Tekstanalyseonderzoek Monitor Werking Omgevingswet

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (BZK VRO)

29 juli 2026 - Public

Contactpersoon

ARCADIS

Arcadis Nederland B.V.
Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland

Inhoudsopgave

1 Scope van het onderzoek 4

2 Methodologie 5

2.1 Onderzoeksmethode 5

2.2 Selectie 8

2.2.1 Aanpak selectie gemeentelijke omgevingsvisies en omgevingsplannen 9

2.2.2 Geselecteerde omgevingsvisies en omgevingsplannen 9

2.2.3 Aanpak selectie programma's 10

2.2.4 Geselecteerde programma's 10

3 Resultaten tekstanalyseonderzoek 12

Omgevingsvisies 12

Programma's 12

Decentrale regelgeving 13

Projectbesluit 14

Andere instrumenten 15

Aanvullende indicatoren beschermen en benutten 15

4 Bijlagen 17

Colofon 18

1 Scope van het onderzoek

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) monitort als stelselverantwoordelijk ministerie de Omgevingswet die per 1 januari 2024 in werking is getreden. Dit gebeurt met verschillende monitors die zich onder meer richten op de effectiviteit van de wet, de financiële effecten en de werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Onderdeel van dit geheel aan monitoring is de Monitor Werking Omgevingswet. Deze monitor beoogt het Rijk en andere overheden van beschrijvende sturings- en verantwoordingsinformatie te voorzien over de werking van het instrumentarium van de Omgevingswet.

VRO heeft Arcadis gevraagd voor het uitvoeren van het tekstanalyseonderzoek ten behoeve van de Monitor Werking Omgevingswet. Het onderzoek behelst een analyse van omgevingsdocumenten aan de hand van diverse indicatoren over het gebruik van de instrumenten onder Omgevingswet door de bevoegde gezagen. Het tekstanalyseonderzoek is gedaan over het jaar 2025 en betreft het vervolg op de pilot over het jaar 2024.

De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn onderzocht, betreffen:

- Omgevingsvisie;
- Programma;
- Decentrale regels;
- Algemene rijksregels (n.v.t. voor gemeenten, waterschappen en provincies);
- Omgevingsvergunning;
- Projectbesluit (n.v.t. voor gemeenten).

De bevoegde gezagen die zijn onderzocht, zijn geselecteerd aan de hand van de volgende afbakening van het onderzoek:

- 12 provincies;
- 21 waterschappen;
- Ten minste 25 gemeenten (zie voor de selectie hoofdstuk 2).

Inhoudelijke scope onderzoek

De inhoudelijke scope van het onderzoek richt zich op het onderzoeken van de geselecteerde instrumenten op basis van de criteria genoemd in de uitvraag. De volledige lijst met thema’s en bijbehorende indicatoren die zijn onderzocht is te vinden in hoofdstuk 3: Resultaten tekstanalyse. Hier is ook per indicator aangegeven of deze is meegenomen in het onderzoek of toch, in overeenstemming met de opdrachtgever buiten de scope van deze opdracht is gebleven. De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in een Excel-overzicht, waarbij de onderzochte omgevingsdocumenten zijn uitgesplitst naar onder meer datum, bevoegd gezag en onderwerp (zie uitvraag voor gevraagde uitsplitsing per indicator).

2 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de bij het tekstanalyseonderzoek gehanteerde methodologie toegelicht. De analyse is uitgevoerd op basis van een systematische bestudering van gepubliceerde documenten ten aanzien van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Per indicator is beoordeeld in hoeverre de betreffende documenten bepaalde informatie bevatten of in hoeverre er sprake is van een bepaald aspect. Die informatie kan bijvoorbeeld gaan over de sturingsfilosofie van het bevoegd gezag. Dat aspect kan bijvoorbeeld een type regel zijn, zoals een maatwerkregel. Daarbij is gewerkt met een afgebakende selectie van bevoegde gezagen. In dit hoofdstuk wordt eerst de onderzoeksmethode toegelicht en vervolgens uiteengezet hoe de selectie van de bevoegde gezagen tot stand is gekomen.

2.1 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode is gebaseerd op een systematische tekstanalyse van documenten. Per indicator is nagegaan welke brondocumenten benodigd zijn voor de analyse, welke onderzoekseenheden daarbij horen en op basis daarvan zijn de omgevingsdocumenten geanalyseerd met bepaalde zoektermen en/of acties. De in de tabel opgenomen zoektermen en acties zijn gebruikt als hulpmiddel om relevante passages in de onderzochte documenten gericht te identificeren. De analyse is niet beperkt gebleven tot een automatische telling van zoekresultaten. Per indicator zijn de gevonden passages inhoudelijk gelezen en beoordeeld in de context van het betreffende document. Daarbij is nagegaan of de passage daadwerkelijk betrekking had op de onderzochte indicator en of deze voldeed aan de daarbij gehanteerde beoordelingscriteria. Zoekresultaten zijn dus niet één-op-één gelijkgesteld aan de uiteindelijke analyse uitkomsten, maar vormden een startpunt voor een inhoudelijke beoordeling. Waar de zoekresultaten daartoe aanleiding gaven, of waar de aard van de indicator daarom vroeg, zijn ook omliggende tekstpassages, hoofdstukken en vergelijkbare begrippen betrokken in de analyse. Voor indicatoren waarbij een beoordeling niet op basis van één specifieke term kon plaatsvinden, is de documentinhoud breder gelezen op de aanwezigheid van de betreffende informatie of regeling. Op die manier is per document beoordeeld of de indicator inhoudelijk aanwezig was, ook wanneer daarvoor andere bewoordingen werden gebruikt dan de vooraf benoemde zoektermen.

