

RAPPORT

Monitor werking Omgevingswet

Kwalitatief deel

Klant:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Referentie:	BK1101
Status:	Definitief/1
Datum:	26 maart 2026

Haskoning
Enhancing Society Together

HASKONING NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Netherlands
Mobility & Infrastructure
Trade register number: 56515154

Telefoon: +31 88 348 20 00
Fax: +31 33 463 36 52
E-mail: info@haskoning.com
Website: haskoning.com

Titel document:	Monitor werking Omgevingswet
Ondertitel:	Kwalitatief deel
Referentie:	BK1101
Uw kenmerk	201865007.011.002
Status:	Definitief/1
Datum:	26 maart 2026
Projectnaam:	Monitor Werking Omgevingswet: kwalitatief deel
Projectnummer:	BK1101
Auteur(s):	TG, BvdB, LvM
Opgesteld door:	Haskoning
Gecontroleerd door:	Klankbordgroep Monitor Werking Omgevingswet: kwalitatief deel
Datum:	22 januari 2026
Goedgekeurd door:	Klankbordgroep Monitor Werking Omgevingswet: kwalitatief deel
Datum:	4 maart 2026
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. Haskoning 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 Haskoning 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. Dit document kan zijn opgesteld met behulp van kunstmatige intelligentie (AI); alle door AI gegenereerde inhoud is beoordeeld en gevalideerd door onze experts.

Inhoud

1 Inleiding 1

1.1 Context 1

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak 2025 1

1.3 Jaarlijkse cyclus 3

1.4 Leeswijzer 4

2 Bevindingen verbeterdoelen 5

2.1 Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving 5

2.1.1 Overheden betrekken alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving in het ontwikkelen en uitvoeren van hun omgevingsbeleid 6

2.1.1.1 Toelichting en indicatoren 6

2.1.1.2 Bevindingen per overheidslaag 8

2.1.2 Overheden betrekken de belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijk partners in het ontwikkelen en uitvoeren van hun omgevingsbeleid 12

2.1.2.1 Toelichting en indicatoren 12

2.1.2.2 Bevindingen per overheidslaag 12

2.1.3 Overheden werken intern (tussen afdelingen en sectoren) en onderling samen bij het opstellen en uitvoeren van hun leefomgevingsbeleid 13

2.1.3.1 Toelichting en indicatoren 13

2.1.3.2 Bevindingen per overheidslaag 14

2.1.4 Overheden brengen intern samenhang aan tussen de instrumenten die zij inzetten in het omgevingsbeleid 14

2.1.4.1 Toelichting en indicatoren 14

2.1.4.2 Bevindingen per overheidslaag 15

2.2 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte 16

2.2.1 Overheden gebruiken in hun leefomgevingsbeleid de mogelijkheden om een balans te vinden tussen flexibiliteit en houvast 17

2.2.1.1 Toelichting en indicatoren 17

2.2.1.2 Bevindingen per overheidslaag 17

2.2.2 Overheden maken gebruik van de afwegingsruimte die algemene regels bieden 20

2.2.2.1 Toelichting en indicatoren 20

2.2.2.2 Bevindingen per overheidslaag 20

2.2.3 Colleges van B&W maken gebruik van de mogelijkheden om onderbouwd af te wijken van omgevingsplannen 21

2.2.3.1 Toelichting en indicatoren 21

2.2.3.2 Bevindingen per overheidslaag 22

2.3 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming 22

2.3.1 Initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden ervaren een toename van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten. 22

2.3.1.1 Toelichting en indicatoren 22

2.3.1.2 Bevindingen per overheidslaag 24
2.3.2 Initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden ervaren een versnelling van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving 25
2.3.2.1 Toelichting en indicatoren 25
2.3.2.2 Bevindingen per overheidslaag 25
2.3.3 De belangen van derden worden door initiatiefnemers goed en tijdig betrokken bij besluitvorming over initiatieven. 26
2.3.3.1 Toelichting en indicatoren 26
2.3.3.2 Bevindingen per overheidslaag 26
2.4 Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht 28
2.4.1 Het is voor gebruikers inzichtelijk én begrijpelijk wat er op een locatie kan en mag en onder welke voorwaarden 28
2.4.1.1 Toelichting en indicatoren 28
2.4.1.2 Toelichting en indicatoren 29
2.4.2 Gebruik van het omgevingsrecht en het DSO wordt door gebruikers als gemakkelijk ervaren 29
2.4.2.1 Toelichting en indicatoren 29
2.4.2.2 Bevindingen per overheidslaag 29
2.4.3 Het omgevingsbeleid van overheden is voor gebruikers voorspelbaar en biedt houvast voor het ondernemen van initiatieven 31
2.4.3.1 Toelichting en indicatoren 31
2.4.3.2 Bevindingen per overheidslaag 31
2.5 Overkoepelend beeld verbeterdoelen 31
2.5.1.1 Overkoepelend beeld 2025 32

3 Bevindingen uitvoeringsprincipes 34
3.1 Integraal werken 34
3.1.1 Overheden werken integraal aan het beschermen en benutten van de leefomgeving 35
3.1.1.1 Toelichting en indicatoren 35
3.1.1.2 Bevindingen per overheidslaag 35
3.1.2 Overheidsorganisaties zijn toegerust om integraal te werken 38
3.1.2.1 Toelichting en indicatoren 38
3.1.2.2 Bevindingen per overheidslaag 38
3.2 Waarborgen rechtsbescherming 39
3.2.1 Belanghebbenden gebruiken de mogelijkheden om hun recht te halen via het omgevingsrecht 40
3.2.1.1 Toelichting en indicatoren 40
3.2.1.2 Bevindingen 40
3.2.2 De invoering van de Omgevingswet leidt niet tot een toename van de complexiteit van juridische conflicten40
3.2.2.1 Toelichting en indicatoren 40
3.2.2.2 Bevindingen per overheidslaag 40

3.2.3 Bevoegde gezagen geven aan dat zij in hun vergunningverlening, toezicht en handhaving overweg kunnen met opener normen, maatwerk en flexibilisering die de Omgevingswet met zich meebrengt 41
3.2.3.1 Toelichting en indicatoren 41
3.2.3.2 Indicatoren die bij dit uitvoeringsprincipe horen zijn Bevindingen per overheidslaag 42
3.3 Positieve grondhouding ten opzichte van initiatiefnemers 42
3.3.1 Overheden gaan uit van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers 43
3.3.1.1 Toelichting en indicatoren 43
3.3.1.2 Bevindingen per overheidslaag 43
3.3.2 Overheden houden in het opstellen van hun regelgeving rekening met een positieve grondhouding richting initiatiefnemers 45
3.3.2.1 Toelichting en indicatoren 45
3.3.2.2 Bevindingen per overheidslaag 45
3.3.3 Overheidsorganisaties zijn toegerust om vanuit een positieve grondhouding te werken 45
3.3.3.1 Toelichting en indicatoren 45
3.3.3.2 Bevindingen per overheidslaag 46
3.4 Participatie van en samenwerking met de samenleving 46
3.4.1 Overheden hebben een participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving 47
3.4.1.1 Toelichting en indicatoren 47
3.4.1.2 Bevindingen per overheidslaag 47
3.4.2 Burgers ervaren voldoende mogelijkheden om te participeren bij totstandkoming van het omgevingsbeleid en waarderen het proces 48
3.4.2.1 Toelichting en indicatoren 48
3.4.2.2 Bevindingen per overheidslaag 48
3.4.3 De samenstelling van de (participatie)deelnemers is in een vergelijkbare verhouding als de samenstelling van de buurt, wijk of gemeente waar het initiatief plaatsvindt 50
3.4.3.1 Toelichting en indicatoren 50
3.4.3.2 Bevindingen per overheidslaag 50
3.4.4 Overheidsorganisaties zijn toegerust om participatief te werken 51
3.4.4.1 Toelichting en indicatoren 51
3.4.4.2 Bevindingen per overheidslaag 51
3.5 Gebiedsgericht werken 52
3.5.1 Overheden gebruiken hun omgevingsvisie en/of gebiedsprogramma’s om hun gebiedsgericht beleid uit te voeren 52
3.5.1.1 Toelichting en indicatoren 52
3.5.1.2 Bevindingen per overheidslaag 52
3.5.2 Overheden gebruiken locatie-specifieke regelgeving om gebiedsgericht maatwerk te leveren 54
3.5.2.1 Toelichting en indicatoren 54
3.5.2.2 Bevindingen per overheidslaag 54
3.5.3 Overheidsorganisaties zijn toegerust om gebiedsgericht te werken 55
3.5.3.1 Toelichting en indicatoren 55

3.5.3.2 Bevindingen per overheidslaag 55
3.6 Overkoepelend beeld uitvoeringsprincipes 56
3.6.1 Overkoepelend beeld 2025 56

4 Aanpak 2026 59

Bijlagen

Bijlage 1: Coderingsschema voor de uitwerking van onderwerpen en indicatoren
Bijlage 2: Managementsamenvatting
Bijlage 3: Notitie Onderzoeks- en monitoringskader
Bijlage 4: Begrippenlijst
Bijlage 5: Deelnemende organisaties

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.

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.

De voorliggende rapportage is het resultaat van het onderzoek dat Haskoning voor het jaar 2025 heeft uitgevoerd. Deze volgt de rapportage uit 2024 op, welke onderdeel is geweest van de Kamerbrief “Aanbieding monitoringsrapportage 2024 – Monitor Werking Omgevingswet” d.d. 14 juli 2025 (referentie 2025-0000422589”. De rapportage uit 2024 had betrekking op het eerste jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het jaar 2024 kenmerkte zich als een jaar waarin alle overheden daadwerkelijk met de Omgevingswet en de kerninstrumenten in de praktijk aan de slag moesten. Het onderzoek voor de rapportage uit 2024 startte in het laatste kwartaal van 2024. Een verschil met de rapportage uit 2024 is, dat het onderzoek voor de voorliggende rapportage aan het begin van 2025 is gestart, waar dat voor het jaar 2024 niet het geval was. Het spreekt voor zich dat de omvang van het onderzoek daarom uitgebreider is, zo ook de voorliggende rapportage.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak 2025

Onderzoeksvragen

Het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet stelt de volgende onderzoeksvragen centraal:

- 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 belangrijke 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 worden gemonitord.

Onderzoeksverantwoording

Voor een uitgebreide weergave van de aanpak van Haskoning, de stappen van het onderzoek en monitoring, de onderzoeksverantwoording met onder andere de nulmeting, het normenkader en 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.

wetenschappelijke onderbouwing van de steekproef wordt verwezen naar de Notitie Onderzoeks- en monitoringskader die bij de start van de Monitor Werking Omgevingswet in 2024 is vastgesteld (bijlage 3).

Tijdlijn 2025

De eerste maanden van 2025 zijn gebruikt om de rapportage over 2024 te finaliseren en deze met de klankbordgroep, waar ook de koepelorganisaties aan deelnemen, te bespreken. In maart 2025 heeft een tussentijdse evaluatie met het ministerie plaatsgevonden waarbij ook een vooruitblik op het onderzoek voor 2025 is besproken. Zoals ook in de Kamerbrief “Aanbieding monitoringsrapportage 2024 – Monitor Werking Omgevingswet” d.d. 14 juli 2025 (referentie 2025-0000422589” naar voren is gebracht, is in het kwalitatieve onderzoek vanaf 2025 meer aandacht besteed aan de bevoegde gezagen bij het Rijk als gebruikers van de Omgevingswet. Ook zijn er manieren verkend om initiatiefnemers, hoofdzakelijk bedrijven via belangenorganisaties, bij het onderzoek te betrekken. Met het ministerie is daarnaast afgesproken dat de voorheen gebruikte term ‘casestudies’ wordt gekoppeld aan organisaties. Een casestudie is dus een organisatie (overheid danwel belangenorganisatie) die bij het onderzoek wordt betrokken, waarbij naast dossieronderzoek naar openbare bronnen ook een interview zal worden afgenomen. Dit deel van de Monitor Werking Omgevingswet betreft een kwalitatief onderzoek waarin ervaringen van organisaties worden gedeeld. Aantallen of andere kwantificaties vinden plaats in het kwantitatief deel van de Monitor Werking Omgevingswet.

Voor het dossieronderzoek is de volgende methode gehanteerd. Ter voorbereiding op de interviews zijn voorafgaand de relevante documenten bestudeerd, voor zover die raadpleegbaar zijn via openbare bronnen. Het gaat dan om - onder meer - omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen. Dit dossieronderzoek is geïntegreerd in de interviewverslagen. Van het dossieronderzoek is, mede ten behoeve van de leesbaarheid, geen afzonderlijk verslag in de rapportage opgenomen.

De onderzoekers hebben organisaties geselecteerd aan de hand van de criteria die zijn opgesteld in de Notitie Onderzoeks- en monitoringskader (zie bijlage 3, zoals vastgesteld bij de start van de Monitor Werking Omgevingswet in 2024).[2] Bij de selectie is gezorgd voor voldoende variatie in de omvang van de organisatie (groot, klein) en de geografische spreiding van decentrale overheden (verschillende regio’s). De interviews hebben plaatsgevonden in de maanden april t/m oktober.

Verder is, zoals afgesproken met het ministerie, van elk interview een zakelijk verslag gemaakt. Dit is vervolgens teruggelegd bij de geïnterviewde, zodat diegene nog schriftelijke aanvullingen kon toevoegen. Hier is ook gebruik van gemaakt. Een overzicht van de organisaties (44 in totaal) is opgenomen in bijlage 5.

Tabel 1: onderzochte indicatoren 2025[3]

Voor het jaar 2025 zijn alle indicatoren die vallen onder het kwalitatieve deel van de Monitor Werking Omgevingswet onderzocht.[4] Uit het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet volgt dat dit in beginsel de indicatoren 73 t/m 149 zijn. De indicatoren 117, 118, 120 en 121 vallen niet onder het kwalitatieve onderzoek van Haskoning. Deze worden op een andere manier via een andere partij onderzocht. Deze indicatoren hebben als bron tekstanalyse en dat valt niet binnen de opdracht van Haskoning. Ook indicator 135 wordt niet door Haskoning onderzocht. Tot slot zijn velden bij de

[2] Voor een uitgebreide toelichting op de onderzoeksverantwoording, een onderbouwing van de gemaakte keuzes en het normenkader wordt naar dit document uit 2024 verwezen. Dit wordt niet herhaald in deze rapportage.
[3] In bijlage 1 staan deze genummerde indicatoren uitgeschreven.
[4] Een overzicht van deze indicatoren is te vinden in het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/23/plan-van-aanpak-monitor-werking-omgevingswet.

indicatoren 119 en 133 in het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet leeg, ook deze zijn logischerwijs niet onderzocht.

Vervolgens heeft verificatie en (zoveel mogelijk) validatie plaatsgevonden in de maanden oktober en november via de werkgroepen en bestaande gremia per overheidslaag (zes in totaal, hierna te noemen: bijeenkomsten). De koepelorganisaties die aan de klankbordgroep deelnemen, gaven ook voor dit jaar aan dat het wenselijk is om voor het ophalen van informatie wederom zoveel mogelijk aan te sluiten bij bijeenkomsten van bestaande gremia (werkgroepen, netwerksessies en dergelijke) om de (mede)overheden zo min mogelijk te belasten. Deze bijeenkomsten van Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties, gemeenten, provincies en waterschappen hebben ieder een specifieke focus op een bepaald thema.[5]

De onderzochte onderwerpen zijn daarnaar onderverdeeld. Een overzicht van de bijeenkomsten waar ten behoeve van het onderzoek aan deel is genomen, is opgenomen in bijlage 5. Tijdens de bijeenkomsten zijn telkens de volgende, algemene, vragen gesteld:

- Klopt het beeld dat naar voren komt uit de interviews, herkennen de betrokken overheden het beeld?
- Herkennen andere overheden het beeld dat naar voren komt of wordt [bevinding/signaal/knelpunt] ook door andere overheden ervaren? Zijn er aanvullingen/nuances?
- Welke knelpunten ervaren overheden bij het realiseren van de verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes?

Los van deze algemene vragen zijn de indicatoren die aansluiten bij het specifieke onderwerp of thema van de bijeenkomst, bijvoorbeeld participatie of gebiedsgericht werken, met de desbetreffende deelnemers van tevoren gedeeld en tijdens de bijeenkomst besproken. Steeds waren bij de bijeenkomsten zoveel mogelijk verschillende organisaties aanwezig. Vanwege de grote aantallen deelnemers bij bijvoorbeeld de netwerkbijeenkomsten voor gemeenten is het logisch dat niet iedere gemeente telkens aanwezig was of expliciet een standpunt heeft geformuleerd. Dit heeft tot gevolg dat er in het rapport niet altijd algemeen gevalideerde, gegeneraliseerde stellingen worden ingenomen of andere meer kwantitatieve beoordelingen worden gedaan (zie ook de alinea hierna).

Verantwoording van de bevindingen
De onderzoeksresultaten zijn samengevat in onderliggende rapportage, waarbij specifiek wordt weggebleven van conclusies zoals “álle gemeenten ervaren X” of anderszins gegeneraliseerde stellingen. De verificatie en validatie van de onderzoeksbevindingen is immers beperkt tot de overheden die hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten. De conclusies richten zich op de beantwoording van de onderzoeksvragen, zijn neutraal geformuleerd en dus niet oordelend over de inspanningen van overheden.

1.3 Jaarlijkse cyclus

Het onderzoek voor het kwalitatieve deel van de Monitor vindt jaarlijks plaats. De jaarlijkse rapportages worden in concept voorgelegd aan de klankbordgroep, voor feedback en input. Het gaat om beschrijvende rapportages met bevindingen, de rapportages omvatten geen oordeel over de werking van de wet.

Conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet gaat Haskoning uit van een jaarlijkse programmering en planning. Hierdoor kan na de evaluatie van elke jaarrapportage jaarlijks worden

[5] Bijvoorbeeld een bijeenkomst gericht op participatie of VTH.

bijgestuurd om het programma voor het volgende jaar te bepalen. Zo kan er bijvoorbeeld met aanvullend onderzoek verdiept worden op een bepaald thema.

Het uitgangspunt is dat bij een aantal overheden jaarlijks over alle van toepassing zijnde indicatoren gegevens worden verzameld. Zo kan bij deze overheden de langjarige ontwikkeling worden gemonitord. Dit sluit aan bij het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet waarin staat dat een deel van het onderzoek 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 omgevingswaarden) nog niet veel informatie bij een overheidsinstantie beschikbaar is. Daar kan dan in het volgende jaar de focus op worden gelegd. Het totale aantal ondervraagde overheden, en het aantal indicatoren voor die overheden staan dus niet voor de gehele periode vast. Dit is conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet, waarin is vermeld dat de hoeveelheid ondervraagden afhangt van het beschikbare budget, de belastbaarheid van de overheden en de informatiebehoefte.