De onderstaande tabel geeft per indicator een beknopt overzicht van de inhoud van de indicator, de onderzoekseenheden en de wijze waarop binnen de documenten is gezocht. Daarmee vormt de tabel een overzicht van de onderzoeksmethode voor de uitvoering van het tekstanalyseonderzoek.

Onderstaande nummering (nr.) is ontleend aan de lijst van de in het tekstanalyseonderzoek te onderzoeken indicatoren zoals aangeleverd door VRO. De nummering komt overeen met de nummering van de indicatoren in het analysekader.

Nr.	Indicator	Onderzoekseenheden	Zoektermen / aanpak analyse
3	Aantal omgevingsvisies waarin beschreven staat hoe de participatie is georganiseerd.	• 30 omgevingsvisies gemeenten • 12 omgevingsvisies provincies	‘Participatie’ en ‘participatieproces’.
5	Aantal omgevingsvisies die een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten.	• 30 omgevingsvisies gemeenten • 12 omgevingsvisies provincies	Of de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt toegelicht.
6	Aantal omgevingsvisies die de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied bevatten.	• 30 omgevingsvisies gemeenten • 12 omgevingsvisies provincies	Of er gesproken wordt over beheer, behoud, bescherming en ontwikkeling van het grondgebied.
7	Aantal omgevingsvisies die de hoofdzaken van het voor de fysieke	• 30 omgevingsvisies gemeenten • 12 omgevingsvisies provincies	Geanalyseerd of het beleidskader, doorwerking en monitoring is beschreven.

	leefomgeving te voeren integrale beleid bevatten.		
8	Aantal omgevingsvisies met een beschrijving van de sturingsfilosofie van het vaststellende bevoegd gezag.	• 30 omgevingsvisies gemeenten • 12 omgevingsvisies provincies	Geanalyseerd of de sturingsfilosofie en/of verschillende rollen zijn beschreven.
10	Aantal vrijwillige programma's ingezet.	• 2 programma's provincies • 23 programma's gemeenten	'Vrijwillig' en 'niet verplicht'.
11	Aantal programma's met een programmatische aanpak.	• 2 programma's provincies • 23 programma's gemeenten	'Programmatische aanpak'.
12	Aantal programma's waarin wordt benoemd hoe participatie heeft plaatsgevonden.	• 2 programma's provincies • 23 programma's gemeenten	Geanalyseerd of er sprake was van participatie of hoe stakeholders zijn betrokken
14	Aantal decentrale regelgeving waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 12 omgevingsverordeningen provincies • 21 waterschapsverordeningen	Geanalyseerd of er sprake was van participatie of hoe stakeholders zijn betrokken
15	Aantal keer dat Rijk of provincie de mogelijkheid geeft tot het stellen van een maatwerkregel.	• 12 omgevingsverordeningen provincies • 2 besluiten Rijk (Bal en Bbl)	'Maatwerkregel'
16	Aantal keer dat een decentrale overheid maatwerkregels vaststelt.	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 12 omgevingsverordeningen provincies • 21 waterschapsverordeningen	'Maatwerkregels'
17	Aantal keer dat een decentrale overheid de bevoegdheid geeft tot het stellen van maatwerkvoorschriften over eigen regels.	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 12 omgevingsverordeningen provincies • 21 waterschapsverordeningen	'Maatwerkvoorschrift'
19	Aantal keer dat een overheid omgevingswaarden vastlegt in decentrale regelgeving.	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 12 omgevingsverordeningen provincies • 21 waterschapsverordeningen	'Omgevingswaarden'
20	Aantal monitors ingericht door overheden bij het vaststellen van een omgevingswaarde.	• 1 besluit Rijk (Bkl) • 12 omgevingsverordeningen provincies	'Monitor'
21	Aantal keer dat Rijk of provincie instructieregels stelt.	• 12 omgevingsverordeningen provincies • 1 Rijk	'Instructieregels'
22	Aantal keer dat Rijk of provincie een instructie geeft.	• Instructiebesluiten provincies	'Instructie'
23	Aantal keer dat gemeenten de projectprocedure toepassen bij wijziging van het omgevingsplan.	• 29 omgevingsplannen gemeenten	'Projectprocedure'
24	Aantal keer dat gemeenten en provincies een meldingsplicht opnemen in hun regelgeving.	• 12 omgevingsverordeningen provincies • 29 omgevingsplannen gemeenten	'Meldingsplicht', 'Melden', 'Melding'.