In het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet staat bovendien dat de uitwerking in overleg met de opdrachtgever wordt vastgesteld. Hierdoor wordt er enerzijds informatie verzameld over langjarige ontwikkeling van de transitie bij overheden, en kan er anderzijds tussentijds bijgestuurd worden, afhankelijk van 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 interviews bij andere overheden en/of door de ronde tafels (bijeenkomsten). Wanneer het beeld dat uit de periodieke herhaling naar voren komt over een bepaald onderwerp minder eenduidig of zelfs diffuus is, kan dit door dezelfde twee methoden geanalyseerd worden, welke omstandigheden maken dat overheden op bepaalde onderwerpen een verschillende ontwikkeling laten zien.

1.4 Leeswijzer

In deze conceptrapportage wordt achtereenvolgens ingegaan op de bevindingen ten opzichte van de verbeterdoelen (hoofdstuk 2) en de bevindingen ten opzichte van de uitvoeringsprincipes (onderdeel 3). In hoofdstuk 4 volgt de verwachte aanpak voor 2026.

2 Bevindingen verbeterdoelen

Met de Monitor Werking Omgevingswet beoogt de Rijksoverheid zichzelf en anderen te voorzien van informatie over de werking en de effecten van de Omgevingswet.[6] Met de effecten van de Omgevingswet worden in dit hoofdstuk de verbeterdoelen van de Omgevingswet bedoeld. De overkoepelende vraag met betrekking tot de verbeterdoelen is: *'Hoe werken overheden aan de realisatie van de verbeterdoelen en in hoeverre lukt dit?'*.

De verbeterdoelen zijn voor de wetgever aanleiding geweest om de Omgevingswet in te voeren. Informatie hierover is van belang voor het beoordelen of de Omgevingswet naar behoren werkt. De Monitor verzamelt daarom feiten en ervaringen over in hoeverre het overheden lukt om die verbeterdoelen te halen in de praktijk.

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

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

De bevindingen uit het kwalitatieve deel van de Monitor voor 2025 zijn hieronder per verbeterdoel uiteengezet. Daarbij wordt per verbeterdoel aangegeven op welke indicatoren de bevindingen betrekking hebben.

2.1 Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet brengt een grote hoeveelheid sectorale wetten en regelgeving samen in één wet. Dit moet overheden en andere betrokkenen stimuleren om, uitgaande van de ontwikkeling of opgave, de diverse sectorale belangen in het fysieke domein in samenhang te beschouwen. Het beoogt een integrale aanpak waarbij samenhang wordt aangebracht tussen sectoren, belangen en instrumenten. Dit zorgt er onder andere voor dat burgers en initiatiefnemers niet langer geconfronteerd worden met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen. In de Monitor wordt informatie verzameld om inzicht te krijgen in hoeverre dit verbeterdoel behaald wordt. Daartoe wordt gekeken naar de samenhangende benadering in termen van inhoudelijke thema's, belangen van betrokkenen, interne en externe samenwerking en inzet van instrumentarium.

Tabel 2: samenhangende benadering
Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de omgevingsvisie en het omgevingsplan een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving bevatten. Bij zowel de vaststelling van (een wijziging van) het omgevingsplan als de verlening van een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, wordt getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De samenhangende benadering van toe te laten activiteiten vindt dus zowel bij de visievorming plaats als

[6] Volgens het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/23/plan-van-aanpak-monitor-werking-omgevingswet.

in het ruimtelijk spoor. Daarnaast zorgt de regelgeving over de milieueffectrapportages ervoor dat plannen, programma's en projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben integraal beoordeeld worden op hun milieueffecten. Als het gaat om andere vergunningplichtige activiteiten - zoals een activiteit die vergunningplichtig is op basis van de waterschapsverordening - dan zal er veelal een sectoraal afwegingskader van toepassing zijn. De Omgevingswet beoogde ook niet die afwegingskaders te integreren. Ook onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was er sprake van sectorale afwegingskaders voor verschillende activiteiten die in een aanvraag gebundeld werden.

Indicatoren die bij dit verbeterdoel horen zijn: 73 t/m 83.

2.1.1 Overheden betrekken alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving in het ontwikkelen en uitvoeren van hun omgevingsbeleid

2.1.1.1 Toelichting en indicatoren

Met de Omgevingswet krijgen bestuursorganen de opdracht om bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden rekening te houden met de samenhang van alle relevante thema's uit de leefomgeving. Dit veronderstelt een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving die meer is dan de optelsom van sectorale taken en bevoegdheden. Bij integratie gaat het erom of alle relevante onderwerpen worden bekeken en om het bij elkaar brengen van regels. De randvoorwaarde bij een integrale benadering is dat alle sectorale doelstellingen per deelbelang overeind blijven.
Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden in hun beleid en uitvoering de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving meer in samenhang bezien:

[73] Worden de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang bekeken in de omgevingsvisies van de gemeenten/provincies?
[74] Worden bij omgevingsplan en omgevingsvergunning alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving meegenomen door bevoegde gezagen?

Tabel 3: De 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft 6 kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid schrijven en uitvoeren. Daarnaast kunnen overheden met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten. De 6 kerninstrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit.

De omgevingsvisie:
De omgevingsvisies van gemeenten, provincies en het Rijk beschrijven de maatschappelijke opgaven en de te beschermen kernkwaliteiten. De omgevingsvisies bevatten op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau de maatschappelijke opgaven en de te beschermen kernkwaliteiten. In de omgevingsvisie worden onderwerpen als water- bodem- en luchtkwaliteit samengebracht en met elkaar verbonden. De omgevingsvisie bevat een beschrijving van de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied evenals van de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast en provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast. Provincies moesten bij inwerkingtreding van de wet een omgevingsvisie hebben vastgesteld en gepubliceerd. Gemeenten moeten op 1 januari 2027 beschikken over een omgevingsvisie die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Het Rijk heeft voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een nationale omgevingsvisie opgesteld die momenteel geactualiseerd wordt.

Het programma:
Een programma bevat over onderdelen van de fysieke leefomgeving een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan en maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Een programma kan zien op een bepaald aspect maar ook op een concreet gebied. Het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de Minister die het aangaat kunnen programma's vaststellen. De Omgevingswet kent onder andere verplichte en vrijwillige programma's. In de Omgevingswet zijn een aantal verplichte programma's opgenomen waaronder het waterbeheerprogramma dat door de waterschappen wordt vastgesteld.

Decentrale regels:
Decentrale overheden hebben één regeling voor de fysieke leefomgeving voor hun gehele grondgebied. In het omgevingsplan (van gemeenten) en de verordening (van provincies en waterschappen) staan regels over de fysieke leefomgeving. De gemeente kan voor ieder gebied zeggen welke activiteiten zij wel of niet toestaat, bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid. Bij omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. Iedere gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast. Gemeenten krijgen tot 1 januari 2032 de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving om te zetten naar een nieuw omgevingsplan. De provinciale staten stellen de omgevingsverordening vast, waarin de regels over de fysieke leefomgeving van de provincie zijn opgenomen. Daarnaast noemt de wet en de algemene maatregelen van bestuur een aantal onderwerpen die de provincie kan regelen en onderwerpen die verplicht moeten worden geregeld. Waterschappen zijn decentrale overheden met een functioneel karakter. De waterschapsverordening wordt door het algemeen bestuur van het waterschap vastgesteld en bevat regels specifiek gericht op het watersysteem en waterstaatswerken binnen het beheergebied van een waterschap.

Algemene rijksregels
In de algemene rijksregels staan in de eerste plaats de regels die nodig zijn voor de werking van het stelsel van de Omgevingswet. Deze regels vormen de grondslag voor de instrumenten, en de taken en bevoegdheden van overheden. De regels bevatten ook de normen voor de kwaliteit van de leefomgeving die het rijk stelt in omgevingswaarden. Daarnaast staat in de algemene rijksregels de regels van het Rijks die van invloed zijn op het beleid van decentrale overheden (Besluit kwaliteit leefomgeving, Bkl). Het besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevatten rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving.

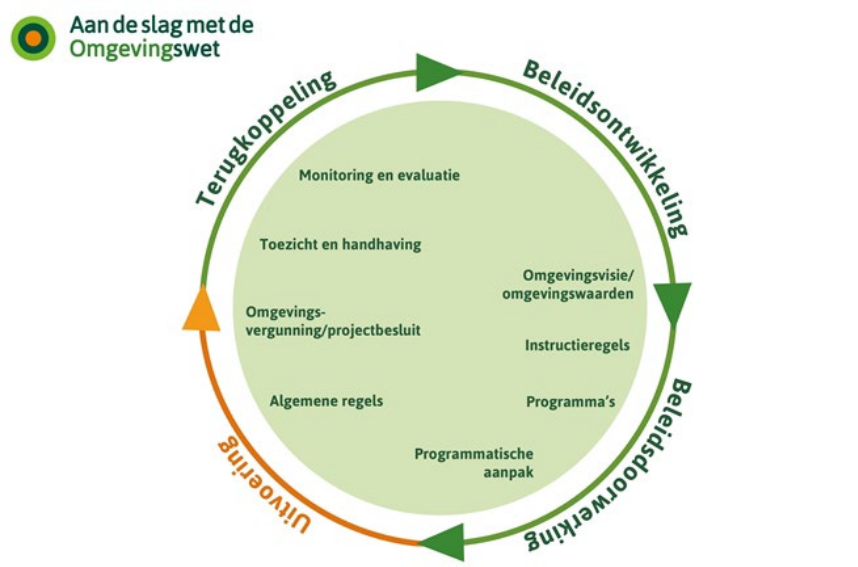
Omgevingsvergunning
Voor sommige activiteiten geldt een vergunningplicht: de plicht om eerst een vergunning aan te vragen bij het bevoegd gezag. Vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen door het Rijk in de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Vergunningplichtige activiteiten worden decentraal door de provincie aangewezen in de omgevingsverordening, door de gemeente in het omgevingsplan en door het waterschap in de waterschapsverordening.

Projectbesluit
Het projectbesluit is een instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor het mogelijk maken van vaak complexe projecten met een publiek belang. Voorbeelden zijn de aanleg of uitbreiding van een snelweg of de versterking van een primaire waterkering. Ook kan het gaan om private

initiatieven die samenvallen met het bereiken van publieke doelen voor de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van nieuwe natuur of energie-infrastructuur in samenwerking met een private initiatiefnemer.

Tabel 4: De beleidscyclus uitgelicht

Met de beleidscyclus kan je beleid maken. Als je beleid maakt voor de fysieke leefomgeving biedt de Omgevingswet de instrumenten en die sluiten aan op de beleidscyclus. Maar er is geen sprake van een vaste volgorde, onderlinge afhankelijkheid of verplichte samenhang. De samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving gaat over de samenhang tussen de belangen van de leefomgeving, water, bodem, natuur, milieu, archeologie, etc. Die samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving krijgt een plek in de omgevingsvisie en is in het omgevingsplan waarin het ook van belang is dat wordt gekeken naar het ETFAL, de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Om te komen tot een goede omgevingsvisie is het van belang om integraal te werken, dus ook andere belanghebbenden, de waterschappen, GGD 's etc. te betrekken bij het opstellen. De programma's en omgevingswaarden kunnen vervolgens prima sectoraal en/of gebiedsgericht zijn. Vervolgens worden in de algemene regels en de decentrale regels in het omgevingsplan bepaald welke activiteiten vergunningplichtig (of meld/informatieplichtig zijn). En wordt bij het verlenen van vergunningen beoordeeld of de vergunning kan worden verleend, waarvoor vaak een sectoraal beoordelingskader nodig is.



Afbeelding 1: de beleidscyclus (bron: iplo.nl).

2.1.1.2 Bevindingen per overheidslaag

Uit de interviews blijkt dat de vraag of sprake is van een samenhangende benadering, per instrument anders wordt beantwoord.

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties

Projectbesluiten
Bij projectbesluiten worden volgens verschillende Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving meegenomen of is die wens er in ieder geval. Vanwege de urgentie van bepaalde projecten is het volgens de ondervraagden een uitdaging om de balans te vinden

tussen die integrale benadering en snelheid. Daar komt bij dat het projectbesluit een nieuw instrument is en de Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties in 2025 nog ervaring op doen met de toepassing daarvan.

Omgevingsvergunningen
In de interviews wordt aangegeven dat vergunningaanvragen worden getoetst aan het beoordelingskader uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Thema's die een onderdeel zijn van dat toetsingskader worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.

De wet biedt aan een initiatiefnemer de mogelijkheid om voor de verschillende activiteiten waaruit een initiatief of project bestaat, meerdere aanvragen in te dienen, verspreid over langere of korter periode. Dit wordt door het bevoegde gezag ervaren als versnippering, maar is een keuze die de Omgevingswet aan de initiatiefnemer laat.

Deze mogelijkheid om losse aanvragen in te dienen wordt door een uitvoeringsorganisatie ervaren als een nadeel, omdat het een integrale en gelijktijdige beoordeling van de verschillende activiteiten die tot een initiatief behoren belemmert.

Provincies

Omgevingsvisie
Uit de interviews blijkt dat er bij de totstandkoming van een omgevingsvisie wordt gestreefd naar een integrale, samenhangende benadering van de thema's. Tijdens een bijeenkomst gaven alle aanwezige provincies aan dat het een worsteling is om alle sectorale beleidsthema's in één omgevingsvisie te verenigen. De geïnterviewde provincies gaven aan, dat dit ertoe leidt dat dat een strategische, integrale omgevingsvisie soms weinig concreet is.

In een bijeenkomst wordt bovendien herkend, dat een integrale afweging wordt bemoeilijkt, doordat de organisatie van de provincie anders moet worden ingericht.

Programma
Uit de interviews blijkt dat programma's vaak thematisch of sectoraal worden opgesteld. Een provincie werkt met een omgevingsprogramma waarin alle ruimtelijke ontwikkelingen worden vertaald. Andere programma's bevatten uitvoeringsmaatregelen of uitvoeringsagenda's. Deze programma's zijn sectoraal maar de geïnterviewde provincies gaven aan, dat het wenselijk is dat sectorale programma's inhoudelijk gekoppeld worden aan de omgevingsvisie. Men wil zoveel mogelijk voorkomen dat er losse programma's worden vastgesteld, die geen samenhang hebben met de omgevingsvisie. De vraag is dan hoe de samenhang tussen alle programma's wordt gewaarborgd. Provincies geven aan dat het veel sturing vergt binnen de provinciale organisatie om de samenhang van het beleidshuis te waarborgen. Daarbij speelt ook een politiek-bestuurlijk element, de portefeuilleverdeling, een rol.[7]

Omgevingsvergunning
In een bijeenkomst wordt door provincies herkend, dat initiatiefnemers activiteiten die bij een project horen versnipperd aanvragen. Dat houdt in dat alle activiteiten los, en in de tijd verspreid, worden aangevraagd. In deze bijeenkomst wordt bovendien de vrees geuit dat er voor sommige activiteiten überhaupt geen aanvraag wordt ingediend, omdat gemeenten initiatiefnemers daar niet op wijzen.

In de bijeenkomst werd overigens opgemerkt dat van een integrale benadering op vergunningenniveau niet of niet altijd sprake is of kan zijn, gelet op het wettelijke toetsingskader. Het beoordelingskader voor

[7] Zie ook de uitwerking onder 3.1 (uitvoeringsprincipe integraal werken).

aanvragen is immers – vaak – sectoraal bepaald. Ook is de aanhaakplicht vervallen. Dit leidt ertoe dat aanvragen om een omgevingsvergunning voor de verschillende activiteiten waaruit een project bestaat, niet integraal of samenhangend beoordeeld kunnen worden.

Tabel 5: de aanhaakplicht en onlosmakelijke samenhang vervallen

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

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

Vervallen onder de Omgevingswet:
Onder de Omgevingswet is de aanhaakplicht en de eis van onlosmakelijke samenhang vervallen. Het beoogde doel is dat voorkomen wordt dat de aanvrager moet investeren in een vergunningaanvraag voor een bepaalde activiteit, terwijl het nog niet zeker is of de omgevingsvergunning voor een andere activiteit überhaupt vergunbaar is.

Waterschappen
In de interviews wordt aangegeven, dat waterschappen slechts de waterbelangen bij vergunningaanvragen mogen beoordelen. De meerderheid van de ondervraagden is het erover eens dat een bredere toetsing gezien de bevoegdheden van waterschappen ook niet is toegestaan. Eén waterschap geeft aan dat alle relevante thema's via het actualiseren van de visies wel worden meegenomen.

Gemeenten
Tijdens interviews en bijeenkomsten wordt herkend dat het bewerkstelligen van een samenhangende benadering een cultuuromslag vergt, die nog niet overal in de organisatie van gemeenten heeft plaatsgevonden. Wel wordt over het algemeen erkend dat de Omgevingswet het integrale werken wel zal bevorderen.

Omgevingsvisie
Uit de interviews blijkt dat het aanbrengen van samenhang tussen verschillende thema's in de omgevingsvisie een doelstelling is waar gemeenten van op de hoogte zijn en ook naar streven. Meerdere gemeenten geven echter aan dat de structuur van hun omgevingsvisie op dit moment nog niet (volledig) voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Vaak zijn er nog meerder beleidsdocumenten, voor verschillende thema's. Het beeld is, dat er wordt gewerkt aan een nieuwe, integrale visie.

Omgevingsplan
Wat betreft de omgevingsplannen, blijkt uit de interviews dat gemeenten over het algemeen nog onvoldoende zijn gevorderd met het vaststellen van definitieve omgevingsplannen en/of de bestuurlijke besluitvorming daaromheen om te kunnen beoordelen of alle relevante thema's uit de fysieke

leefomgeving worden meegenomen. Men is vaak nog zoekende hoe dit moet worden vorm gegeven. Veel gemeenten zijn aan de slag met het beleidsneutraal omzetten van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Om die reden worden in het omgevingsplan (nog) niet alle relevante thema's meegenomen. Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om een integraal omgevingsplan op te stellen.

Tabel 6: confettikanon toegelicht

In de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer komen te vervallen. In plaats daarvan staat nu de milieubelastende activiteit (MBA) centraal.

Voor bedrijven met beperkte milieugevolgen gelden nu enkel nog rijksregels voor specifieke activiteiten maar niet meer voor het hele bedrijf. Voor zover er nog algemene rijksregels golden zijn deze overgedragen naar gemeenten en waterschappen.

Bedrijven met grotere milieugevolgen worden zo mogelijk (net als onder oud recht) met algemene regels als één bedrijf gereguleerd, alleen voor de activiteiten van het bedrijf waar de milieueffecten uit voortkomen die individueel beoordeeld moeten worden geldt (onder de Omgevingswet nu) een vergunningplicht. Voorheen gold die vergunningplicht voor het hele bedrijf. Deze verandering beperkt naast de omvang van vergunningaanvragen ook het aantal momenten waarop een vergunning bij verandering van activiteiten moet worden aangepast.

Voor bedrijven met de zwaarste milieugevolgen, complexe bedrijven, blijft de vergunningplicht voor het hele bedrijf gelden. Deze vergunning is het centrale instrument om de milieugevolgen voor dit type bedrijven te reguleren.

De algemene rijksregels zijn zo veel mogelijk naar deelactiviteiten geordend, zodat de relevante regels voor bedrijven beter toegankelijk zijn en minder onduidelijkheid bestaat over de vraag of een regel geldt of niet. In gevallen waar een vergunningaanvraag (of een melding of informatieverstrekking) over een of meer deelactiviteiten gaat en niet over het hele bedrijf, kan het voorkomen dat het bevoegd gezag informatie over het bedrijf verspreid over verschillende aanvragen (of meldingen en informatie) ontvangt. Dit over verschillende documenten verspreid binnenkomen van informatie over een bedrijf wordt confettikanon genoemd en kan extra administratieve handelingen voor het bevoegd gezag betekenen. Het kan ook het in samenhang beoordelen van het bedrijf bemoeilijken. 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.

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

Overheden gebruiken de term confettikanon ook voor aanvragen voor vergunningplichtige (niet-milieubelastende) activiteiten. Als een project bestaat uit meerdere vergunningplichtige activiteiten dan kunnen aanvragen los van elkaar en verspreid in de tijd worden ingediend. Dit raakt aan het loslaten van het vereiste van onlosmakelijke samenhang en het vervallen van de aanhaakplicht (zie tabel 5).

Omgevingsvergunning

Een aantal van de bij het onderzoek betrokken gemeenten heeft de ervaring, dat aanvragen om een omgevingsvergunning voor de verschillende activiteiten waaruit een project bestaat, door initiatiefnemers

worden gesplitst. Bovendien worden omgevingsvergunningen vaak verspreid over een ruime periode, los van elkaar aangevraagd. Binnen de wet wordt deze mogelijkheid gegeven en een initiatiefnemer is niet verplicht om aanvragen voor activiteiten te bundelen. Erkend wordt, dat het bevoegd gezag niet kan afdwingen dat aanvragen voor alle activiteiten van een initiatief gelijktijdig worden ingediend. Gemeenten geven aan dat het daardoor lastig is om een overzicht te krijgen van het gehele initiatief. Dit wordt door een gemeente aangeduid als het “confettikanon”. Het systeem bedeelt verschillende elementen toe aan verschillende onderdelen in de organisatie. Een gemeente meent, dat dit zorgt voor versnippering waardoor de integraliteit verdwijnt die juist beoogd werd met de Omgevingswet.

2.1.2 Overheden betrekken de belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijk partners in het ontwikkelen en uitvoeren van hun omgevingsbeleid

2.1.2.1 Toelichting en indicatoren

De samenhang die de wetgever met de Omgevingswet voor ogen heeft gaat ook over het aanbrengen van samenhang tussen belangen in de fysieke leefomgeving. Overheden dienen daarom in het maken van hun leefomgevingsbeleid, zoals omgevingsvisies, inbreng vanuit de maatschappij te organiseren om een integraal beeld te krijgen van de belangen en daar in de ontwikkeling en uitvoering van beleid rekening mee te houden. Overheden en maatschappelijke partners worden daarbij gestimuleerd om over de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid heen te kijken. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt hoe het betrekken van en samenhang aanbrengen tussen de verschillende belangen vorm krijgt.

[75] Hebben bevoegd gezagen informele of formele processen ingericht om participatie te organiseren bij de inzet van het instrumentarium?
[76] Gebruiken overheden opgedane inzichten over belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijk partners om hun beleid aan te scherpen?
[77] Voelen burgers, bedrijven en maatschappelijke partners zich gehoord in het participatieproces bij beleidsontwikkeling?

2.1.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Op Rijksniveau is participatie zowel informeel als formeel ingericht bij de inzet van instrumenten, aldus de geïnterviewden. Voor de nationale omgevingsvisie en voor nationale programma’s wordt een participatieproces ingericht.

Daarnaast vindt er participatie plaats in het kader van een projectbesluit (met de terinzagelegging van het voornemen en participatieplan) en in het kader van de milieueffectrapportage (met de notitie reikwijdte en detailniveau). In dit proces wordt zowel formeel als informeel samengewerkt met andere betrokken partijen in de communicatie naar de omgeving. Hoewel de Omgevingswet veel ruimte laat voor de precieze uitvoering van participatie, wordt er opgemerkt dat er vooralsnog aangesloten wordt bij participatievormen die vóór de Omgevingswet werden gebruikt.

Eén van de geïnterviewden geeft aan dat bij losse vergunningen participatie minder is ingericht.

Provincies
Uit de interviews blijkt, dat provincies allemaal participatie toepassen bij de inzet van het instrumentarium. Afhankelijk van de fase waarin het instrument zich bevindt, worden overheden en/of burgers betrokken. Maatschappelijke organisaties en ketenpartners waarderen de mogelijkheid om betrokken te zijn via

participatie. De indruk bestaat, dat burgers zich minder betrokken voelen en dat burgers participatie wisselend beleven.

Een aantal geïnterviewden geeft nadrukkelijk aan dat participatie hoog op de agenda staat. Een enkele provincie geeft aan dat dit voor de Omgevingswet ook al was en de Omgevingswet daarin dus geen verandering in heeft aangebracht.

Verschillende provincies hebben nadrukkelijk aangegeven dat de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke partners wordt gebruikt voor het aanscherpen van het omgevingsbeleid.

Waterschappen
Enkele waterschappen geven aan dat participatie formeel is ingericht via de eigen participatieverordening wanneer het gaat om eigen initiatieven. Bij initiatieven die derden bij het waterschap indienen mist die structuur vaak. Een uitzondering hierop is wanneer er sprake is van een projectbesluit.

Gemeenten
Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat participatie plaatsvindt bij de ambtshalve inzet van het eigen instrumentarium. Welke vorm deze participatie aanneemt, is afhankelijk van het instrument dat wordt ingezet.

De opgedane inzichten worden door die gemeenten ook gebruikt om hun omgevingsbeleid aan te scherpen. Door enkele gemeenten wordt aangegeven dat het verkrijgen van input van burgers de nodige moeite kost.

Wat betreft de vraag of burgers, bedrijven en maatschappelijke partners zich gehoord voelen, geven twee gemeenten aan dat dit zo is, of dat ze in ieder geval het gevoel hebben dat dit zo is. Dit baseren ze mede op de hoeveelheid ingekomen bezwaren en zienswijzen.

Tijdens een thematische bijeenkomst over participatie geven de aanwezigen aan te beschikken over een participatieadviseur, participatiebeleid (stappenplan) en in sommige gevallen een participatieverordening. Een gemeente geeft aan dat er een ontwikkelagenda wordt opgesteld waarin de leerpunten voor participatietrajecten staan. Gezamenlijk wordt het hoofddoel van participatie geschetst, namelijk dat met de kennis van belanghebbenden het plan wordt verbeterd. In het participatieverslag wordt beschreven wat is opgehaald, en wordt gemotiveerd aangegeven wat er met de inbreng is gedaan.

2.1.3 Overheden werken intern (tussen afdelingen en sectoren) en onderling samen bij het opstellen en uitvoeren van hun leefomgevingsbeleid

2.1.3.1 Toelichting en indicatoren

De Omgevingswet beoogt ook samenhang aan te brengen in bestuur- en ambtelijke processen en samenwerking in de fysieke leefomgeving. Dat betekent onder andere dat er per project of activiteit maar één besluit genomen hoeft te worden, ook al gaat het verschillende overheden aan. Deze stroomlijning ‘achter het loket’ stelt hoge eisen aan de afstemming en samenwerking tussen overheden. Besluiten moeten genomen worden met inachtneming van de belangen van iedere betrokken overheid en op elkaar worden afgestemd. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze samenhangende benadering gericht op bestuurlijke en ambtelijke processen vorm krijgt.

[78] Worden binnen provincies, gemeenten en waterschappen alle relevante afdelingen betrokken bij het opstellen van een omgevingsvisies, programma’s en decentrale regelgeving?

[79] In hoeverre stemmen overheidsorganen de inzet en inhoud van instrumenten uit de Omgevingswet met elkaar af?
[80] Worden partijen zoals GGD, veiligheidsregio's, netbeheerders, ProRail en Staatsbosbeheer door gemeenten en provincies betrokken bij inzetten van instrumenten?

2.1.3.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Afstemming binnen de eigen overheidslaag en tussen verschillende overheidslagen vindt volgens de geïnterviewden vooral vanwege de inhoud plaats, bijvoorbeeld via interdepartementale of regionale overleggen, en niet omdat er gebruik wordt gemaakt van een specifiek instrument uit de Omgevingswet.

Eén geïnterviewde geeft aan dat een zo vroeg mogelijke afstemming met de gemeente waar een project ligt gunstig is, omdat er een groot verschil in kennis wordt ervaren.

Provincies
Provincies geven aan met andere overheden samen te (willen) werken. Enkele provincies geven aan dat er wel wordt samengewerkt, maar dat dit vaak incidenteel is. Een structurele samenwerking ontbreekt. Provincies geven aan nog te zoeken naar de wijze waarop gemeenten het beste betrokken kunnen worden om onderwerpen in samenhang te gaan ontwikkelen.

Geconstateerd wordt dat partijen zoals GGD, veiligheidsregio's, netbeheerders, ProRail en Staatsbosbeheer worden betrokken bij het opstellen van beleid en regelgeving. Het verschilt per provincie hoe en in welke mate dit plaatsvindt.

Waterschappen
Wat betreft de interne samenwerking bij het opstellen van beleid en regelgeving blijkt uit de interviews dat dit bij alle waterschappen plaatsvindt. Op welke manier de afdelingen binnen het waterschap worden betrokken verschilt per waterschap.

Over de samenwerking met andere overheden verschillen de ervaringen per waterschap. Bij het ene waterschap verloopt de afstemming met alle overheden goed, bij een ander verschilt het per overheidslaag, en bij weer een ander is de afstemming matig en vaak reactief.

Gemeenten
Eén gemeente geeft aan dat de afstemming met andere overheden alleen plaatsvindt wanneer dat nodig is voor een specifiek onderwerp. Er is wel behoefte aan structurele ondersteuning vanuit de provincie.

Meerdere gemeenten geven aan dat er veel wordt geïnvesteerd in de samenwerking met partijen zoals GGD, veiligheidsregio's, netbeheerders, ProRail en Staatsbosbeheer. Hierdoor is de samenwerking met de partners verbeterd. Erkend wordt dat de Omgevingswet de samenwerking stimuleert.

2.1.4 Overheden brengen intern samenhang aan tussen de instrumenten die zij inzetten in het omgevingsbeleid

2.1.4.1 Toelichting en indicatoren

Onderdeel van de integrale aanpak is voor overheden om de instrumenten in samenhang met elkaar in te zetten. Er is geen doorwerking of vaste volgorde of afhankelijkheid tussen de verschillende instrumenten van de Omgevingswet. De instrumenten uit de Omgevingswet zijn wel afgestemd op de beleidscyclus.

Regels uit omgevingsplannen of verordeningen en maatregelen uit programma's kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan de beleidsdoelen uit een omgevingsvisie. Bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden vastgelegd in een omgevingsplan, moet een programma worden ingezet om die omgevingswaarden alsnog te behalen. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze samenhangende benadering gericht op de verschillende instrumenten van de Omgevingswet vorm krijgt.

[81] Zetten overheden actief in op alle onderdelen van de beleidscyclus en de instrumenten die daarbij horen?
[82] Wordt in omgevingsvisies verwezen naar andere instrumenten waarmee de visie tot uitvoering wordt gebracht en visa versa?
[83] In hoeverre zetten overheden vrijwillige of voorwaardelijke programma's in gekoppeld aan gestelde omgevingswaarden?

2.1.4.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Eén Rijksdepartement geeft aan dat het werk cyclisch is ingericht (volgens de beleidscyclus). Het domein waar dat departement zich mee bezig houdt is echter heel breed, wat met zich brengt dat er afwegingen gemaakt moeten worden. Dat wordt gezien als een uitdaging. Volgens dat departement wordt in de nationale omgevingsvisie verwezen naar andere instrumenten waarmee de visie tot uitvoering wordt gebracht. In de visie is een uitvoeringsparagraaf opgenomen en er is een uitvoeringsprogramma. Dit is niet anders dan onder de oude wetgeving. Vrijwillige of voorwaardelijke programma's die zijn gekoppeld aan gestelde omgevingswaarden, worden op dit moment door het departement niet ingezet.

Provincies
Alle provincies geven aan actief in te zetten op alle onderdelen van de beleidscyclus. Hoe goed dat gaat verschilt per provincie. Eén provincie geeft aan dat zij en andere provincies worstelen om alle onderdelen van de beleidscyclus op een rij te krijgen. Meerdere provincies geven aan dat programma's vaak sectoraal of gebiedsgericht worden vastgesteld. Het komt voor dat er losse programma's worden vastgesteld en dan is het een uitdaging om het overzicht te behouden. Ook is het een uitdaging om de samenhang tussen de programma's te waarborgen, of de koppeling met de omgevingsvisie.
Twee provincies hebben laten weten dat zij hiervoor een proces hebben ingericht. Zo heeft een van die provincies een coördinatiepunt voor omgevingsbeleid, voor beleidsdoorwerking en voor uitvoering met omgevingsdiensten. Op die manier wordt er volgens de cyclus gewerkt.

Tussen provincies bestaan grote verschillen in het onderling afstemmen van instrumenten. In sommige provincies vindt die afstemming al plaats of is de basis daarvoor gelegd. Zo werkt een provincie met prestatie-indicatoren en monitoring in elk programma, terwijl een andere provincie aangeeft dit slechts deels geregeld te hebben. In dat geval verwijzen andere instrumenten wel naar de visie, maar verwijst de visie niet naar beleidskaders. Weer een andere provincie ervaart de monitoring en koppeling van instrumenten aan de visie nog als een uitdaging. Bij een andere provincie is dit wel gewenst, maar nog in ontwikkeling.

Uit de interviews blijkt, dat omgevingswaarden (nog) niet worden toegepast in vrijwillige programma's. In een bijeenkomst worden hiervoor verschillende oorzaken aangedragen. Een provincie heeft aangegeven dat dit in ontwikkeling is, maar dat de capaciteit (voor het meetbaar kunnen maken van de omgevingswaarden, monitoringsverplichtingen, onderbouwing etc.) hiervoor onzeker is. Vrijwillige programma's heeft een andere provincie wel opgesteld, maar die zijn niet gekoppeld aan omgevingswaarden.

Waterschappen
De geïnterviewde waterschappen zetten niet altijd actief in op de onderdelen van de beleidscyclus en verwijzen in hun visies doorgaans niet naar andere instrumenten, en omgekeerd evenmin. Als reden wordt hiervoor gegeven dat het hebben van een visie voor waterschappen niet verplicht is.

Alle geïnterviewde waterschappen geven aan op dit moment geen vrijwillige programma's te hebben.

Gemeenten
Verschillende gemeenten geven aan dat in de (ontwerp)omgevingsvisie wordt verwezen naar andere instrumenten, maar dat er ook nog uitdagingen en ontwikkelingen zijn. Die uitdagingen en ontwikkelingen bestaan uit de koppeling van de omgevingsvisie met uitvoeringsprogramma's, capaciteit, financiële middelen, beleidskaders en doorverwijzingen naar uitvoeringsinstrumenten.

Een gemeente geeft aan dat er nog sprake is van een sectorale werkwijze binnen de gemeente. Zolang die werkwijze niet verandert, zal een integrale beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving volgens die gemeente niet gaan werken. In een andere gemeente wordt in de nieuwe omgevingsvisie wel verwezen naar andere instrumenten, maar de koppeling met uitvoeringsprogramma's is nog in ontwikkeling.

Verschillende gemeenten geven aan nog niet gestart te zijn met vrijwillige of voorwaardelijke programma's die zijn gekoppeld aan gestelde omgevingswaarden. Eén gemeente geeft hierbij aan wel programma's te willen maken, maar eerst nog kennis op moet doen over de werking daarvan. Een andere gemeente verwacht mogelijk in de toekomst een programma 'veilig en gezonde leefomgeving' te koppelen aan omgevingswaarden.

2.2 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte

Met de Omgevingswet moet de samenleving in staat zijn om eenvoudiger en beter dan nu de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te houden en tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor activiteiten van burgers en bedrijven. Overheden dienen in hun beleid en de uitvoering daarvan de balans te vinden tussen beschermen en benutten. Daarvoor biedt de Omgevingswet meer keuzeruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. In de Monitor wordt informatie verzameld over hoe overheden die keuzeruimte creëren en gebruiken.

Indicatoren die bij dit verbeterdoel horen zijn 84 t/m 93.

Tabel 7: Maatwerk uitgelicht

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.

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.

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 algemene regels is aangegeven.

2.2.1 Overheden gebruiken in hun leefomgevingsbeleid de mogelijkheden om een balans te vinden tussen flexibiliteit en houvast

2.2.1.1 Toelichting en indicatoren

De Omgevingswet geeft overheden de mogelijkheid een meer flexibele aanpak te hanteren in hun omgevingsbeleid. Zo kunnen overheden met maatwerkvoorschriften regelgeving aanpassen voor specifieke gevallen. Deze flexibiliteit kan echter ook leiden tot minder voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Uniforme regels hebben als voordeel dat ze burgers en bedrijven meer houvast bieden. Overheden zullen met de Omgevingswet hierin een balans moeten zoeken om de juiste mate van flexibiliteit en houvast te bieden voor de samenleving. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden invulling geven aan deze balans.