25	Aantal keer dat gemeenten en provincies een informatieplicht opnemen in hun regelgeving.	• 12 omgevingsverordeningen provincies • 29 omgevingsplannen gemeenten	'Informatieplicht', 'Gegevens en bescheiden'.
30	Aantal keer dat regels uit de bruidsschat 1-op-1 zijn opgenomen in decentrale regelgeving.	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 21 waterschapsverordeningen	Per artikel van de bruidsschat gekeken of deze 1-op-1 is opgenomen.
31	Aantal keer dat regels uit de bruidsschat gewijzigd zijn opgenomen in decentrale regelgeving.	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 21 waterschapsverordeningen	Per artikel van de bruidsschat gekeken of deze gewijzigd is opgenomen.
32	Aantal keer dat regels uit de bruidsschat door overheden niet zijn overgenomen in decentrale regelgeving.	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 21 waterschapsverordeningen	Per artikel van de bruidsschat gekeken of deze is opgenomen.
55	Aantal verplichte projectbesluiten.	• 7 ministerie • 10 waterschappen • 5 provincies	'Verplicht projectbesluit' of 'verplicht'.
58	Aantal keer dat een voorkeursbeslissing wordt genomen in de projectprocedure.	• 7 ministerie • 10 waterschappen • 5 provincies	'Voorkeursbeslissing'
59	Aantal voorkeursbeslissingen waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.	• 7 ministerie • 10 waterschappen • 5 provincies	Geanalyseerd of er sprake was van participatie of hoe stakeholders zijn betrokken.
60	Aantal projectbesluiten waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.	• 7 ministerie • 10 waterschappen • 5 provincies	Geanalyseerd of er sprake was van participatie of hoe stakeholders zijn betrokken.
61	Aantal keren dat een projectbesluit een omgevingsplan aanpast.	• 7 ministerie • 10 waterschappen • 5 provincies	'Omgevingsplan' en 'omgevingsplanwijziging'.
62	Aantal keren dat een projectbesluit geldt als een omgevingsvergunning.	• 7 ministerie • 10 waterschappen • 5 provincies	'Omgevingsvergunning'.
63	Aantal projectbesluiten waarbij een mer is ingediend.	• 7 ministerie • 10 waterschappen • 5 provincies	'Mer' of 'Milieueffectrapportage'.
64	Aantal projectbesluiten waarbij een mer-beoordeling is ingediend.	• 7 ministerie • 10 waterschappen • 5 provincies	'Mer-beoordeling'
65	Aantal onteigeningsbeschikkingen.	• Gemeenten • Waterschappen • Provincies	Aangeleverd door VRO.
66	Aantal ingestelde geluidproductieplafonds.	n.v.t.	Aangeleverd door VRO.

67	Aantal keer keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak.	• 29 gemeenten • Rijk	'Kostenverhaal'.
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?	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 12 omgevingsverordeningen provincies	'Omgevingswaarden' en vervolgens geanalyseerd of deze afwijkend, soepeler of strenger zijn.
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?	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 12 omgevingsverordeningen provincies • 21 waterschapsverordeningen	'Maatwerkregels' en vervolgens geanalyseerd of deze afwijkend, soepeler of strenger zijn.
70	Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de geldende algemene regel?	• 29 omgevingsplannen gemeenten • 12 omgevingsverordeningen provincies • 21 waterschapsverordeningen	'Maatwerkvoorschriften' en 'Maatwerkbesluit'.

2.2 Selectie

Voor het onderzoeken van de verschillende indicatoren zijn voor Rijk, provincies en waterschappen beschikbare vastgestelde omgevingsdocumenten geanalyseerd. Voor de gemeenten geldt dat niet alle gemeentelijke omgevingsdocumenten onderzocht kunnen worden gezien de omvang van het onderzoek. Hetzelfde geldt voor programma's, ook daarvan zijn er te veel om te onderzoeken. De aanpak van deze selecties wordt in dit hoofdstuk beschreven.

Van de genoemde bevoegde gezagen zijn onderstaande kerninstrumenten onderzocht (indien van toepassing op het bevoegde gezag):

- Omgevingsvisies;
- Programma's;
- Decentrale regels;
- Algemene rijksregels;
- Omgevingsvergunningen;
- Projectbesluiten.

2.2.1 Aanpak selectie gemeentelijke omgevingsvisies en omgevingsplannen

Gelet op de hoeveelheid gemeentelijke omgevingsvisies en omgevingsplannen is er voor deze gemeentelijke omgevingsdocumenten een selectie gemaakt. Daarbij is gestuurd op een evenwichtige geografische spreiding over Nederland, zodat er gemeenten uit alle twaalf provincies in de selectie vertegenwoordigd zijn. Binnen deze spreiding is daarnaast bewust variatie aangebracht in gemeentegrootte, door zowel grotere als middelgrote en kleinere gemeenten te selecteren. Een aanvullend selectiecriterium was de beschikbaarheid van documenten in verschillende publicatiestandaarden (IMRO en STOP), omdat omgevingsvisies en omgevingsplannen zowel via STOP als via IMRO beschikbaar waren is in de selectie geborgd dat beide standaarden in de analyse zijn vertegenwoordigd.