Tabel 8: “decentraal, tenzij” – principe

De Omgevingswet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (“decentraal, tenzij”). Decentraal, tenzij betekent dat het laagste overheidsniveau de meeste taken en bevoegdheden rond de fysieke leefomgeving krijgt. De gemeenten staan aan de basis voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. De waterschapen hebben de functionele zorg voor het waterbeheer. De provincie of het Rijk oefenen de taken alleen uit als een provincie of een nationaal belang niet op een doelmatige en een doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd of als dit nodig is voor een doelmatige en een doeltreffende uitoefening van de taken en de bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

[84] Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk?
[85] Hoe bieden overheden maatwerk aan initiatiefnemers?
[86] Hoe bieden overheden gebiedsgericht maatwerk met locatie specifieke regelgeving?
[87] Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld ten aanzien van bodem en infrastructuur? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de geldende algemene regel?

2.2.1.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Verschillende Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties geven aan dat er maatwerk plaatsvindt. Uit de interviews blijkt dat het (nog) onduidelijk is of de Omgevingswet invloed heeft op de hoeveelheid maatwerk en op de manier waarop het maatwerk plaatsvindt.

Tijdens een bijeenkomst werd aangegeven dat maatwerk de uitzondering is en dat de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk op Rijksniveau plaatsvindt bij het bepalen of een activiteit vergunningplichtig moet zijn.

Uit de interviews blijkt verder dat het bieden van maatwerk over het algemeen plaatsvindt op het niveau van vergunningverlening of bij het doen van meldingen en de (in)formele overleggen die daarbij plaatsvinden.

Wat betreft de wens vanuit initiatiefnemers, zijn de ervaringen van Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties verschillend. De een geeft aan dat initiatiefnemers behoefte hebben aan algemene regels, terwijl een ander aangeeft dat initiatiefnemers behoefte hebben aan maatwerk. In individuele gevallen worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld, als het Bal daarvoor de mogelijkheid biedt.

Provincies

Maatwerkregels

Eén provincie geeft aan dat in de omgevingsverordening aan gemeenten bewust de ruimte wordt geboden om van de uniforme regelgeving af te wijken door in het omgevingsplan maatwerkregels vast te stellen.

Afwegingsruimte of maatwerk in omgevingsverordening

Enkele provincies geven aan dat maatwerk en de ruimte daarvoor op verschillende manieren worden toegepast en gefaciliteerd, dat kan ook via open normen en beleidsregels.

Maatwerk bij concrete initiatieven

Uit de interviews blijkt dat bij concrete initiatieven of ontwikkelingen veel tijd en energie wordt gestoken in vooroverleg, niet alleen met de initiatiefnemer maar ook met andere betrokken overheden. Voor complexe casussen wordt er bijvoorbeeld door gemeenten een omgevingstafel georganiseerd, waarvoor de provincie wordt uitgenodigd. In het vooroverleg is ruimte voor maatwerk.

Gebiedsgericht maatwerk

Daarnaast geven provincies aan dat gebiedsgericht maatwerk wordt toegepast. Eén van die provincies merkt ook op dat de aandacht voor gebiedsgericht maatwerk groeit, maar dat dit belemmerd wordt door gebiedsoverstijgende knelpunten zoals stikstof.

Waterschappen

Maatwerk of afwegingsruimte in regelgeving

De bevindingen uit de interviews laten zien dat er verschillen zijn tussen waterschappen in het creëren van afwegingsruimte of mogelijkheden voor maatwerk in regelgeving. Eén waterschap geeft aan beleidsneutraal te zijn overgegaan (qua regelgeving). Deze regelgeving biedt enige ruimte voor maatwerk, maar dat moet zich nog ontwikkelen. Een ander waterschap merkt op dat het bewust afwegingsruimte creëert en dat dit een doorlopend proces is. Weer een ander waterschap laat weten nauwelijks bewust afwegingsruimte te creëren.

Gebiedsgericht maatwerk

Twee waterschappen geven aan dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van de situatie waarin voor ieder waterschap binnen de provincie dezelfde uniforme regels golden, naar gebiedsgerichte regelgeving, waardoor de regels tussen gebieden steeds meer uiteenlopen. In die zin is er dus al sprake van gebiedsgericht maatwerk.

De bevindingen uit de interviews geven aanleiding voor de conclusie dat waterschappen verschillend omgaan met gebiedsgericht maatwerk. Een waterschap geeft aan dat locatie-specifieke regelgeving of programma's niet aanwezig zijn. Een ander waterschap laat weten gebruik te maken van een positieve grondhouding en gebiedsgericht maatwerk toe te passen. Locatie-specifieke regelgeving wordt

stapsgewijs toegepast. Tot slot geeft een waterschap aan maatwerk weinig te benutten en dat het afhangt van de lokale situatie.

Maatwerk bij concrete initiatieven
De afweging tussen het volgen van de uniforme regelgeving of het mogelijk maken van maatwerk wordt voor concrete initiatieven vooral in het vooroverleg gemaakt. Daarin wordt gekeken naar de ruimte binnen de algemene regelgeving.
Meerdere waterschappen merken op dat ze van initiatiefnemers weinig verzoeken om maatwerk ontvangen.

Eén waterschap heeft aangegeven dat er zelden maatwerkvoorschriften ten aanzien van bodem en infrastructuur worden vastgesteld. Wanneer deze wel zijn vastgesteld kunnen in het ene geval soepeler zijn en in het andere geval strenger.

Gemeenten

Maatwerkregels
Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde gemeenten over het algemeen nog weinig gebruik maken van maatwerkregels in het omgevingsplan. Gemeenten zijn nog bezig om standaardregelsets te maken. Veel van de geïnterviewde gemeenten willen beleidsarm overgaan naar het nieuwe omgevingsplan. In de interviews wordt verwoord, dat gemeenteraden niet gelijk de hele breedte van de Omgevingswet benutten. Om die reden worden maatwerkregels op dit moment alleen toegepast als dat moet.

Maatwerk bij concrete initiatieven
Uit de interviews blijkt dat voor concrete initiatieven en ontwikkelingen er wel maatwerk mogelijk is. Initiatieven worden vaak behandeld via omgevingstafels (vooroverleg). Dit werd voor de Omgevingswet ook al gedaan. Eén gemeente geeft daarbij aan dat de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk bij concrete initiatieven strenger wordt beoordeeld sinds de invoering van de Omgevingswet. In het interview wordt het voorbeeld genoemd van het bindend adviesrecht van de gemeenteraad bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Gemeenten zijn het erover eens dat het bieden van maatwerk aan initiatiefnemers niet is veranderd onder de Omgevingswet. Daar waar het mogelijk is passen gemeenten maatwerk toe bij concrete initiatieven of ontwikkelingen. Eén gemeente merkt op dat de Omgevingswet wel meer ruimte biedt aan initiatiefnemers om met gemeenten in gesprek te gaan. Ook wordt benadrukt dat individueel maatwerk niet mag leiden tot willekeur en dat een gelijk speelveld moet worden gewaarborgd. Dit wordt bevestigd in een bijeenkomst, waarbij ook werd aangegeven dat het vooroverleg heel veel tijd kost, niet alleen voor overheden maar ook voor bedrijven.

Gebiedsgericht maatwerk
Tussen gemeenten bestaan er verschillen over het aanpakken van gebiedsgericht maatwerk. Een gemeente geeft aan hierin een faciliterende rol te spelen en dit af te laten hangen van de initiatieven die de gemeente ontvangt. Twee andere gemeenten geven aan dat dit nog in ontwikkeling is. Weer een andere gemeente geeft aan eerder themagericht te werken in plaats van gebiedsgericht.

Maatwerkvoorschriften
Het stellen van maatwerkvoorschriften ten aanzien van bodem is in veel gemeenten een onderwerp van discussie en ook een onderwerp waaraan gewerkt wordt. Maatwerk wordt over het algemeen toegestaan, maar wat daarin mogelijk is, verschilt per situatie.

Twee gemeenten geven aan dat het toepassen van maatwerk voor sommige onderwerpen niet bij de gemeente maar bij de omgevingsdienst ligt. Omgevingsdiensten maken gebruik van de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften vast te stellen, als het Bal daar de mogelijkheid voor biedt. Dat wordt in overleg met de initiatiefnemer gedaan. In sommige gevallen vraagt de initiatiefnemer zelf om maatwerk, omdat het bedrijf graag voorschriften wil hebben die aansluiten bij de specifieke situatie van het bedrijf.

Een omgevingsdienst zegt te herkennen dat er maatwerkvoorschriften worden toegepast. Maatwerkregels in omgevingsplannen heeft deze omgevingsdienst nog niet gezien.

2.2.2 Overheden maken gebruik van de afwegingsruimte die algemene regels bieden

2.2.2.1 Toelichting en indicatoren

De AMvB's onder de Omgevingswet geven een zekere afwegingsruimte voor bevoegde gezagen. Deze afwegingsruimte kan onderdeel zijn van instructieregels van het Rijk of de provincie, maar gemeenten en waterschappen kunnen ook hun eigen afwegingsruimte creëren. Bijvoorbeeld door in het omgevingsplan of de waterschapsverordening open normen op te nemen. Overheden kunnen deze afwegingsruimte gebruiken om, binnen de gestelde kaders, een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken. Die ruimte kan nodig zijn in verband met bijvoorbeeld bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebiedsoverstijgende belangen. Daarnaast biedt het stelsel van de Omgevingswet flexibiliteit bij initiatieven doordat het bij algemene rijksregels maatwerkregels, maatwerkvoorschriften en gelijkwaardige maatregelen mogelijk maakt. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden met deze afwegingsruimte in algemene regels omgaan:

[88] Gebruiken overheden de afwegingsruimte die algemene regelgeving biedt alvorens maatwerkregels of -voorschriften toe te passen?
[89] Wordt door initiatiefnemers gezocht naar de mogelijkheden die algemene regelgeving biedt alvorens om maatwerkvoorschriften wordt gevraagd?
[90] Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe?

2.2.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Enkele Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties geven aan de aanwezige afwegingsruimte te benutten. Of dat voldoende is voor het specifieke geval hangt van verschillende factoren af, waaronder politieke keuzes die gemaakt worden.

In de interviews geven Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties aan dat er gezocht wordt naar maatwerk door initiatiefnemers. Hoe ver dit ontwikkeld is en of dit gewenst is vanuit de overheid verschilt per Rijksdepartement en uitvoeringsorganisatie.

Uit de interviews blijkt dat op Rijksniveau door bestuursorganen geen gebruik wordt gemaakt van maatwerkregels omdat de bevoegdheden tot het stellen van maatwerkregels zijn opgenomen in algemene maatregelen van bestuur, zoals het Bal, en zijn overgelaten aan decentrale overheden.

Dit ligt anders voor maatwerkvoorschriften, die worden door bestuursorganen op Rijksniveau in concrete gevallen worden vastgesteld.

Provincies

In interviews wordt aangegeven dat aan gemeenten ruimte wordt geboden voor maatwerk, via de afwijkingsmogelijkheden op basis van de instructieregels die de provincie opstelt. Twee provincies geven aan bewust afweegruimte te creëren in de omgevingsverordening, maar dat dit staande praktijk is en de Omgevingswet hier niet voor een verandering heeft gezorgd.

Waterschappen
Uit interviews blijkt dat waterschappen tot nu toe weinig te maken hebben gehad met maatwerkverzoeken en daardoor niet hebben gezocht naar de afwegingsruimte die regelgeving biedt.

Ten aanzien van de mogelijkheid om afweegruimte te creëren in de regelgeving komt er uit de interviews geen eenduidig beeld naar voren. Een waterschap geeft aan dat in de waterschapsverordening bewust afweegruimte is ingebouwd. Een aantal waterschappen hebben dit (nog) niet gedaan. Dit komt omdat zij nog onvoldoende gevorderd zijn in het proces. Een ander waterschap geeft aan hier bewust niet voor te hebben gekozen.

Gemeenten
Uit de interviews komt geen eenduidig beeld naar voren van de wijze waarop gemeenten omgaan met de mogelijkheden tot afwegingsruimte in regelgeving. Enkele gemeenten geven aan hier nog niets over te kunnen zeggen omdat ze nog niet zo ver zijn met het opstellen van een omgevingsplan. Een andere gemeente is hier momenteel mee bezig om de mogelijkheden tot afwegingsruimte per thema aan te pakken (bijvoorbeeld voor het thema geluid of geur). Een aantal malen wordt in interviews aangegeven dat afwegingsruimte ook kan worden vormgegeven door open normen, en door beleid.

Als het gaat om vergunningverlening ligt het gebruiken van de afwegingsruimte die in de regelgeving besloten ligt (vaak) bij de omgevingsdienst. Een gemeente geeft aan beleid te gebruiken voor de gevallen dat er afweegruimte is. Bij concrete initiatieven of ontwikkelingen wordt het vooroverleg gebruikt om de afwegingsruimte te benutten dan wel eventueel maatwerkvoorschriften vast te stellen.

Een omgevingsdienst laat weten gebruik te maken van maatwerkvoorschriften, zeker als het Bal daar de mogelijkheid voor biedt. In een enkel geval vraagt de initiatiefnemer er zelf om.

2.2.3 Colleges van B&W maken gebruik van de mogelijkheden om onderbouwd af te wijken van omgevingsplannen

2.2.3.1 Toelichting en indicatoren

De Omgevingswet biedt colleges de mogelijkheid af te wijken van omgevingsplannen, zolang de verschillende belangen goed worden afgewogen: “Alle regels in het omgevingsplan zijn appellabel en van al die regels kan door middel van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden afgeweken.” Dit vergroot de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten. Voor dergelijke ‘buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’ gelden beoordelingsregels uit het Bkl. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijke gemaakt hoe overheden gebruik maken van deze bestuurlijke afwegingsruimte om van omgevingsplannen af te wijken.[8]

[91] Hoe wordt er door colleges van B&W gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op aanvraag af te wijken van omgevingsplannen?
[92] Hoe verloopt het proces van belangenafweging bij het afwijken van omgevingsplannen en hoe worden de beoordelingsregels uit het Bkl hierin gebruikt?
[93] In welke type gevallen wordt deze bevoegdheid door colleges van B&W ingezet?

[8] Deze indicatoren richten zich specifiek op gemeenten nu wordt gesproken over de afweging rondom omgevingsplannen en het college van B&W. Deze indicatoren zijn daarom logischerwijs niet bij andere overheidslagen onderzocht.

Tabel 9: omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit toegelicht
Binnenplanse omgevingsplanactiviteit (“OPA”) Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan. De aanvraagvereisten en beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning staan in het omgevingsplan. **Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (“BOPA”)** Als een activiteit niet (geheel) mogelijk is op basis van het omgevingsplan, kan een initiatiefnemer een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aanvragen. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verlenen als de activiteit voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarbij moet het bevoegd gezag zich houden aan de beoordelings- en instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

2.2.3.2 Bevindingen per overheidslaag

Gemeenten

Uit de interviews blijkt dat het merendeel van de geïnterviewde gemeenten (nog) gebruik maakt van BOPA’s en TAM-IMRO omgevingsplannen. Het wijzigen van het omgevingsplan gebeurt alleen als het echt niet anders kan.

Gemeenten gaan verschillend om met de belangenafweging bij het afwijken van omgevingsplannen. Een gemeente geeft aan moeite te hebben met het bindend adviesrecht bij BOPA’s. Kennis om daar goed mee om te gaan ontbreekt. Uit de interviews blijkt dat bij de belangenafweging gebruik wordt gemaakt van de beoordelingsregels uit het Bkl, en dat binnen het vooroverleg de belangenafweging wordt gemaakt in samenwerking met planologische adviseurs.

Meerdere gemeenten geven aan dat het college de bevoegdheid inzet om BOPA’s te verlenen. Voor welke soort projecten het college dit doet verschilt per gemeente. Twee gemeenten merken op dat het college – via delegatie door de gemeenteraad aan het college – ook het omgevingsplan wijzigen.

2.3 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming

De Omgevingswet moet ervoor zorgen dat de besluitvorming over projecten in de leefomgeving sneller en beter wordt. Hierdoor weten initiatiefnemers sneller waar ze aan toe zijn. Het verbeteren én versnellen van de besluitvorming zijn twee doelen die niet automatisch in elkaars verlengde liggen. Overheden zullen hier een goede balans in moeten vinden. De Monitor verzamelt informatie over hoe overheden invulling geven aan deze balans in de praktijk.

Indicatoren die bij dit verbeterdoel horen zijn 94 t/m 101.

2.3.1 Initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden ervaren een toename van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten.

2.3.1.1 Toelichting en indicatoren

De Omgevingswet beoogt de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten te verbeteren door samenhang aan te brengen in het omgevingsrecht. Hierdoor kunnen integrale besluiten genomen worden die de leefomgeving als geheel ten goede komen. Daarnaast geeft de samenhang in de

Omgevingswet dienstverlenende overheidsinstanties de mogelijkheid om hun taakuitvoering te stroomlijnen waardoor de uitvoering wordt geprofessionaliseerd. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijke gemaakt of deze kwaliteitsverbetering door betrokkenen ervaren wordt.

[94] Ervaren initiatiefnemers een verbetering in de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten?
[95] Ervaren overheden (en hun uitvoeringsorganisaties) de mogelijkheid om op basis van de Omgevingswet hun taakvoering te stroomlijnen?

Tabel 10: confettikanon toegelicht

In de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer komen te vervallen. In plaats daarvan staat nu de milieubelastende activiteit (MBA) centraal.

Voor bedrijven met beperkte milieugevolgen gelden nu enkel nog rijksregels voor specifieke activiteiten maar niet meer voor het hele bedrijf. Voor zover er nog algemene rijksregels golden zijn deze overgedragen naar gemeenten en waterschappen.

Bedrijven met grotere milieugevolgen worden zo mogelijk (net als onder oud recht) met algemene regels als één bedrijf gereguleerd, alleen voor de activiteiten van het bedrijf waar de milieueffecten uit voortkomen die individueel beoordeeld moeten worden geldt (onder de Omgevingswet nu) een vergunningplicht. Voorheen gold die vergunningplicht voor het hele bedrijf. Deze verandering beperkt naast de omvang van vergunningaanvragen ook het aantal momenten waarop een vergunning bij verandering van activiteiten moet worden aangepast.

Voor bedrijven met de zwaarste milieugevolgen, complexe bedrijven, blijft de vergunningplicht voor het hele bedrijf gelden. Deze vergunning is het centrale instrument om de milieugevolgen voor dit type bedrijven te reguleren.

De algemene rijksregels zijn zo veel mogelijk naar deelactiviteiten geordend, zodat de relevante regels voor bedrijven beter toegankelijk zijn en minder onduidelijkheid bestaat over de vraag of een regel geldt of niet. In gevallen waar een vergunningaanvraag (of een melding of informatieverstrekking) over een of meer deelactiviteiten gaat en niet over het hele bedrijf, kan het voorkomen dat het bevoegd gezag informatie over het bedrijf verspreid over verschillende aanvragen (of meldingen en informatie) ontvangt. Dit over verschillende documenten verspreid binnenkomen van informatie over een bedrijf wordt confettikanon genoemd en kan extra administratieve handelingen voor het bevoegd gezag betekenen. Het kan ook het in samenhang beoordelen van het bedrijf bemoeilijken. 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.

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

Overheden gebruiken de term confettikanon ook voor aanvragen voor vergunningplichtige (niet-milieubelastende) activiteiten. Als een project bestaat uit meerdere vergunningplichtige activiteiten dan kunnen aanvragen los van elkaar en verspreid in de tijd worden ingediend. Dit raakt aan het loslaten van het vereiste van onlosmakelijke samenhang en het vervallen van de aanhaakplicht (zie tabel 5).

2.3.1.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties ervaren de mogelijkheid om hun taakvoering te stroomlijnen verschillend. Een van hen geeft aan te merken dat de besluiten steeds beter worden. Een ander laat weten het stroomlijnen niet te ervaren en nog erg aan het zoeken te zijn naar de juiste modus, met name bij meervoudige aanvragen.

In een bijeenkomst wordt aangegeven dat het aantal meldingen en informatieplichten leiden tot verwarring bij initiatiefnemers. Er is sprake van versnippering bij het aanleveren van informatie voor activiteiten waardoor het bevoegde gezag geen zicht heeft op geheel.

Provincies
Twee provincies ervaren de mogelijkheid om de taakvoering te stroomlijnen. De Omgevingswet speelt hier een rol in, maar ook de taakverdeling uit de Provinciewet draagt hieraan bij. Een andere provincie merkt geen verschil omdat de complexiteit van de inhoudelijke beoordeling gelijk is gebleven.

In een bijeenkomst geven provincies aan dat de activiteiten waaruit een project bestaat, vaak los van elkaar worden aangevraagd. Dit leidt tot versnippering. Bij de geïnterviewden bestaat het beeld dat dit komt omdat de regelgeving complex en versnipperd is.

Waterschappen
Waterschappen geven aan de mogelijkheid om de taakvoering te stroomlijnen te herkennen, maar dat dit in ontwikkeling is. De coördinatie met andere overheden gaat nog niet altijd goed.

Gemeenten
Gemeenten geven aan moeilijk te kunnen inschatten of en in hoeverre initiatiefnemers verbetering van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten ervaren. Zo geeft een gemeente aan dat uit een klanttevredenheidsonderzoek eind 2024 bleek dat de doorlooptijd verbeterd is, maar dat dit niets zegt over de tevredenheid van de initiatiefnemer.

Gemeenten ervaren niet de mogelijkheid om de taakvoering te stroomlijnen. Een gemeente geeft aan vooral vertraging te ervaren bij BOPA's door de onderzoeken die daarvoor nodig zijn. De ervaring van een andere gemeente sluit hierbij aan. Weinig capaciteit en financiële slagkracht is daar een oorzaak van.

Gemeenten ervaren onduidelijkheid en versnippering door het 'confettikanon' bij vergunningverlening. Doordat vergunningen worden verdeeld over meerdere activiteiten en instanties, is het niet mogelijk alle activiteiten waaruit een project bestaat integraal en gelijktijdig te beoordelen. In bijeenkomsten wordt het 'confettikanon' breed herkend. Gemeenten vinden het lastig dat zij initiatiefnemers niet actief kunnen ondersteunen.

Belangenorganisaties en bedrijven
Belangenorganisaties en bedrijven ervaren geen verbetering in de kwaliteit van het proces en de genomen besluiten. Wat betreft het proces geven zij aan dat termijnen niet worden gehaald, dat bepaalde onderwerpen (zoals natuur) veel vertraging veroorzaken, dat de communicatie vanuit overheden tekortschiet, dat overheden extra vragen stellen of om aanvullende gegevens verzoeken om tijd te winnen, dat aanvragen door het zaaknummerprogramma bij de verkeerde overheid belanden en dat persoonlijke gegevens wordt afgelakt, waardoor het bevoegd gezag de aanvrager niet kan bereiken voor vragen. Wat als nadelig wordt ervaren is dat de 'lex silencio positivo' is komen te vervallen waardoor aanvragen bij een termijnoverschrijding niet meer automatisch goedgekeurd worden.

Wat betreft de genomen besluiten geven bedrijven aan dat de kwaliteit te wensen over laat. Beschikkingen bevatten taalfouten, oude foto's en soms ontbreekt de kennis voor het opstellen van een beschikking bij het bevoegd gezag.

2.3.2 Initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden ervaren een versnelling van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

2.3.2.1 Toelichting en indicatoren

Uitgangspunt van de 'sneller en beter'-aanpak van de Omgevingswet is dat betrokkenen een versnelling van de besluitvorming ervaren. Bijvoorbeeld omdat betrokkenen met één vergunningaanvraag verschillende toestemmingen voor activiteiten kunnen krijgen. De versnelling wordt ook aangemoedigd door omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten in de hoofdregel binnen reguliere procedures van 8 weken af te ronden. Het ervaren van sneller besluitvorming gaat echter breder dan alleen de formele besluitvorming. Ook de voortrajecten en informele voorbereidende processen zijn onderdeel van het besluitvormingsproces. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt of deze versnelling in de praktijk ervaren wordt.

[96] Ervaren initiatiefnemers een versnelling van besluitvorming over projecten?
[97] Ervaren bevoegde gezagen een snellere afhandeling van vergunningenbesluiten?
[98] Ervaren initiatiefnemers, bevoegde gezagen en andere betrokkenen de versnelling als positief?

2.3.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Twee geïnterviewden geven aan geen versnelling te ervaren. Hier worden verschillende redenen voor gegeven: mensen gaan in bezwaar en beroep, ondanks participatie. Bij grotere projecten met meerdere vergunningen worden vergunningplichten over het hoofd gezien of worden aanvragen om vergunningen verkeerd ingediend. Eén van die geïnterviewden geeft aan dat gebruik wordt gemaakt van conceptverzoeken, omdat de aanvraag anders niet binnen de termijn behandeld zou kunnen worden. De aanvraag wordt dan pas ingediend als het conceptverzoek akkoord is.

Wat betreft een versnelling van de besluitvorming geven geïnterviewden aan nog onvoldoende beeld te hebben of er sprake is van een versnelling. Opgemerkt wordt dat de besluitvorming niet veel is veranderd sinds de komst van de Omgevingswet, de geïnterviewden geven aan dat zij nog steeds te maken hebben met een korte beslistermijn die niet wordt gehaald.

Provincies
Over het algemeen ervaren provincies geen versnelling. In een bijeenkomst wordt breed herkend, dat er bij standaard vergunningverlening wellicht sprake is van een versnelling maar dat bij complexere projecten geen versnelling zichtbaar is. Als voorbeeld wordt genoemd dat er bij de vaststelling van een projectbesluit veel tijd en inzet in het voortraject gaat zitten (verkenning, milieueffectrapportage en participatie).

Door provincies wordt opgemerkt dat het over het algemeen nog steeds lastig is om termijnen te halen. Bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebrek maar ook omdat aanvragen vaak onvolledig zijn of de benodigde informatie ontbreekt. In zoverre ervaren de geïnterviewden geen versnelling van de besluitvorming onder de Omgevingswet.

Waterschappen
Waterschappen ervaren over het algemeen dat er geen sprake is van een snellere afhandeling van vergunningaanvragen. Een waterschap geeft aan dat onvolledige aanvragen en personele krapte hierbij

een rol spelen. Twee andere waterschappen geven aan dat dit komt door het opknippen van de verschillende benodigde vergunningen voor één project (zie tabel ‘confettikanon toegelicht’). Daardoor lopen de benodigde besluiten van bevoegde gezagen achter elkaar aan.

Eén waterschap geeft aan wel versnelling te ervaren, voor zo ver het gaat om besluiten op aanvragen die onder de reguliere procedure vallen.

Gemeenten
Gemeenten ervaren bijna allemaal geen versnelling. De oorzaak daarvan verschilt per gemeente. Zo geeft een gemeente aan te veel afhankelijk te zijn van andere instanties. Bij andere gemeenten worden gebrek aan capaciteit, expertise, verlenging van de beslistermijn of financiële draagkracht genoemd als reden.

Een omgevingsdienst laat weten ook geen versnelling te ervaren. Deze omgevingsdienst heeft het beeld dat de reden is dat er veel onvolledige aanvragen worden gedaan.

Belangenorganisaties en bedrijven
Geen enkele belangenorganisatie ervaart een versnelling in het besluitvormingsproces. Termijnen worden geregeld niet gehaald of worden verlengd.

2.3.3 De belangen van derden worden door initiatiefnemers goed en tijdig betrokken bij besluitvorming over initiatieven.

2.3.3.1 Toelichting en indicatoren

Voor een hoge kwaliteit van de besluitvorming is het belangrijk dat de belangen van derden goed zijn meegenomen in het proces. De Omgevingswet streeft hierbij naar een participatieve aanpak, waarbij belanghebbenden in een vroeg stadium bij besluitvorming worden betrokken. De participatieve aanpak draagt bij aan het inzichtelijk krijgen van “lokale kennis, ideeën en belangen” en die mee te nemen in de besluiten over initiatieven. Bij concrete projecten ligt de verantwoordelijkheid voor het meenemen van de belangen van derden bij de initiatiefnemer. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de belangen van derden in de besluitvorming worden betrokken.

[99] In hoeverre investeren initiatiefnemers in een voortraject waarin betrokkenen kunnen participeren in de besluitvorming?
[100] In hoeverre worden initiatiefnemers door het bevoegd gezag gestimuleerd om derden te betrekken in de ontwikkeling van hun plannen?
[101] In hoeverre worden de belangen van derden meegenomen in de besluitvorming over initiatieven?

2.3.3.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Twee geïnterviewden geven aan dat zij initiatiefnemers op verschillende manieren te stimuleren om de belangen van derden te betrekken bij de ontwikkeling van een initiatief. Dit vindt bijvoorbeeld plaats in bestuurlijke overleggen, via projecten en in het vooroverleg.

Andere geïnterviewden merken op dit niet expliciet te stimuleren. Een geïnterviewde geeft daarbij aan niet op participatie te toetsen omdat de vorm vrij is en de aanvraag niet geweigerd mag worden op die grond.

Uit de interviews blijkt dat de belangen van derden door Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties worden meegenomen in de besluitvorming voor zo ver dat mogelijk is. Aangegeven wordt dat het bij

vergunningen niet altijd mogelijk is om de belangen van derden mee te wegen in de beoordeling, omdat de wettelijke beoordelingsregels dit niet altijd toestaan.

Provincies
Eén provincie geeft aan initiatiefnemers via het vooroverleg te stimuleren om derden te betrekken bij het ontwikkelen van hun plannen. Wanneer er geen vooroverleg plaatsvindt, wordt het betrekken van derden niet op andere wijze gestimuleerd. In een bijeenkomst wordt aangegeven dat uiteindelijk het bevoegd gezag alle betrokken belangen die er spelen afweegt Daarbij speelt het geen rol of de initiatiefnemer aan participatie heeft voldaan.

Waterschappen
Uit de interviews blijkt dat waterschappen initiatiefnemers over het algemeen niet actief stimuleren om derden te betrekken in de ontwikkeling van hun plannen. Een aantal waterschappen geven aan wel op participatie te wijzen, maar daar blijft het bij. Een waterschap merkt op dat het voorkomt dat ze pas op de hoogte zijn van het initiatief als de aanvraag al gedaan is. Het is dan lastig om participatie nog te stimuleren.

Waterschappen nemen de belangen mee die mee moeten worden genomen. Twee waterschappen geven aan dat de belangen van derden mee worden genomen in de besluitvorming wanneer die derden ook belanghebbenden zijn. Een ander waterschap geeft aan dat het gaat om de vraag of de omgeving is betrokken. Wanneer op voorhand duidelijk is dat de omgeving kritisch tegenover een initiatief staat, wordt er meer gestuurd op het betrekken van de omgeving. Een waterschap merkt op dat het betrekken van de omgeving bij de totstandkoming van een projectbesluit en planvorming altijd plaatsvindt.

Gemeenten
Een aantal gemeenten geeft aan initiatiefnemers er actief op te wijzen dat derden betrokken moeten worden bij de ontwikkeling van plannen. Eén van die gemeenten merkt op een participatiewijzer te overleggen met daarin een stappenplan om te participeren. Het gebruik daarvan is niet verplicht maar wordt door de gemeente wel aangeraden. Initiatiefnemers die een omgevingsvergunning aanvragen worden niet gestimuleerd om derden bij de ontwikkeling van hun initiatief te betrekken, omdat participatie geen eis is.

Twee gemeenten geven aan dat ongeacht de vraag of aan participatie is gedaan, het bevoegd gezag de belangen van derden meeweegt in de besluitvorming.

Belangenorganisaties en bedrijven
Belangenorganisaties merken dat hun leden, en dan met name de kleinere partijen, zoekende zijn naar hoe ze participatie moeten vormgeven. Het managen van de verwachtingen van deelnemers die participeren is volgens een organisatie de grootste uitdaging hierbij. Meedenken betekent namelijk niet hetzelfde als meebeslissen. Volgens een andere organisatie helpt het als er richtlijnen voor participatie zijn. Vormvrije participatie wordt in de praktijk ervaren als tijdsverlies, zolang participatie niet verplicht is, wordt er door initiatiefnemers niet in geïnvesteerd.

Een andere organisatie merkt op meer te moeten investeren in participatie om als stakeholder beter in beeld te komen bij nieuwe ontwikkelingen.

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

Met de invoering van de Omgevingswet zijn er in de fysieke leefomgeving minder regels die burgers, bedrijven en overheden moeten raadplegen en minder verschillende procedures. Rechtsfiguren, bestuurlijke verplichtingen en begrippen zijn gestroomlijnd. Wat over blijft is “één centrale wet, zes uniforme kerninstrumenten en een overzichtelijk opgebouwde set aanvullende instrumenten.” Voor initiatiefnemers komt er één loket om omgevingsvergunningen aan te vragen en via het DSO moet het mogelijk zijn alle wet- en regelgeving op een locatie inzichtelijk te hebben. Tezamen moet dit het voor betrokkenen inzichtelijker, voorspelbaarder en gemakkelijker worden om met het omgevingsrecht te werken. In de Monitor wordt informatie verzameld om inzichtelijk te maken of dit ook zo door betrokkenen ervaren wordt.

Indicatoren die bij dit verbeterdoel horen zijn 102 t/m 110.

2.4.1 Het is voor gebruikers inzichtelijk én begrijpelijk wat er op een locatie kan en mag en onder welke voorwaarden

2.4.1.1 Toelichting en indicatoren

De Omgevingswet heeft als doel het voorheen gefragmenteerde omgevingsrecht samen te brengen in één, samenhangende wet. Alle regelgeving over de verschillende sectoren van de leefomgeving komt hierin samen. Ook in de instrumenten van de Omgevingswet vindt deze integratie plaats. Omgevingsplannen- en verordeningen moeten over alle relevante aspecten van de leefomgeving gaan en deze in samenhang beschrijven. Dit zou het voor gebruikers duidelijker moeten maken wat er in de omgeving kan en mag. Het DSO en specifiek ‘Regels Op De Kaart’ is de plek om deze informatie over de fysieke leefomgeving te kunnen opvragen (artikel 20.12 en 20.20 van de Omgevingswet). Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt of deze verduidelijking en versimpeling wordt ervaren door gebruikers.

[102] In hoeverre worden de geldende regels op een locatie als inzichtelijk ervaren (vindbaar en leesbaar) voor belangstellenden?[9]
[103] In hoeverre worden de geldende regels op een locatie als begrijpelijk ervaren door belangstellenden?
[104] Ervaren initiatiefnemers een verminderde regeldruk door de versimpeling onder de Omgevingswet?

Tabel 11: het Digitaal Stelsel Omgevingswet (“DSO”) toegelicht

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het DSO bestaat uit één landelijke voorziening (LV) en de (online) systemen van (decentrale) overheden. (Decentrale) Overheden moeten dus hun ICT-systemen aansluiten op het DSO. Eén van de onderdelen van het DSO is Regels Op De Kaart. Daar kunnen initiatiefnemers en betrokkenen zien wat er mag in de fysieke leefomgeving. De omgevingsdocumenten die in het DSO zijn daar de basis voor. Dat zijn bijvoorbeeld omgevingsvisies, -verordeningen en -plannen, projectbesluiten en programma’s.

Een ander onderdeel van het DSO is het Omgevingsloket. In dit loket kunnen vergunningen worden aangevraagd, meldingen worden gedaan of informatie worden gegeven. Een onderdeel van het Omgevingsloket is de vrijwillige vergunningcheck. Initiatiefnemers kunnen hier controleren of ze onder

[9] Voor dit onderzoek zijn geen burgers ondervraagd, door belangenorganisaties (bedrijven) is aangegeven of haar leden de geldende regels op een locatie als inzichtelijk en begrijpelijk ervaren. Als dat wenselijk is kan voor het komende jaar bekeken worden om hier ook burgers op te bevragen.

de Omgevingswet voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten mogelijk een vergunning nodig hebben. Dit doen ze door vragen te beantwoorden.

2.4.1.2 Toelichting en indicatoren

Belangenorganisaties en bedrijven
Uit de interviews blijkt, dat de regels in het stelsel van de Omgevingswet over het algemeen niet als inzichtelijk worden ervaren. De belangenorganisaties geven aan dat het wettelijke stelsel onder de Omgevingswet best goed werkt, mits de gebruiker er vaak mee werkt en de gebruiker de officiële terminologie kent en toepast. Een belangenorganisatie merkt op dat incidentele gebruikers de regels als vrij ingewikkeld ervaren.

Het gebruik van globale functies in een omgevingsplan zal volgens een andere organisatie leiden tot minder inzichtelijke regels. Er is bij haar leden op bepaalde locaties behoefte aan zekerheid over bijvoorbeeld afstandseisen.

Uit de interviews blijkt dat de organisaties van hun leden geen signalen krijgen dat er een verminderde regeldruk wordt ervaren.

Vanuit bedrijven wordt opgemerkt dat de Omgevingswet over het algemeen niet eenvoudiger of beter is, maar dat het wordt ervaren als dezelfde regels in een nieuw jasje. Als voorbeeld wordt de knip tussen de ruimtelijke en technische bouwactiviteit gegeven. Bij bodemactiviteiten wordt wel verbetering ervaren, bijvoorbeeld omdat er minder vaak een vergunning nodig is.