2.2.2 Geselecteerde omgevingsvisies en omgevingsplannen

De toepassing van deze aanpak heeft geleid tot een selectie van 30 gemeentelijke omgevingsvisies, waarvan 16 beschikbaar zijn volgens de het IMRO-standaard en 14 volgens de STOP-standaard. Daarnaast zijn voor alle twaalf provincies de provinciale omgevingsvisies in de analyse betrokken. Voor de omgevingsplannen is, waar mogelijk, aangesloten bij dezelfde gemeenten als in de selectie van de omgevingsvisies. In totaal zijn er 29 omgevingsplannen geselecteerd, waarvan 15 volgens het IMRO en 14 volgens de STOP. De selectie van de omgevingsplannen is ook gebaseerd op de beschikbaarheid van omgevingsdocumenten in STOP en IMRO. De meeste onderzochte gemeenten hebben hun omgevingsdocumenten opgesteld via STOP. Alleen bij tien gemeenten waren de omgevingsdocumenten opgenomen in de IMRO-lijst en niet in STOP. Om die reden zijn uitsluitend deze tien gemeenten meegenomen in de analyse van de IMRO omgevingsplannen.

De onderstaande opsomming bevat de omgevingsdocumenten die op basis van deze selectie in het onderzoek zijn meegenomen.

STOP Omgevingsvisies

Gemeentes van de twaalf provincies

1. Gemeente ’s-Hertogenbosch (provincie Noord-Brabant)
2. Gemeente Haarlem (provincie Noord-Holland)
3. Gemeente Den Haag (provincie Zuid-Holland)

Middelgrote en/of kleine gemeentes

4. Gemeente Haarlemmermeer (provincie Noord-Holland)
5. Gemeente Vlissingen (provincie Zeeland)
6. Gemeente Rhenen (provincie Utrecht)
7. Gemeente Meppel (provincie Drenthe)
8. Gemeente Noordoostpolder (provincie Flevoland)
9. Gemeente Barneveld (provincie Gelderland
10. Gemeente Heerlen (provincie Limburg)
11. Gemeente Meerssen (provincie Limburg)
12. Gemeente Goirle (provincie Noord-Brabant)
13. Gemeente Rijssen-Holten (provincie Overijssel)
14. Gemeente Tubbergen (provincie Overijssel)

IMRO Omgevingsvisies

Gemeentes van de twaalf provincies

15. Gemeente Assen (provincie Drenthe)
16. Gemeente Lelystad (provincie Flevoland)
17. Gemeente Leeuwarden (provincie Friesland)
18. Gemeente Arnhem (provincie Gelderland)
19. Gemeente Utrecht (provincie Utrecht)
20. Gemeente Maastricht (provincie Limburg)

Middelgrote en/of kleine gemeentes

21. Gemeente Uitgeest (provincie Noord-Holland)
22. Gemeente Borsele (provincie Zeeland)
23. Gemeente Stichtse Vecht (provincie Utrecht)
24. Gemeente Urk (provincie Flevoland)
25. Gemeente De Friese Meren / Fryske Marren (provincie Friesland)
26. Gemeente Ooststellingwerf (provincie Friesland)
27. Gemeente Elburg (provincie Gelderland)
28. Gemeente Westerveld (provincie Drenthe)
29. Gemeente Pekela (provincie Groningen)
30. Gemeente Best (provincie Noord-Brabant)

2.2.3 Aanpak selectie programma's

Voor programma's is eveneens een selectie gemaakt, omdat het aantal vastgestelde programma's groot is en een analyse van álle programma's daardoor binnen de omvang van dit onderzoek niet uitvoerbaar is. De selectie is vastgesteld op basis drie criteria: actualiteit, geografische spreiding en variatie in overheidslagen. Ten eerste zijn er programma's geselecteerd die recent zijn vastgesteld, zodat het onderzoek een actueel beeld geeft van de wijze waarop dit instrument wordt gebruikt. Ten tweede zijn er programma's van bevoegde gezagen door heel het land geselecteerd. Ten derde is gestuurd op variatie in bevoegd gezag, zodat bijvoorbeeld niet slechts gemeenten maar ook provincies en Rijk werden opgenomen in de selectie van programma's. Op deze manier is beoogd om een zo representatief mogelijk beeld te verkrijgen van de inzet van programma's.

2.2.4 Geselecteerde programma's

De toepassing van de aanpak heeft geleid tot een selectie van 35 programma's die het meest recent zijn vastgesteld en geografisch verspreid zijn. Dit wil zeggen dat van elke provincie een evenredig aantal programma's zijn geselecteerd die het meest recent zijn vastgesteld. Deze selectie bevat zowel kleinere als grotere gemeenten, alsook verschillende provincies en twee programma's van een miniserie. In totaal gaat het om 35 programma's, welke zijn vastgesteld tussen juli 2024 en januari 2026. De onderstaande opsomming bevat de bevoegde gezagen (met programma's) die op basis van deze selectie in het onderzoek zijn meegenomen.

1. Gemeente Nieuwegein (provincie Utrecht)
2. Gemeente Lingewaard (provincie Gelderland)
3. Gemeente Raalte (provincie Overijssel)
4. Gemeente Molenlanden (provincie Zuid-Holland)
5. Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (provincie Zuid-Holland)
6. Gemeente Eindhoven (provincie Noord-Brabant)
7. Gemeente Eersel (provincie Noord-Brabant)
8. Gemeente West Betuwe (provincie Gelderland)
9. Gemeente Heerlen (provincie Limburg)
10. Gemeente Bunnik (provincie Utrecht)
11. Gemeente Almelo (provincie Overijssel)
12. Gemeente Echt-Susteren (provincie Limburg)
13. Gemeente Haarlem (provincie Noord-Holland)
14. Gemeente Amsterdam (provincie Noord-Holland)
15. Provincie Groningen
16. Gemeente Groningen (provincie Groningen)
17. Gemeente Súdwest-Fryslân (provincie Friesland)
18. Gemeente Heerenveen (provincie Friesland)
19. Gemeente Meppel (provincie Drenthe)
20. Gemeente Coevorden (provincie Drenthe)
21. Gemeente Urk (provincie Flevoland)
22. Gemeente Almere (provincie Flevoland)
23. Gemeente Borsele (provincie Zeeland)
24. Provincie Zeeland (provincie Zeeland)
25. Gemeente Dordrecht (provincie Zuid-Holland)

26. Provincie Utrecht
27. Provincie Noord-Brabant
28. Provincie Overijssel
29. Provincie Zuid-Holland
30. Provincie Zuid-Holland
31. Provincie Groningen
32. Provincie Flevoland
33. Ministerie van Klimaat en Groene Groei
34. Provincie Drenthe
35. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

3 Resultaten tekstanalyseonderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft per indicator de resultaten van het onderzoek. De kwantitatieve toelichting die ter onderbouwing dient op onderstaande bevindingen, is te vinden in de bijlage (het analysekader). Op het eerste bijlageblad is ook terug te vinden hoeveel IMRO-omgevingsdocumenten en hoeveel STOP-omgevingsdocumenten voldoen aan een bepaalde indicator.

Omgevingsvisies

Indicator 3 - Aantal omgevingsvisies waarin beschreven staat hoe de participatie is georganiseerd.
Op één omgevingsvisie na, staat in alle 42 omgevingsvisies van de onderzochte bevoegde gezagen (30 van de 30 gemeenten en 12 van de 12 provincies) beschreven hoe de participatie is georganiseerd.

Indicator 5 - Aantal omgevingsvisies die een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten.
In totaal hebben 19 van de 30 onderzochte gemeenten een omgevingsvisie die de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten. Voor de provincies geldt dat 9 van de 12 provincies een omgevingsvisie hebben die een dergelijke beschrijving bevatten.

Indicator 6 - Aantal omgevingsvisies die de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied bevatten.
Alle 42 onderzochte omgevingsvisies (30 van de 30 gemeenten en 12 van de 12 provincies) bevatten hoofdlijnen voor de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied. Er is veel variatie in hoe uitgebreid dit wordt beschreven. Sommige bevoegde gezagen schrijven er een aantal zinnen of korte alinea over, terwijl andere bevoegde gezagen het uitgebreid beschrijven in een hoofdstuk. Bij de beoordeling van deze indicator is niet uitsluitend gekeken of de omgevingsvisie een afzonderlijk kopje of expliciete passage bevat over ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied. De analyse is breder uitgevoerd door de relevante onderdelen van de omgevingsvisie in samenhang te lezen. Daarbij is gekeken of ze daadwerkelijk als hoofdlijn van beleid kunnen worden aangemerkt.

Indicator 7 - Aantal omgevingsvisies die de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid bevatten.
Alle 42 onderzochte omgevingsvisies (30 van de 30 gemeenten en 12 van de 12 provincies) bevatten de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

Indicator 8 - Aantal omgevingsvisies met een beschrijving van de sturingsfilosofie van het vaststellende bevoegd gezag.
In totaal hebben 10 van de 12 provincies een omgevingsvisie met daarin een beschrijving van de sturingsfilosofie van het vaststellende bevoegde gezag. Voor de onderzochte gemeenten geldt dat 16 van de 30 gemeenten een dergelijke beschrijving bevatten. In de gevallen dat deze beschrijving ontbreekt, zijn veelal de verschillende rollen niet beschreven.

Programma’s

Indicator 10 – Aantal vrijwillige programma’s ingezet.
Geen enkel van de 35 onderzochte programma’s betreft een vrijwillig programma.

Indicator 11 – Aantal programma’s met een programmatische aanpak.
Bij geen van de 35 onderzochte programma’s is sprake van een programma met een programmatische aanpak. De term ‘programmatische aanpak’ wordt wel 1x genoemd. Echter, is dit niet een ‘programma met programmatische aanpak’ zoals bedoeld als instrument onder de Omgevingswet.

Indicator 12 - Aantal programma’s waarin wordt benoemd hoe participatie heeft plaatsgevonden.
In 17 van de 35 onderzochte programma’s, wordt benoemd hoe participatie heeft plaatsgevonden.

Decentrale regelgeving

Indicator 14 – Aantal decentrale regelgeving waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.
Uit deze analyse blijkt dat in 28 van de 29 omgevingsplannen niet staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken. In slechts 1 geval staat dit wel benoemd. Voor zowel de omgevingsverordeningen als de waterschapsverordeningen geldt daarnaast dat in geen enkel van deze omgevingsdocumenten (12 van de 12 omgevingsverordeningen en 21 van de 21 waterschapsverordeningen) staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.

Gepoogd is vaststellingsbesluiten te beoordelen, in de praktijk bleken deze niet vindbaar en wordt teruggevallen op technische inbeheername documenten. In omgevingsplannen is in de toelichting gekeken of de wijze van participatie staat vernoemd, de plannen gaan hier bij het merendeel niet op in.