2.4.2 Gebruik van het omgevingsrecht en het DSO wordt door gebruikers als gemakkelijk ervaren

2.4.2.1 Toelichting en indicatoren

Belangrijk onderdeel in het vergemakkelijken van de omgang met het omgevingsrecht voor overheden, initiatiefnemers en andere betrokkenen is het DSO. In het DSO zouden betrokkenen gemakkelijk moeten kunnen inzien welke regels er voor hen gelden. Daarnaast zou het DSO het voor betrokkenen gemakkelijker moeten maken om vergunningen aan te vragen omdat het DSO het loket vormt voor vergunningaanvragen ongeacht het bevoegd gezag. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre het gebruiksgemak van het DSO in de praktijk wordt ervaren door gebruikers.

[105] Weten gebruikers hun weg te vinden naar het DSO?
[106] Ervaren initiatiefnemers het DSO als gebruiksvriendelijk voor het raadplegen van beleid en regelgeving?
[107] Ervaren initiatiefnemers het als gemakkelijk om vergunningen aan te vragen via het DSO?
[108] Kunnen overheden overweg met het DSO voor het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving?

2.4.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Twee geïnterviewden geven aan dat een aantal personen goed overweg kan met het DSO en dat het Rijks brede serviceteam Rijk ondersteuning biedt bij publicaties.

Provincies

Een aantal provincies geeft aan overweg te kunnen met het DSO, maar dat het daadwerkelijk onder de knie krijgen complex en tijdrovend is. In een bijeenkomst wordt breed herkend, dat de vergunningencheck in DSO nog onvoldoende functioneert en verbeterd moet worden. Het beeld is, dat regels voor burgers lastig vindbaar zijn, zelfs voor juristen.

Waterschappen
Verschillende waterschappen merken op overweg te kunnen met het inzichtelijk maken van de waterschapsverordening in het DSO. Ook wordt aangegeven dat het contact met gemeenten en het uitwisselen van onderlinge informatie hierbij van groot belang is.
Eén waterschap merkt op het ingewikkeld te vinden haar informatie correct in het DSO te krijgen.

Gemeenten
Over het algemeen geven gemeenten aan nog niet goed overweg te kunnen met het DSO en het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving. De meeste gemeenten merken wel dat er vooruitgang wordt geboekt en verwachten dat het een kwestie van tijd is.

Twee gemeenten geven aan geen verbetering te merken, waarbij een gemeente vooral verslechtering ervaart in de dienstverlening omdat ze niet actief mogen ondersteunen bij een aanvraag omgevingsvergunning.

Belangenorganisaties en bedrijven
De geïnterviewde belangenorganisaties merken op dat gebruikers wel hun weg kunnen vinden naar het DSO, maar dat het DSO niet gebruiksvriendelijk is voor – met name – incidentele gebruikers. Daarnaast merkt een organisatie nog op dat het DSO nog niet volledig is.

Hoe gemakkelijk het aanvragen van vergunningen is, wordt door de organisaties verschillend ervaren. De belangenorganisaties geven aan dat de vergunningenmodule best goed werkt, mits de gebruiker er vaak mee werkt en de gebruiker de officiële terminologie kent en toepast. Een belangenorganisatie merkt op dat incidentele gebruikers de regels als vrij ingewikkeld ervaren. Meerdere organisaties geven aan dat de vergunningencheck niet wordt gebruikt of als ingewikkeld wordt ervaren. Een organisatie merkt voorts nog op dat het niet mogelijk is een gedane melding te wijzigen, maar dat die alleen ingetrokken kan worden.

De ervaring van bedrijven met het aanvragen van vergunningen in het DSO, is dat het niet gemakkelijker is geworden. Als voorbeeld wordt gegeven dat het DSO verplicht om gegevens in te vullen die enigszins concreet zijn. Dat is bij complexe projecten niet altijd mogelijk. Het DSO biedt geen mogelijkheid om toelichting te geven of opmerkingen te plaatsen om zo meer uitleg te geven. Daardoor stokt het proces. Bedrijven geven aan wel gematigd positief te zijn over het aanvragen van een vergunning voor eenvoudige activiteiten via het DSO.

Omgevingsdiensten
Een omgevingsdienst geeft echter aan minder vergunningsaanvragen binnen te krijgen en daardoor te vermoeden dat gebruikers nog niet hun weg naar het DSO weten te vinden.

Een omgevingsdienst herkent het beeld van organisaties en bedrijven dat het DSO niet makkelijk is en de vergunningencheck niet wordt gedaan, met als risico dat initiatieven zonder de benodigde vergunning of melding worden uitgevoerd en handhaving door de initiatiefnemer op de koop toe wordt genomen.
De omgevingsdienst ziet de potentie van het DSO, maar om dat te benutten is veel kennis van het systeem nodig.

2.4.3 Het omgevingsbeleid van overheden is voor gebruikers voorspelbaar en biedt houvast voor het ondernemen van initiatieven

2.4.3.1 Toelichting en indicatoren

Het doel in de Omgevingswet is dat overheden een balans bieden van vrijheid enerzijds en de behoefte aan voorspelbaarheid en (rechts)zekerheid anderzijds. Voor het merendeel van de activiteiten volstaan algemene regels als kader voor het handelen. Het voordeel daarvan is dat de initiatiefnemer zonder tussenkomst van de overheid weet welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn of haar activiteiten en wat zijn of haar handelingsvrijheid is. Binnen die grenzen kan de overheid waar nodig flexibiliteit bieden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt hoe overheden in het zoeken naar die balans houvast en voorspelbaarheid bieden.

[109] In hoeverre ervaren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het overheidsbeleid als voorspelbaar en kunnen zij in hun activiteiten daarop anticiperen?
[110] Hoe ervaren initiatiefnemers de balans tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid van overheden?

2.4.3.2 Bevindingen per overheidslaag

Belangenorganisaties en bedrijven
Uit de interviews blijkt dat de voorspelbaarheid van overheidsbeleid door belangenorganisaties verschillend wordt ervaren. Eén organisatie geeft aan een verslechtering te ervaren, één organisatie merkt geen verschil en één organisatie merkt verbetering. De verslechtering wordt ervaren doordat er onder de Omgevingswet meer behoefte aan flexibiliteit lijkt te zijn, wat anticiperen volgens die organisatie lastiger maakt. De verbetering wordt toegedicht aan de komst van integrale omgevingsvisies in plaats van structuurvisies, wat anticiperen volgens de organisatie makkelijker maakt.

Wat betreft de balans tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid merken twee belangenorganisaties op dat flexibiliteit het zwaarst lijkt te wegen. De ene organisatie ervaart dit als een probleem wat vooral onzekerheid geeft, terwijl de andere organisatie de flexibiliteit als iets positiefs ervaart, waardoor initiatiefnemers veel kanten op kunnen.

Een andere organisatie merkt op dat de balans tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid verschilt per overheid. Er is dus geen eenduidig beeld.

Vanuit bedrijven wordt aangegeven dat de verschillen tussen overheden groter lijken te worden doordat overheden meer ruimte hebben om maatwerk toe te passen en eigen afwegingen te maken. Daardoor is het lastig te voorspellen hoe een bestuursorgaan omgaat met de mogelijkheden om maatwerkregels of maatwerkvoorschriften op te stellen. Daarnaast leidt dit tot een verschillende toepassing van dezelfde regels.

Tot slot wordt er vanuit bedrijven aangegeven dat omgevingsplannen eerst dezelfde structuur hadden, maar dat die structuur begint te verwateren. Dit maakt het lastiger om regels te vinden.

2.5 Overkoepelend beeld verbeterdoelen

Om ontwikkelingen zichtbaar te maken zetten onderzoekers in 2.5.1 het overkoepelend beeld uit 2025 uiteen, gevolgd door het overkoepelend beeld uit 2024.

2.5.1.1 Overkoepelend beeld 2025

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 in de omgevingsvisie. Dit geldt overigens niet voor waterschappen, zij zijn een functionele democratie die een beperkte belangenafweging kan maken en daardoor niet alle beleidsthema's mag verenigen.

Overheden hebben de wens om de inhoudelijke samenhang tussen de verschillende instrumenten 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. Dit is ook niet de bedoeling van de Omgevingswet. Een integrale afweging hoeft dus niet altijd, bijvoorbeeld bij een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit.

De 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. Uit de interviews blijkt dat gemeenten op dit moment nog weinig gebruik maken van maatwerkregels in hun omgevingsplan.

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. Dit werd voor de Omgevingswet ook al gedaan, maar het idee is dat de Omgevingswet dit wel heeft bevorderd.

Versnellen en verbeteren van besluitvorming
Een versnelling van de besluitvorming wordt noch door overheden noch door initiatiefnemers (bedrijven en belangenorganisaties) 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 als wel een samenhangend besluit wordt voorbereid stelt de stroomlijning achter het loket hoge eisen aan afstemming en samenwerking tussen overheden.

Initiatiefnemers (bedrijven en belangenorganisaties) 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 voor 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, zoals milieuprofessionals die regelmatig vergunningen indienen namens bedrijven.

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 is groter geworden doordat overheden meer ruimte hebben om maatwerk toe te passen en eigen afwegingen te maken.

Tabel 12: ontwikkelingen ten opzichte van 2024

In deze tabel worden de verkorte bevindingen uit 2024 beschreven zodat eventuele ontwikkelingen zichtbaar worden. Omdat in 2024 (vanwege de opstart in oktober van dat jaar) minder indicatoren en organisaties zijn onderzocht zal de vergelijking nog beperkt zijn. Voor komend jaar verwachten de onderzoekers deze vergelijking wel breed te kunnen doen.

Provincies
Onderzoekers zagen dat de betrokken provincies in 2024 op de hoogte waren van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De uitdaging was om de beleidscyclus te laten draaien en de samenhang goed in te richten. Provincies hadden dat in beeld en werkten eraan. Tegelijkertijd gaven de provincies aan dat nadenken over de vraag hoe beleid doorwerkt in handhaving en vergunningverlening een verbeterpunt is. Met betrekking tot de afwegingsruimte is waargenomen dat in de meeste provinciale omgevingsverordeningen staat dat de afwegingsruimte groot is of dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot maatwerk en flexibiliteit. Daarnaast gaven provincies in bijeenkomsten aan dat ze in 2024 nog geen versnelling zien in besluitvorming sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het is volgens hen ook te vroeg om het daarover te hebben. Door het IPO is aangegeven dat provincies net zijn begonnen en veel initiatieven nog onder het oude recht worden afgehandeld. Tot slot geven provincies aan dat het leerproces inzake het DSO nog aan de gang is.

Waterschappen
De waterschappen waren zich in 2024 bewust van de verbeterdoelen. De betrokken waterschappen hebben een visie opgesteld, hoewel dat niet wettelijk verplicht is. Met betrekking tot het creëren van afwegingsruimte volgt dat waterschappen in de waterschapsverordening expliciet aangeven dat zij afwegingsruimte creëren bij het opstellen van regelgeving. Ze motiveren waarom gekozen wordt tussen zorgplichten, specifieke en algemene uitvoeringsregels, meldingsplichten en maatwerkmogelijkheden. Waterschappen geven aan dat maatwerk veel werk en onduidelijkheid voor de omgeving oplevert. Evenals provincies, geven waterschappen in bijeenkomsten aan dat zij nog niet zien dat vergunningaanvragen sneller worden behandeld dan voorheen. Werken met het DSO kost meer tijd, er wordt meer overlegd met andere overheden en veelal zijn aanvragen niet volledig waardoor aanvullende informatie moet worden opgevraagd.

Gemeenten
Gemeenten geven in 2024 aan zich bewust te zijn van de verbeterdoelen. Gemeenten zitten in de fase van het (door)ontwikkelen van de omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet. Zij hebben tot 1 januari 2027 de tijd om deze omgevingsvisie op te stellen. Gemeenten geven aan dat het een uitdaging is om tot een omgevingsvisie te komen waarbij thema's in samenhang worden bekeken. Gemeenten gaven in een bijeenkomst aan dat bij het omzetten van het bestemmingsplan en de omgevingsvisie

naar omgevingsplanregels, zoveel mogelijk wordt gekeken naar de mogelijkheid om afwegingsruimte in regelgeving toe te passen. Gemeenten hebben echter te maken met tijdsdruk en capaciteitsproblemen. Om maatwerk in regelgeving mogelijk te maken is tijd nodig voor overleg. Geconstateerd wordt dat die tijd en capaciteit ontbreekt.

3 Bevindingen uitvoeringsprincipes

De Omgevingswet is een stelselherziening van het Omgevingsrecht. Het algemene beeld is dat een goede uitvoering van de Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken van overheden.[10] 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:

1. Integrale benadering;
2. Blijven waarborgen rechtsbescherming;
3. Positieve grondhouding (‘Ja, mits’-houding);
4. Participatie van en samenwerking met de samenleving;
5. Gebiedsgericht werken.

In het kwalitatieve deel van de 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 overkoepelende vraag met betrekken tot de uitvoeringsprincipes is: *hoe geven overheden in de uitvoering van de Omgevingswet invulling aan de belangrijke uitvoeringsprincipes om de verbeterdoelen te realiseren?*

De bevindingen voor 2025 staan hieronder per uitvoeringsprincipe uiteengezet. Daarbij wordt per uitvoeringsprincipe aangegeven op welke indicatoren de bevindingen betrekking hebben. Per uitvoeringsprincipe is steeds een onderscheid gemaakt tussen de indicatoren die van toepassing zijn op de uitvoering en indicatoren die van toepassing zijn op de organisatie. De uitvoering richt zich op de vraag in hoeverre overheden – zowel bestuurlijk als ambtelijk – werken langs dat principe en de organisatie richt zich op de vraag in hoeverre overheden zijn toegerust om op die manier te werken.

3.1 Integraal werken

Met de Omgevingswet wordt de fysieke leefomgeving op een integrale manier benaderd. De nieuwe kerninstrumenten hebben bijvoorbeeld inhoudelijk een bredere reikwijdte dan de voormalige instrumenten uit de Wro zoals structuurvisies en bestemmingsplannen omdat ze ook gaan over onderwerpen als gezondheid, duurzaamheid en veiligheid. Dat vraagt ook wat van de manier van werken van overheden. De Monitor verzamelt hierover informatie om inzichtelijk te maken in hoeverre overheden op deze manier werken.

Indicatoren die bij dit uitvoeringsprincipe horen zijn 111 t/m 115.

[10] Volgens het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/23/plan-van-aanpak-monitor-werking-omgevingswet.

3.1.1 Overheden werken integraal aan het beschermen en benutten van de leefomgeving

3.1.1.1 Toelichting en indicatoren

De Omgevingswet vraagt van overheden integraal te werken. Die integraliteit zit op verschillende punten (zie ook paragraaf 2.1). Het gaat om het in samenhang bezien van verschillende sectoren in de leefomgeving (water, economie, wonen, etc.) en verschillende belangen van betrokkenen. Het gaat ook intern tussen verschillende afdelingen en extern tussen verschillende overheden samen te werken. En tot slot gaat het aanbrengen van samenhang tussen de verschillende instrumenten die je als overheid inzet. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden op deze manier werken in de praktijk.

[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?

3.1.1.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties

Sectoren in samenhang bezien
Het beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat de mate waarin integraal wordt gewerkt, afhangt van de taken en bevoegdheden van het betreffende bestuursorgaan, en in mindere mate ook van de functie van de geïnterviewde.

Bijvoorbeeld wordt in een interview aangegeven dat er in het kader van de uitoefening van taken en bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening altijd sprake is van een integrale benadering. Maar dat is anders waar een bestuursorgaan slechts taken en bevoegdheden heeft op het gebied van een bepaalde sector, zoals water of energie.

Dat wordt bevestigd door geïnterviewden die werkzaam zijn voor een bestuursorgaan met sectorale taken en bevoegdheden. Zij geven aan dat er nog geen sprake is van een integrale benadering en dat er alleen wordt gekeken naar de eigen sector. Dit heeft onder meer te maken met de portefeuilleverdeling en politieke context.[11] In sommige gevallen ligt de focus vanuit een bepaalde sector voornamelijk op een specifiek project, er wordt dan wel gebiedsgericht gewerkt, maar dit wordt benaderd vanuit de sectorale taken en bevoegdheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor projectbesluiten, maar ook voor vergunningverlening.

Interbestuurlijke samenhang
Uit de interviews blijkt dat een interbestuurlijke benadering wordt toegepast bij het opstellen van omgevingsbeleid. Er wordt interdepartementaal afgestemd, maar ook wordt er afgestemd met andere overheden. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de Omgevingswet hier geen verandering in heeft aangebracht. In een bijeenkomst wordt hierop gereflecteerd: er is een positieve trend waarneembaar, de Omgevingswet leidt tot meer afstemming.

Samenhangende inzet instrumenten Omgevingswet

[11] Zie ook paragraaf 2.1 (verbeterdoel 1).

Het beeld uit de interviews is, dat getracht wordt om instrumenten in samenhang in te zetten, maar dat de praktijk weerbarstig is. Een geïnterviewde geeft aan dat er meer programma's worden ingezet.

Belangen van derden
Alle geïnterviewden geven aan de belangen van derden mee te nemen in de besluitvorming, waarbij het grootste deel ook aangeeft dat dit niet is veranderd door de Omgevingswet. De manier waarop belangen worden meegenomen verschilt, dat is afhankelijk van het instrument dat wordt toegepast. Zo geeft een geïnterviewde aan dat de belangen van derden bij ieder project onderdeel zijn van de integrale effectenanalyse en op die manier dus altijd worden meegenomen. Dit is niet anders geworden sinds de komst van de Omgevingswet.

Provincies

Sectoren in samenhang bezien
Provincies geven aan dat bij de totstandkoming van de omgevingsvisie de verschillende sectoren in de leefomgeving in samenhang worden bezien.

Voor programma's wordt er echter veelal nog sectoraal gewerkt. Een provincie tracht ook programma's meer integraal te maken, door een gesprek te voeren 'over de sectoren heen'.

Een andere provincie merkt op dat integraliteit op allerlei niveaus plaatsvindt en dat er momenteel wordt geïnvesteerd in het concreet maken van wat een integrale werkwijze voor iedereen binnen de organisatie betekent. Er wordt breed herkend dat het een uitdaging is om in de organisatie een integrale werkwijze te introduceren. Het integrale werken kan worden bemoeilijkt omdat de organisatie daarvoor anders moet worden ingericht. Dit heeft ook een politiek-bestuurlijk element, dat betrekking heeft op de portefeuilleverdeling.[12] Er zijn wel initiatieven om een integrale werkwijze en samenhangende benadering te stimuleren, bijvoorbeeld door gezamenlijke werkgroepen te organiseren.