Indicator 15 – Aantal keer dat Rijk of provincie de mogelijkheid geeft tot het stellen van een maatwerkregel.
Het Rijk geeft in totaal 65 keer de mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkregel. Dit gebeurt twee keer in het Bbl, over bruikbaarheid en gebruiksmelding (niet vermeld aan wie). De overige staan in het Bal. Vier verschillende provincies geven in totaal 7 keer de mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkregel.

Indicator 16 – Aantal keer dat een decentrale overheid maatwerkregels vaststelt.
Het stellen van maatwerkregels werd binnen de onderzochte omgevingsdocumenten uit de selectie nog niet gedaan in de omgevingsplannen (gemeenten) en waterschapsverordeningen. Enkel bij provincies zijn maatwerkregels vastgesteld. Het gaat om 8 van de 12 provincies die dit hebben gedaan. Het aantal keer loopt uiteen van 1 tot 21 keer dat dergelijke regels worden vastgesteld. Slechts in één van de gevallen is vermeld aan wie het stellen van de regels is gericht.

Indicator 17 – Aantal keer dat een decentrale overheid de bevoegdheid geeft tot het stellen van maatwerkvoorschriften over eigen regels.
Bij 21 van de onderzochte omgevingsplannen geeft de gemeente, hoofdzakelijk aan het bevoegd gezag, de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften over eigen regels, bijvoorbeeld over bouwwerken, water en milieubelastende activiteiten. Bij de overige omgevingsplannen, die allemaal IMRO-omgevingsplannen zijn, wordt de bevoegdheid niet gegeven. Verder geven alle provincies in hun omgevingsverordeningen de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften over eigen regels. Dit varieert tussen het aantal keren waarbij ze dit doen: van 1 keer tot 13 keer. Dit gaat over diverse onderwerpen, onder meer houtopstanden, grondwater en stiltegebieden. Ook in alle waterschapsverordeningen geeft het waterschap de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften over eigen regels, bijvoorbeeld over lozingsactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten, dit varieert van 2 keer tot 63 keer.

Indicator 19 – Aantal keer dat een overheid omgevingswaarden vastlegt in decentrale regelgeving.
In geen van de 29 onderzochte omgevingsplannen heeft de gemeente omgevingswaarden vastgelegd. In het Bkl zijn omgevingswaarden vastgelegd omtrent veiligheid primaire waterkeringen, veiligheid andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, kwaliteit van de buitenlucht, waterkwaliteit en kwaliteit van de zwemlocatie. Verder hebben alle 12 provincies omgevingswaarden vastgelegd, onder andere over onderwerpen zoals waterveiligheid, wateroverlast en kans op overstromingen. Dit gebeurt in totaal 43 keer. In 3 gevallen ging het om vrijwillige omgevingswaarden. De overige 41 omgevingswaarden zijn verplicht gesteld.

Indicator 20 – Aantal monitors ingericht door overheden bij het vaststellen van een omgevingswaarde.
In het Bkl zijn 5 monitors ingericht bij het vaststellen van een omgevingswaarden. Deze gaan over de onderwerpen veiligheid primaire waterkeringen, veiligheid andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, kwaliteit van de buitenland, waterkwaliteit en kwaliteit van de zwemlocatie. Uit de analyse volgt dat 9 van de 12 provincies monitoring hanteren bij het vaststellen van een omgevingswaarde in hun omgevingsverordeningen, over onderwerpen zoals wateroverlast, veiligheid regionale waterkeringen en overstromingskansen. 3 van de 12 provincies hebben geen monitors ingericht bij het vaststellen van een omgevingswaarde.

Indicator 21 – Aantal keer dat Rijk of provincie instructieregels stelt.
Alle 12 provincies stellen instructieregels in hun omgevingsverordeningen, in totaal zijn het er 899. Deze instructieregels worden onder meer gericht aan gemeenten, waterschappen en Gedeputeerde Staten. 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).

Indicator 22 – Aantal keer dat Rijk of provincie een instructie geeft.
Er is in 2025 één instructie gegeven, door een provincie aan een gemeente. Deze instructie heeft betrekking op het behouden van test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen.

Indicator 23 – Aantal keer dat gemeenten de projectprocedure toepassen bij wijziging van het omgevingsplan.
Er zijn geen projectprocedures toegepast bij het wijzigen van het omgevingsplan binnen de selectie van de gemeenten.

Indicator 24 – Aantal keer dat gemeenten en provincies een meldingsplicht opnemen in hun regelgeving.
Alle 12 provincies hebben een meldingsplicht opgenomen in hun regelgeving, waarbij het aantal keer uiteenloopt van één keer tot 23 keer. Deze meldingsplichten gaan veelal over dezelfde onderwerpen, zoals waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringsvrije zones. Voor de gemeenten geldt dat 8 van de 29 gemeenten een meldingsplicht hebben opgenomen, onder meer over staalslakken, grondstabilisatie en warmteinstallatie. Het grootste deel van de onderzochte gemeenten (21 van de 29) hebben geen meldingsplicht opgenomen in hun omgevingsplannen.

Indicator 25 – Aantal keer dat gemeenten en provincies een informatieplicht opnemen in hun regelgeving.
Eén provincie heeft geen informatieplicht opgenomen in haar omgevingsverordening, de rest van de provincies (11 van de 12) hebben wel een informatieplicht opgenomen. Bijvoorbeeld over waterwingebieden, ongewone voorvallen en grondwaterkwaliteit. Het aantal keer loopt uiteen van 1 tot 8 informatieplichten. Voor de gemeentes geldt dat alle gemeentes met een STOP omgevingsplan, een informatieplicht hebben opgenomen, bijvoorbeeld over visvijvers en parkeren. Het aantal keer loopt uiteen van 13 tot 32 informatieplichten. Bij de IMRO omgevingsplannen is er op één gemeente na geen informatieplicht in opgenomen. Het gaat bij de betreffende gemeente om twee informatieplichten.

Indicator 30 – Aantal keer dat regels uit de bruidsschat 1-op-1 zijn opgenomen in decentrale regelgeving.
Bij 26 van de 29 onderzochte omgevingsplannen, hebben de gemeenten de regels uit de bruidsschat 1-op-1 in gebruik genomen (geheel hoofdstuk 22, 303 regels). Hierbij wordt opgemerkt dat dit hierin ook 15 IMRO omgevingsplannen zitten, waarbij geldt dat ze hierin niet zijn opgenomen, maar dat de STOP bruidsschat regels wel gelden. Bij één omgevingsplan geldt dat er geen regels uit de bruidsschat 1-op-1 zijn opgenomen. Bij 2 van de 29 omgevingsplannen zijn er 12 respectievelijk 292 regels uit de bruidsschat 1-op-1 opgenomen. Bij 7 van de 21 waterschapsverordeningen, hebben waterschappen de regels uit de bruidsschat 1-op-1 in gebruik genomen (gehele bruidsschat, 75 regels). 13 andere waterschappen hebben tussen de 5 en 75 regels uit de bruidsschat 1-op-1 opgenomen. Eén waterschap heeft geen regels 1-op-1 overgenomen. Het aantal keer dat regels uit de bruidsschat 1-op-1 zijn opgenomen in de waterschapsverordeningen is in totaal 1330.

Indicator 31 – Aantal keer dat regels uit de bruidsschat gewijzigd zijn opgenomen in decentrale regelgeving.
Op één gemeente na, hebben alle gemeenten die binnen onze selectie vallen enkel nog de bruidsschat overgenomen in hun decentrale regelgeving (omgevingsplan). Hiermee is de bruidsschat dus voor geen regel gewijzigd overgenomen in nagenoeg alle gemeenten. Bij de enige gemeente waarvoor dit niet geldt, zijn 273 regels uit de bruidsschat gewijzigd opgenomen. Voor de waterschappen geldt dat 13 waterschappen regels uit de bruidsschat gewijzigd hebben opgenomen in hun waterschapsverordeningen. Dit varieert van 1 tot 49 gewijzigde regels. Het aantal keer dat regels uit de bruidsschat gewijzigd zijn opgenomen in de waterschapsverordeningen is in totaal 106.

Indicator 32 - Aantal keer dat regels uit de bruidsschat door overheden niet zijn overgenomen in decentrale regelgeving.
Bij 3 van de 29 onderzochte omgevingsplannen hebben de gemeenten de regels uit de bruidsschat niet overgenomen. Het aantal regels dat niet is overgenomen is 11, 30 en 291 regels. Voor de waterschappen geldt dat 7 van de 21 waterschappen deels regels van de bruidsschat niet hebben overgenomen. Dit varieert van 1 tot 75 niet overgenomen regels. Het aantal keer dat regels uit de bruidsschat niet zijn overgenomen in de waterschapsverordeningen is in totaal 208.

Projectbesluit

Indicator 55 – Aantal verplichte projectbesluiten.
Van de 22 onderzochte projectbesluiten, waren er 10 verplichte projectbesluiten (8 van waterschappen, één van het ministerie en één van de provincie). De andere 12 projectbesluiten zijn vrijwillig vastgesteld.

Indicator 58 – Aantal keer dat een voorkeursbeslissing wordt genomen in de projectprocedure.
Van de 22 onderzochte projectbesluiten, is er in één geval een voorkeursbeslissing in de projectprocedure gemaakt.

Indicator 59 – Aantal (%) voorkeursbeslissingen waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.
In het enige geval dat er een voorkeursbeslissing is genomen, staat ook benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.

Indicator 60 – Aantal projectbesluiten waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.
In 21 van de 22 onderzochte projectbesluiten staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.

Indicator 61 – Aantal keren dat een projectbesluit een omgevingsplan aanpast.
In overleg met de opdrachtgever is deze indicator niet meegenomen in de monitor.

Indicator 62 – Aantal keren dat een projectbesluit geldt als een omgevingsvergunning.
In 8 van de 22 onderzochte projectbesluiten, geldt het projectbesluit als buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) die het omgevingsplan wijzigt. In 9 van de 22 onderzochte projectbesluiten geldt het projectbesluit als een andere vergunning.

Indicator 63 – Aantal projectbesluiten waarbij een mer is ingediend.
Bij 9 van de 22 onderzochte projectbesluiten is een mer ingediend. Bij de overige 13 projectbesluiten is er geen mer ingediend.