Belangen van derden
Provincies geven aan de belangen van derden via participatie mee te nemen. Zie paragraaf 2.1.2.2 (onder verbeterdoel 1) voor een nadere toelichting.

Interbestuurlijke samenhang
Geconstateerd wordt dat provincies over het algemeen interbestuurlijke samenhang aanbrengen in hun omgevingsbeleid door op regionaal niveau in overleg te treden. Hoe lang die overleggen bestaan verschilt per provincie (zowel sinds de komst van de Omgevingswet als al lang daarvoor). Een aantal provincies geeft aan ook gebruik te maken van andere instrumenten, waaronder programma's, voor het aanbrengen van interbestuurlijke samenhang.

Het bewerkstelligen van interbestuurlijke samenwerking wordt door sommige provincies nog als een uitdaging ervaren, het organiseren van een omgevingstafel kan in de praktijk soms lastig zijn.

Samenhangende inzet instrumenten Omgevingswet
Over het algemeen zetten provincies samenhang in verschillende instrumenten in. Het verschilt per provincie hoe vergevorderd men hierin is. Zo geeft een provincie aan dat er overal sprake is van samenhang, maar dat het nog niet op de goede plek staat. Een andere provincie geeft aan intern veel te monitoren en te evalueren, zodat bij de start van de volgende beleidscyclus duidelijker wordt wanneer welk instrument gebruikt moet worden.

Waterschappen

[12] Zie ook paragraaf 2.1.1.2 (verbeterdoel 1).

Sectoren in samenhang bezien
Een waterschap merkt op dat integraal werken intern in de organisatie het leidende principe is, maar dat het een uitdaging blijft om de juiste personen bij elkaar te zetten. Via het team omgevingsbeleid en instrumenten wil het waterschap dit gaan borgen. Tot slot merkt het waterschap op dat het gaat om een cultuurverandering en dat het daardoor ook tijd nodig heeft.

Belangen van derden
Waterschappen geven aan de belangen van derden via participatie mee te nemen. Zie paragraaf 2.1.2.2 (verbeterdoel 1) voor een nadere toelichting.

Interbestuurlijke samenhang
De ervaringen met interbestuurlijke samenhang zijn wisselend. Een waterschap merkt op dat de interbestuurlijke samenwerking om omgevingsbeleid in samenhang te bekijken steeds beter gaat, maar dat hier nog wel een verbeterslag in te maken is. Een ander waterschap geeft aan dat de interbestuurlijke samenhang ontbreekt. Volgens dat waterschap komt de provinciale omgevingstafel lastig van de grond.

Bovendien is afstemming op sectorale thema's lastig, omdat gemeenten en waterschappen verschillende bevoegdheden hebben. Als voorbeeld noemt een waterschap dat zij een initiatief kunnen goedkeuren omdat het geen effect heeft op het water, maar dat datzelfde initiatief geen medewerking krijgt van de gemeente vanwege (bijvoorbeeld) welstandseisen. Afstemming leidt op die thema's niet tot een gelijkluidend oordeel, nu gemeenten niet over water gaan en waterschappen niet over welstand.

Samenhangende inzet instrumenten Omgevingswet
Een waterschap geeft aan de beleidscyclus te hebben toegepast om zo steeds meer lijn in interne instrumenten te brengen.

Gemeenten

Sectoren in samenhang bezien
Een aantal gemeenten geven aan verschillende sectoren in samenhang te bezien, maar dat dit voor de komst van de Omgevingswet ook al de praktijk was. Het thema gezondheid is hierin wel nieuw.

Tabel 13: ETFAL-criteria toegelicht

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) en deze onderling evenwichtig af te wegen. Evenwichtig afwegen van activiteiten betekent een locatiegerichte benadering waarbij de gemeente de schaarse ruimte binnen de fysieke leefomgeving op een zo goed mogelijke wijze verdeeld, inricht en benut. Alle regels in het omgevingsplan samen zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Belangen van derden
Een gemeente merkt op de belangen van derden te betrekken bij een wijziging of afwijking van het omgevingsplan. De belangen van derden in de omgeving van een concreet initiatief worden betrokken bij de afweging van de ETFAL-criteria. Ook bij beleidswijzigingen vraagt die gemeente de samenleving om input. Voor de komst van de Omgevingswet deed de gemeente dit overigens ook al, maar de Omgevingswet heeft hierin meer structuur gebracht.

Interbestuurlijke samenhang

Gemeenten geven aan dat het aanbrengen van interbestuurlijke samenhang in het omgevingsbeleid per onderwerp verschilt. Dat geldt zowel voor de vraag of interbestuurlijke samenhang plaatsvindt en voor de vraag hoe goed dat gaat. Volgens beide gemeenten valt op dit punt nog winst te behalen.

Samenhangende inzet instrumenten Omgevingswet
Een aantal gemeenten geeft aan dat het in samenhang inzetten van verschillende instrumenten in ontwikkeling is. Het verschilt per gemeente hoe ver gevorderd de gemeente er mee is. Zo geeft een gemeente aan dat in haar omgevingsvisie maatregelen zijn genoemd voor de uitvoering of dat er wordt verwezen naar een uitvoeringsprogramma.

Uit de interviews blijkt dat het een uitdaging is om programma's inhoudelijk te koppelen aan de omgevingsvisie, men wil zoveel mogelijk voorkomen dat er losse programma's worden vastgesteld. De vraag is hoe de samenhang binnen de beleidscyclus wordt gewaarborgd. Daarbij speelt ook een politiek-bestuurlijk element, de portefeuilleverdeling, een rol.

Opgemerkt wordt dat verschillende beleidsinstrumenten naar elkaar verwijzen, maar dat de doorverwijzing naar het omgevingsplan nog beter kan. Een andere gemeente heeft aangegeven te experimenteren met het inzetten van (gebieds)programma's en te werken met kaders die door de gemeenteraad worden vastgesteld, waarna de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen aan het college van B&W wordt gedelegeerd.

Uit de interviews rijst het beeld, dat het bewerkstelligen van een samenhangende benadering een cultuuromslag vergt in de organisatie van gemeenten, waarvan zij aangeven dat die nog niet (overal) heeft plaatsgevonden. Over het algemeen wordt erkend dat de Omgevingswet het integrale werken zal bevorderen (zie paragraaf 2.1.1.2, verbeterdoel 1).

3.1.2 Overheidsorganisaties zijn toegerust om integraal te werken

3.1.2.1 Toelichting en indicatoren

Integraal werken vraagt van overheden een organisatie (structuur en cultuur) waarin – daar waar nodig – over de 'organisatiehark' heen verbindingen worden gelegd én dat er verbindingen worden gelegd met relevante partners zoals omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, GGD 's en andere overheden. Het vraagt van organisaties meer samen te werken om verbindingen te leggen tussen verschillende (beleids)velden of thema's, verschillende onderdelen van de beleidscyclus (beleidsontwikkeling, programma's/ projecten en de uitvoering c.q. de beheerorganisatie) en de verschillende soorten gebieden. Daarnaast vergt het de vaardigheid om te gaan met tegenstrijdige belangen, zowel tussen partijen als tussen verschillende sectorale belangen. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

[115] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om integraal te werken?

3.1.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Over het algemeen geven Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties aan niet de kennis, expertise en vaardigheden te hebben om integraal te werken. Als reden hiervoor wordt gegeven dat de focus ligt op de sector waar het departement of de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor is.

Eén geïnterviewde geeft aan wel over de kennis, expertise en vaardigheden te beschikken, maar dat de capaciteit een uitdaging vormt.

Provincies
Uit de interviews blijkt dat provincies over de kennis, expertise en vaardigheden beschikken om integraal te werken, maar dat het verschilt per provincie hoe ver men daarmee is. Meerdere provincies geven aan dat hier nog vooruitgang in kan worden geboekt.

Waterschappen
Een waterschap geeft aan zelf wel over de kennis, expertise en vaardigheden te beschikken om integraal te werken, maar dit nog te missen bij andere overheden. Per gemeente merkt het waterschap verschil.

Een ander waterschap geeft aan dat dit in ontwikkeling is en tijd nodig heeft omdat het om een cultuurverandering gaat.
Gemeenten
Een gemeente geeft aan dat afdelingen de kennis, expertise en vaardigheden te hebben om integraal te werken omdat ze dit vanwege hun taken en bevoegdheden ook voor de komst van de Omgevingswet al moesten doen.

Uit de interviews en bijeenkomsten rijst het beeld, dat gemeenten de kennis, expertise en vaardigheden wel hebben, maar dat integraal werken (bij meerdere gemeenten) niet lukt vanwege het gebrek aan capaciteit, duidelijke kaders en financiële middelen. Volgens gemeenten is de implementatie van de Omgevingswet arbeidsintensief, bijvoorbeeld omdat het overzetten van beleid en bestemmingsplannen meer vraagt dan een één-op-één vertaling.

Daarnaast geeft een gemeente aan dat er grote zorgen bestaan over de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van de nieuwe werkwijze.

3.2 Waarborgen rechtsbescherming

De Omgevingswet brengt een vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers met zich mee om meer ruimte te geven aan initiatiefnemers. Wat het gelijkwaardig beschermingsniveau betreft, legt de memorie van toelichting bij de Omgevingswet dit uitgangspunt neer in twee elementen:

1. Gelijkwaardige bescherming gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit (“Uitgangspunt van de regering is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau.”). Dit aspect is echter moeilijk onder te brengen in een jaarlijkse monitor en vraagt om een verdiepend onderzoek, aldus het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet.
2. Behoud rechtsbescherming (“Uitgangspunt van de regering is dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving.”). Meer ruimte voor initiatiefnemers moet volgens de wetgever niet leiden tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. De rechtsbescherming moet gewaarborgd blijven. In de Monitor wordt informatie verzameld om inzicht te krijgen in deze rechtsbescherming van belanghebbenden.

Indicatoren die bij dit uitvoeringsprincipe horen zijn 116 t/m 123.[13]

[13] Behoudens uitzonderingen zoals weergeven in hoofdstuk 1.

3.2.1 Belanghebbenden gebruiken de mogelijkheden om hun recht te halen via het omgevingsrecht

3.2.1.1 Toelichting en indicatoren

De Omgevingswet heeft als doel belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij ingrijpende besluiten. Dat gebeurt in de voorbereiding van besluiten via participatie en bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure in een zienswijzenprocedure. Bij minder ingrijpende besluiten is er de mogelijkheid van bezwaar. Met de onderstaande indicator wordt inzicht gegeven in hoeverre belanghebbenden inzicht hebben door welk bevoegd gezag en wanneer besluiten genomen worden en hoe zij daar invloed op kunnen hebben.

[116] Is het voor belanghebbenden inzichtelijk door welk bevoegd gezag en wanneer besluiten genomen worden en hoe zij daar invloed op kunnen hebben?

3.2.1.2 Bevindingen

Belangenorganisaties en bedrijven
Belangenorganisaties geven aan hier onder de Omgevingswet geen verandering in te merken en dat hier een verbeterslag in is te maken. Een organisatie merkt op dat de hoeveelheid digitale informatie het voor belanghebbenden complexer maakt om informatie te vinden over besluiten en hoe zij daar invloed op kunnen hebben. Mensen die ergens bezwaar tegen hebben gemaakt weten de overheid uiteindelijk wel te vinden. Een andere organisatie herkent het beeld dat leken onvoldoende kunnen inschatten of besluiten invloed op hem of haar kunnen hebben en hoe zij daar vervolgens tegenop kunnen komen. Daar komt volgens die organisatie bij dat er wat de inhoud van de regelgeving betreft, veel verschillen bestaan tussen gemeenten, wat het voor de gebruiker niet begrijpelijker maakt.

Tot slot merkt een organisatie op dat het voor belanghebbenden eigenlijk niet nodig is om te weten bij welk bevoegd gezag ze moeten zijn, omdat het bezwaar en beroep door de Algemene wet bestuursrecht uiteindelijk toch bij het juiste bevoegd gezag terecht komt. Daar staat de Omgevingswet los van.

3.2.2 De invoering van de Omgevingswet leidt niet tot een toename van de complexiteit van juridische conflicten

3.2.2.1 Toelichting en indicatoren

Er bestaan verschillende gedachten over de vraag of de Omgevingswet zal leiden tot toenemende complexiteit van juridisch conflicten of niet. Deze vragen spelen vooral bij vergunningverlening en omgevingsplannen.

[122] Welke werklast brengt het omgevingsrecht met zich mee voor de rechtelijke macht en de Raad van State?
[123] In hoeverre is de complexiteit van de juridische conflicten toegenomen?

3.2.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties geven aan nog geen ervaring te hebben met juridische conflicten onder de Omgevingswet. Een geïnterviewde geeft aan dat de conflicten op uitvoeringsniveau zijn toegenomen. Er is op dat niveau veel discussie, vanwege de nieuwe regelgeving.

In een bijeenkomst wordt het voorbeeld genoemd van de magneetactiviteit, dit geeft in de praktijk discussie over de vraag wie bevoegd gezag is. Er is in de praktijk ook discussie over de vraag wie het bevoegd gezag is en welke termijn geldt bij gecoördineerde procedures.

Provincies
Sommige geïnterviewden geven aan nog geen ervaring te hebben met juridische conflicten (procedures) onder de Omgevingswet. Een provincie ervaart wel dat de complexiteit van juridische conflicten is toegenomen, maar dat dit onder andere komt door de jurisprudentie rondom stikstof en dus niet door de Omgevingswet. Een andere provincie geeft aan wel de verwachting te hebben dat de complexiteit gaat toenemen, bijvoorbeeld vanwege de puzzel met milieubelastende activiteiten (voorheen 'inrichtingen').

Waterschappen
Een waterschap merkt op dat de Omgevingswet geen invloed heeft op de complexiteit van juridische conflicten.

Gemeenten
Gemeenten geven in interviews aan nog geen ervaring te hebben met juridische conflicten onder de Omgevingswet. Ze kunnen dan ook niet zeggen of de complexiteit van de conflicten is toegenomen.

Wel geven twee gemeenten aan dat juridische conflicten niet eenvoudiger zijn geworden. Er zijn veel nieuwe termen bijgekomen en er moeten meer belangen worden afgewogen. Daarentegen geeft een andere gemeente aan dat de Omgevingswet het niet complexer heeft gemaakt en dat een verbetering wordt verwacht.

Rechterlijke macht
Door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("de Afdeling") wordt geconstateerd dat het aantal aanhangige zaken waarop de Omgevingswet van toepassing is uitermate beperkt is; pas medio dit jaar was een geringe toename te zien.[14] Dit hangt volgens de Afdeling samen met het feit dat zij deels rechter is in hoger beroep en er dus eerst uitspraken van rechtbanken dienen te zijn voordat er zaken bij de Afdeling aanhangig kunnen worden gemaakt.

3.2.3 Bevoegde gezagen geven aan dat zij in hun vergunningverlening, toezicht en handhaving overweg kunnen met opener normen, maatwerk en flexibilisering die de Omgevingswet met zich meebrengt

3.2.3.1 Toelichting en indicatoren

De Omgevingswet geeft meer ruimte voor open normen, maatwerk en flexibilisering. Voorbeelden hiervan zijn het waar mogelijk werken met doelvoorschriften en de algemene zorgplicht. Dit soort regelgeving zal mogelijk hogere eisen stellen aan de uitvoering van VTH. De toezichthouder zal ook bij deze open normen de naleving moeten kunnen beoordelen en de verleiding weerstaan om het betreffende voorschrift al op voorhand op te vullen met beleidsregels. De overheid zal verder moeten blijven investeren in de deskundigheid en professionaliteit van de toezichthouder en handhaver, zodat deze in het dynamische krachtenveld effectief en geloofwaardig kunnen opereren. Transparantie, onafhankelijkheid en een proactieve, signalerende rol van de toezichthouder ten opzichte van beleidsmakers zijn noodzakelijk. Met de onderstaande indicatoren wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

[14] Voor de volgende rapportage zullen ook rechtbanken worden bevraagd.

[124] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de instrumenten uit de Omgevingswet?
[125] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de algemene zorgplicht in de Omgevingswet?

3.2.3.2 Indicatoren die bij dit uitvoeringsprincipe horen zijn Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Twee geïnterviewden geven aan dat toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg kunnen met de instrumenten uit de Omgevingswet. Wel geeft een geïnterviewde aan dat er vragen leven bij handhavers over de regels die gelden op specifieke locaties. Als voorbeeld worden de geluidsnormen gegeven en de verhouding tussen een vergunning en het omgevingsplan op een specifieke locatie. De andere geïnterviewde geeft aan dat ‘ééns bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’ duidelijkheid schept.

Wat betreft de inzet van de handhaving van de algemene zorgplicht merken twee geïnterviewden op dat hier in de praktijk nauwelijks sprake van is.
Provincies
Provincies geven aan dat toezichthouders en handhavers voor de provinciale taken over het algemeen zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten, waardoor de ervaring van provincies op dit vlak minimaal is.

Een provincie geeft aan dat over de handhaving van de algemene zorgplicht in het kader van toezicht en handhaving nog veel onduidelijkheid bestaat.

Waterschappen
Een waterschap geeft aan dat toezichthouders en handhavers over het algemeen overweg kunnen met de instrumenten, maar dat de regels uit het Bal en de waterschapsverordening wel als ingewikkeld worden ervaren.

Een waterschap geeft aan dat handhaving van de algemene zorgplicht heel beperkt wordt ingezet. Wel wordt er gebruik gemaakt van een specifieke zorgplicht uit het Bal, maar omdat daar nog geen juridische procedure over is gevoerd is het onduidelijk of deze juist is toegepast.

Gemeenten
In de interviews wordt aangegeven dat toezichthouders en handhavers over het algemeen zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten, waardoor de ervaring van gemeenten op dit vlak minimaal is. Wel geeft een gemeente aan door de komst van de Omgevingswet meer met vergunningen, toezicht en handhaving samen te werken. Dat wordt als een voordeel ervaren.

Omgevingsdiensten
Een omgevingsdienst geeft aan dat toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg kunnen met de instrumenten uit de Omgevingswet. Ze zijn daarnaast goed op de hoogte van de werking van het Bal. Ook met omgevingsplannen kunnen ze op dit moment nog goed overweg.

3.3 Positieve grondhouding ten opzichte van initiatiefnemers

Artikel 1.6 van de Omgevingswet stelt een algemene zorgplicht vast: “Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.” Uitgangspunt bij de formulering van de zorgplicht is dat activiteiten in beginsel kunnen plaatsvinden. Eenieder neemt immers zijn verantwoordelijkheden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen of te verbeteren. Hierbij wordt van overheden een positieve

grondhouding gevraagd ten opzichte van initiatieven: een grondhouding van vertrouwen in initiatiefnemers, meedenken en initiatieven mogelijk maken.