Indicator 64 - Aantal projectbesluiten waarbij een mer-beoordeling is ingediend.
Bij 9 van de 22 onderzochte projectbesluiten is er een mer-beoordeling ingediend. Bij 13 projectbesluiten is er geen mer-beoordeling ingediend, waarvan voor 3 projectbesluiten geldt dat niet geheel duidelijk is of er een mer-beoordeling is ingediend. In deze projectbesluiten staat vermeld dat het project niet mer-beoordelingsplichtig is, maar er toch een ‘beoordeling’ heeft plaatsgevonden. Na 0 van de 13 mer-beoordelingen volgde een volledige mer.

Andere instrumenten

Indicator 65 – Aantal onteigeningsbeschikkingen.
Er zijn in totaal 21 onteigeningsprocedures gestart in 2024 en 2025. Geen van deze procedures is afgerond. De meeste procedures, 15 van de 21, worden gestart door gemeenten.

Indicator 66 – Aantal ingestelde geluidproductieplafonds.
[VRO levert een telling van besluiten aan, mogelijk ook van plafonds. Dit zal worden overgenomen in de rapportage].

Indicator 67 - Aantal keer keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak.
Bij 6 van de 29 gemeenten is er sprake van een keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak. Het aantal keer keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak loopt uiteen van 1 tot 7 keer keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak.

Aanvullende indicatoren beschermen en benutten

Indicator 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?
Geen van de onderzochte gemeenten hebben aanvullende en/of afwijkende omgevingswaarden in hun omgevingsplannen vastgesteld. Alle provincies hebben aanvullende en/of afwijkende omgevingswaarden in hun omgevingsverordeningen vastgesteld. Dit gaat over onderwerpen zoals waterveiligheid, wateroverlast en geluid.

Indicator 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?
Eén van de 29 onderzochte gemeenten heeft aanvullende en/of afwijkende maatwerkregels vastgesteld in haar

omgevingsplan. Het gaat hierbij om 15 maatwerkregels, waarvan er 9 aanvullend zijn en de overige 6 zijn afwijkend en strenger. Daarnaast hebben 8 van de 12 provincies aanvullende en/of afwijkende maatwerkregels vastgesteld in hun omgevingsverordeningen. 12 zijn aanvullend, 14 zijn afwijkend soepeler en 17 zijn afwijkend strenger. Geen van de waterschappen hebben aanvullende en/of afwijkende maatwerkregels vastgesteld in hun waterschapsverordeningen.

Indicator 70 - Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de geldende algemene regel?
Twee van de 29 onderzochte gemeenten hebben maatwerkvoorschriften vastgesteld: bij één gemeente gaat het om vijf maatwerkvoorschriften en bij één gemeente gaat het om twee maatwerkvoorschriften. Drie van de 29 onderzochte provincies hebben maatwerkvoorschriften vastgesteld: het gaat om één maatwerkvoorschrift, twee maatwerkvoorschriften en 15 maatwerkvoorschriften. Voor de waterschappen geldt dat er drie waterschappen zijn die maatwerkvoorschriften hebben vastgesteld: het gaat om zes maatwerkvoorschriften en twee waterschappen met één maatwerkvoorschrift.

Gepoogd is vaststellingsbesluiten te beoordelen, in de praktijk bleken deze niet vindbaar en wordt teruggevallen op technische inbeheername documenten. In omgevingsplannen is in de toelichting gekeken of de wijze van participatie staat vernoemd, de plannen gaan hier bij het merendeel niet op in.

Indicator 71 – Hoe vaak wordt in vergunningvoorschriften afgeweken van decentrale algemene regels?
In overleg met de opdrachtgever is deze indicator niet meegenomen in de monitor.

Indicator 72 - Hoe vaak wordt toestemming verleend of geweigerd voor een gelijkwaardige maatregel [aanvulling bij vragen 1.3.10 en 1.4.2]?
In overleg met de opdrachtgever is deze indicator niet meegenomen in de monitor.

4 Bijlagen

Zie analysekader monirot Ow

Colofon

TEKSTANALYSEONDERZOEK MONITOR WERKING OMGEVINGSWET
MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

KLANT
Ministerie van Volkshuisvestiging en Ruimtelijke Ordening

AUTEUR
Rosalie Wesselink

PROJECTNUMMER
30323216

ONZE REFERENTIE
62H6ECWTJ62Z-119604868-144:1

DATUM
20 juli 2026

STATUS
Concept

Over Arcadis

Arcadis is dé wereldwijde partner op het gebied van datagedreven duurzame ontwerp-, engineerings- en consultancyoplossingen voor de natuurlijke en gebouwde omgeving. We zijn met zo'n 34.000 architecten, data-scientists, ontwerpers, ingenieurs, projectplanners, waterbeheer- en duurzaamheidsexperts. Allemaal gedreven door onze passie: 'Improving quality of life'. Als onderdeel van onze inzet om een planeet-positieve toekomst te versnellen, werken we met onze klanten samen om duurzame projectkeuzes te maken. Daarbij combineren we digitale en menselijke innovatie en omarmen we toekomstgerichte vaardigheden binnen de sectoren milieu, energie en water, gebouwen, transport en infrastructuur. We zijn actief in meer dan 30 landen en behaalden in 2025 een bruto omzet van €4,9 miljard.

www.arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 220
3800 AE Amersfoort
Nederland

T +31 (0)88 4261 261

Arcadis. Improving quality of life

Volg ons op Arcadis