Indicatoren die bij dit uitvoeringsprincipe horen zijn 126 t/m 131.

3.3.1 Overheden gaan uit van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers

3.3.1.1 Toelichting en indicatoren

De 'ja, mits'-houding moet meer ruimte bieden voor initiatieven van onder meer burgers en bedrijven. Dat betekent niet dat alles overal kan, maar dat overheden met initiatiefnemers meedenken, plannen mogelijk proberen te maken en opereren vanuit vertrouwen. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden op deze manier werken en of initiatiefnemers dat ook zo ervaren.

[126] Vinden overheden dat zij (bestuurlijk en ambtelijk) vanuit een positieve grondhouding opereren?
[127] Investeren overheden bij vergunningverlening in een omgevingsoverleg (voortraject) met initiatiefnemers om mee te denken?
[128] Vinden overheden dat de positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving?
[129] In hoeverre vinden initiatiefnemers dat de overheid vanuit een positieve grondhouding opereert?

3.3.1.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Uit de interviews blijkt dat Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties van mening zijn dat zij vanuit een positieve grondhouding opereren. Een enkeling merkt hierbij op dat dit vóór de Omgevingswet ook het geval was.

Een aantal Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties geven aan te investeren in het omgevingsoverleg, waarin de positieve grondhouding tot uitdrukking komt. Eén van hen merkt op dat de Omgevingswet hierin niet voor een verandering heeft gezorgd, terwijl een ander aangeeft dat de Omgevingswet zorgt voor duidelijkheid in posities en daardoor iets meer houvast geeft.

Eén geïnterviewde merkt op dat een positieve grondhouding altijd bijdraagt aan de totstandkoming van initiatieven. Er is effect te zien op de besluitvorming, maar daarbij geen link te zien met de komst van de Omgevingswet.

Provincies
Twee provincies geven aan van mening te zijn vanuit een positieve grondhouding te opereren. Eén provincie merkt op dat de Omgevingswet hier geen verandering in heeft gebracht.

Twee provincies merken op dat zij door gemeenten over het algemeen worden betrokken bij het overleg over concrete initiatieven aan de omgevingstafel, maar dat dit afhangt van de complexiteit van het project, het onderwerp en de gemeente.

Eén provincie geeft aan dat een positieve grondhouding de kwaliteit van de leefomgeving zeker ten goede komt. Het lukt daardoor volgens de provincie om een initiatiefnemer te stimuleren wat extra's te doen. Een andere provincie merkt op dit niet te kunnen beoordelen, maar altijd op zoek te zijn naar evenwicht in de kwaliteit van de leefomgeving.

Waterschappen
Geconstateerd wordt dat waterschappen van mening zijn vanuit een positieve grondhouding te opereren. Een aantal waterschappen heeft dit ook doorgevoerd in hun waterschapsverordening. Andere waterschappen geven aan hun waterschapsverordening hierop aan te gaan passen of daar al mee bezig te zijn. Daarnaast geeft een aantal waterschappen aan dat het binnen de organisatie nog een plek moet krijgen.

Waterschappen geven aan in het omgevingsoverleg te investeren. Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo is er een waterschap waar twee plantoetsers het vooroverleg voeren. Dat waterschap geeft overigens wel aan nog wel eens te worden vergeten door gemeenten. Een ander waterschap geeft aan dat de Omgevingswet wat betreft de positieve grondhouding geen verandering heeft gebracht (voor de komst van de Omgevingswet werkte zij al op deze manier).

De reacties op de vraag of een positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven *die bijdragen aan de* kwaliteit van de leefomgeving, zijn niet eenduidig.

Gemeenten
Verschillende gemeenten geven aan van mening te zijn dat er vanuit een positieve grondhouding wordt gehandeld. Een aantal gemeenten geeft daarbij aan dat dit voor de komst van de Omgevingswet ook al het geval was. Een omgevingsdienst merkt echter op dat een positieve grondhouding nog meer in de genen mag komen te zitten en dat er nu nog te weinig wordt meegedacht met initiatiefnemers. Uit de interviews rijst dus geen eenduidig beeld.

Twee gemeenten merken op te investeren in het omgevingsoverleg met initiatiefnemers, met name bij grote gebiedsontwikkelingen. Als voorbeeld wordt de externe omgevingstafel genoemd.
Een omgevingsdienst geeft aan dat het vooroverleg altijd al heeft plaatsgevonden. Omgevingstafels worden echter (bijna) niet georganiseerd of de omgevingsdienst wordt daar niet voor uitgenodigd. Daar kan dus nog meer in geïnvesteerd worden. Uit de interviews rijst dus geen eenduidig beeld.

Een aantal gemeenten geeft aan niet te kunnen zeggen of een positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven. Het is voor gemeenten zoeken naar een balans tussen het bieden van ruimte door middel van maatwerk en het volgen van het beleid. Aangegeven wordt dat bij maatwerk inconsistentie en willekeur altijd op de loer ligt.

Eén gemeente geeft aan zeker te weten dat een positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven. De ervaring van die gemeente is dat mensen daardoor hun aandeel leveren en dat het altijd ten goede komt van de leefomgeving.

Belangenorganisaties en bedrijven
Belangenorganisaties geven aan niet te ervaren dat de overheid vanuit een positieve grondhouding opereert. Een organisatie merkt op wel verschil te merken in de houding van de overheid wanneer de overheid ergens belang bij heeft. Een andere organisatie geeft aan dat een positieve grondhouding een cultuurverandering bij de overheid vraagt en een verandering in de manier waarop de markt zichzelf presenteert.

3.3.2 Overheden houden in het opstellen van hun regelgeving rekening met een positieve grondhouding richting initiatiefnemers

3.3.2.1 Toelichting en indicatoren

De beoogde positieve grondhouding hangt niet alleen af van de houding overheden, ook de regelgeving moet dat mogelijk maken. Regelgeving moet ruimte geven aan overheden samen met initiatiefnemers te zoeken naar manieren waarop een initiatief kan plaatsvinden, zonder de belangen van de fysieke leefomgevingen uit het oog te verliezen. Denk bijvoorbeeld aan een risico-gerichte benadering die niet op voorhand een type activiteit verbiedt, maar op basis van risicofactoren bepaalt wat mogelijk is. Met de onderstaande indicator wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden rekening houden met de 'ja-mits'-houding bij het opstellen van regelgeving.

[130] Gaan overheden bij het opstellen van hun regelgeving uit van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers?

3.3.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Twee geïnterviewden geven aan bij het opstellen van hun regelgeving uit te gaan van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers. Een geïnterviewde geeft hierbij wel aan dat dit niet automatisch betekent dat ieder initiatief doorgang kan vinden.

Provincies
Eén provincie merkt op bij het opstellen van haar regelgeving uit te gaan van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers. Dit betekent echter niet dat ieder initiatief doorgang kan vinden.

Waterschappen
Geconstateerd wordt dat uit de interviews blijkt dat alle waterschappen bij het opstellen van hun regelgeving uitgaan van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers. Een aantal waterschappen heeft de waterschapsverordening hier al op aangepast, een aantal ook nog niet.

Gemeenten
Twee gemeenten merken op uit te gaan van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers bij het opstellen van hun regelgeving. Aan een positieve grondhouding zitten grenzen, omdat wel aan de regelgeving moet worden voldaan, en de vereiste onderzoeken moet een initiatief toelaten.

3.3.3 Overheidsorganisaties zijn toegerust om vanuit een positieve grondhouding te werken

3.3.3.1 Toelichting en indicatoren

De beoogde positieve grondhouding vraagt van overheden niet te denken vanuit de 'regels', maar denken vanuit het initiatief en de toegevoegde waarde die daarmee kan worden behaald voor de omgeving. Vanuit die grondhouding moeten overheden ook kúnnen meedenken met initiatiefnemers over hoe zij hun initiatief kunnen realiseren. Dit vraagt meer flexibel kunnen inspelen op vragen en initiatieven vanuit de gemeenschap. Met de onderstaande indicator wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

[131] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken?

3.3.3.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Over het algemeen geven de geïnterviewden aan te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken. Hierbij wordt wel opgemerkt dat ruimte en capaciteit nodig is om die kennis door te ontwikkelen. Een andere geïnterviewde geeft aan hierin een achterstand te hebben, maar bezig te zijn om dat in te halen.

Provincies
Eén provincie geeft aan wel het vermoeden te hebben dat de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken aanwezig is, maar dat dit verschilt per persoon.

Waterschappen
Uit de interviews blijkt dat waterschappen menen over het algemeen te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te opereren. Een waterschap geeft aan door die werkwijze bij de afdeling toezichthouders wel een capaciteitsprobleem te verwachten. Twee andere waterschappen laat weten dat er (bij specifieke afdelingen) nog wel stappen moeten worden gezet.

Gemeenten
Een aantal gemeenten geeft aan de kennis, expertise en vaardigheden te hebben om vanuit een positieve grondhouding te werken. Verschillende gemeenten geven aan dat de Omgevingswet hier geen verandering in heeft aangebracht. Een omgevingsdienst merkt op dat dit nog kan worden verbeterd. De kennis is aanwezig, maar er is een cultuuromslag nodig en bepaalde vaardigheden ontbreken.

3.4 Participatie van en samenwerking met de samenleving

De Omgevingswet schrijft voor dat overheden bij visie- en planvorming en het ontwikkelen van programma's aangeven op welke wijze zij burgers, bedrijven en andere partijen hebben betrokken bij de totstandkoming ervan. En ook aanvragers van vergunningen moeten aangeven hoe ze invulling hebben gegeven aan participatie. In de Monitor worden gegevens verzamelt over hoe overheden en initiatiefnemers in de praktijk invulling geven aan deze eisen aan participatie.

Indicatoren die bij dit uitvoeringsprincipe horen zijn 132 t/m 143.

Tabel 14: participatie toegelicht

Participatie
Participatie is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming of 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.

Participatiehandreiking
Een participatiehandreiking is een handreiking opgesteld door overheden en bedoeld om initiatiefnemers te helpen bij het participatieproces. Veelal wordt in participatiehandreikingen gesproken over drie niveaus: informeren, raadplegen (het verzamelen van ideeën) en adviseren (het voorleggen van belangrijke onderwerpen).

Participatiebeleid
Het participatiebeleid van overheden heeft uitsluitend betrekking op de participatie waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn. Wanneer overheden een omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening vaststellen, moeten zij aangeven hoe zij invulling hebben gegeven aan het participatiebeleid.

Participatieverordening
Gemeenten, provincie en waterschappen zijn op grond van de Wet versterking participatie op decentraal niveau verplicht hun inspraakverordening voor 1 januari 2027 te vervangen door een participatieverordening. Deze verordening regelt de betrokkenheid van inwoners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid.

3.4.1 Overheden hebben een participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving

3.4.1.1 Toelichting en indicatoren

Bevoegde gezagen dienen bij toepassingen van de meeste instrumenten expliciet aan te geven hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijk partners en andere bestuursorganen betrekken (zie hoofdstuk 2). Vanwege het “noodzakelijke vormvrije karakter” van participatie, staat het bevoegde gezagen vrij om deze participatieprocessen zelf in te richten. Bevoegde gezagen worden dus verantwoordelijk gesteld ‘goede participatie’ te organiseren, maar mogen zelf bepalen hoe zij die organiseren. Met de onderstaande indicator(en) wordt inzichtelijk gemaakt hoe overheden de participatieprocessen organiseren.

[132] Hebben provincies en gemeenten een participatiebeleid waarin zij vaststellen hoe zij burgers, bedrijven en maatschappelijk partners betrekken in de ontwikkeling van beleid en het nemen van besluiten?
[134] Hebben overheden een handreiking om met participatie om te gaan?

3.4.1.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Een geïnterviewde geeft aan bezig te zijn met de ontwikkeling van een programma waar bewoners in mee moeten worden genomen. Een andere geïnterviewde merkt op bezig te zijn met het ontwikkelen van een handreiking voor participatie voor haar rol als initiatiefnemer.

Provincies
Eén van de ondervraagde provincies merkt op vorig jaar een participatievisie en -verordening te hebben vastgesteld. Omdat dit een wens vanuit de politiek en de organisatie was, heeft de komst van de Omgevingswet hier geen rol in gespeeld. Vanuit de provincie wordt nog wel nagedacht om toe te voegen hoe participatie per Omgevingswettelijk instrument moet plaatsvinden.

Diezelfde provincie geeft aan dat er ook een handreiking aanwezig is hoe met participatie om te gaan en dat hier intern veel tijd en energie in is gestoken. Daardoor is het belangrijke verschil tussen participatie en inspraak duidelijk geworden.

Waterschappen
Eén waterschap merkt op dat er verschillende documenten aanwezig zijn waarin staat hoe met participatie om te gaan. Het is de bedoeling dat al die documenten worden samengevat. Daar wordt nu aan gewerkt.

Gemeenten
Een aantal gemeenten geven aan participatiebeleid te hebben. Een gemeente merkt op dat de belangrijkste functie van dat beleid is inzicht te krijgen in hoe de burger moet worden betrokken. Een andere gemeente laat weten participatie wel te stimuleren, maar het niet verplicht te stellen. Een andere gemeente geeft aan een goede dialoog als draagvlak te zien.

Dezelfde gemeenten geven aan ook een handreiking te hebben om met participatie om te gaan.

3.4.2 Burgers ervaren voldoende mogelijkheden om te participeren bij totstandkoming van het omgevingsbeleid en waarderen het proces

3.4.2.1 Toelichting en indicatoren

Een belangrijk punt in de Omgevingswet is het ervoor zorgen dat burgers in een vroeg stadium worden betrokken bij de voorbereidingen van besluiten via participatie. Dit moet burgers voldoende mogelijkheden geven om te participeren in het omgevingsbeleid. In deze indicatoren wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre burgers bij het besluitvormingsproces worden betrokken.

[136] In hoeverre zijn burgers door overheden actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid?
[137] In hoeverre worden burgers door initiatiefnemers betrokken in participatieprocessen over initiatieven in de leefomgeving?
[138] In hoeverre vinden burgers dat zij hun belang kunnen inbrengen in participatieprocessen en daarmee invloed hebben op het beleid of besluiten?[15]
[139] Op welke manieren kunnen burgers participeren (inspraakavonden, denktanks, etc.)?
[140] Hoe leveren initiatiefnemers gegevens aan over de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de aanvraag?

3.4.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Twee geïnterviewden geven aan dat er verschillende manieren zijn om burgers te laten participeren en dat het afhangt van het type project hoe participatie wordt vormgegeven.

Een geïnterviewde laat weten dat bij de aanvraag gegevens moeten worden aangeleverd over de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Provincies
Een provincie geeft aan pogingen te hebben gedaan om burgers actief bij de ontwikkeling van omgevingsbeleid te betrekken, maar dat dit alleen bepaalde groepen trekt waardoor er geen sprake is van een representatieve doorsnede van de bevolking.

Provincies geven aan dat de manieren van burgerparticipatie verschillen per instrument. Zo worden er gesprekken gehouden, vinden er inloop- en informatiebijeenkomsten plaats, staat men op de markt met een kraam en volgt altijd nog de formele route via zienswijzen.

Een provincie geeft aan dat bij de aanvraag moet worden aangegeven of burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.

[15] Voor dit onderzoek zijn geen burgers ondervraagd, door belangenorganisaties (bedrijven) en overheden is aangegeven of zij ervan op de hoogte zijn dat burgers vinden dat zij hun belang kunnen inbrengen in participatieprocessen en daarmee invloed hebben op het beleid of besluiten. Als dat wenselijk is kan voor het komende jaar bekeken worden om hier ook burgers op te bevragen.

Waterschappen
Twee waterschappen merken op dat burgers actief worden betrokken bij de ontwikkeling van omgevingsbeleid, waarbij een waterschap nog wel aangeeft dat het afhangt van het beleid dat wordt ontwikkeld. Het andere waterschap geeft aan dat de motiveringsplicht participatie (door de komst van de Omgevingswet) echt is omarmd op bestuurlijk niveau.

Een waterschap geeft aan dat burgers op verschillende manieren worden betrokken, bijvoorbeeld door het organiseren van informatieavonden.

Een waterschap merkt op dat de manier van aanleveren van gegevens over de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties plaatsvindt op de manier zoals de Omgevingswet dat voorschrijft. Bij participatie voor nieuw omgevingsbeleid wordt er een participatieverslag opgesteld.

Gemeenten
Een gemeente merkt in een interview op dat het actief betrekken van burgers bij de ontwikkeling van omgevingsbeleid afhangt van het onderwerp. Bij omgevingsvisies is het redelijk geborgd, er wordt hoog ingezet op het actief betrekken van de samenleving.

Gemeenten geven aan dat het aanleveren van gegevens over de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties soms bij het vooroverleg gebeurt (als dat plaatsvindt) en anders bij de aanvraag. Een gemeente merkt op dat initiatiefnemers een participatieverslag indienen.

Tijdens een thematische bijeenkomst gericht op participatie geven de aanwezige gemeenten aan bewoners te betrekken bij het opstellen van de omgevingsvisie, hier is een uitgebreid participatietraject doorlopen. Burgers worden actief betrokken bij het ontwikkelen van beleid, maar ook de uitvoering en evaluatie daarvan. Een enkele gemeente geeft aan ook participatie te hebben gedaan bij het eerste programma (over het landelijk gebied).

Voor het betreft de manier waarop burgers kunnen participeren worden tijdens de thematische bijeenkomst gericht op participatie een aantal methoden genoemd: inspraakavonden, pizza avonden met jongeren, online enquêtes, interviews, werkgroepen, inloopavonden, ontwerptafels, digital mappings, online fora, speaking minds methode op scholen om beroepsgerichte jongeren te betrekken, gesprekken aangaan in de buurt (bij de speeltuin, wijkfeesten of markt), spel over de omgevingsvisie, inwonerspanel en het jongerenberaad.

Belangenorganisaties en bedrijven
Een belangenorganisatie geeft aan dat haar leden hier vaak mee te maken hebben bij concrete initiatieven. Onder haar leden heerst wel een negatief beeld over participatie, met name als het gaat om kleinere bedrijven, omdat hun ervaring is dat alleen tegenstanders zich laten horen. De organisatie geeft zelf aan dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn en dat participatie ook voor draagvlak kan zorgen.

Dezelfde organisatie merkt op dat er geen eenduidig beeld is van de manier waarop gegevens over de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten worden aangeleverd. Bij grote projecten worden er participatieplannen opgesteld die ook worden besproken met het bevoegd gezag.

3.4.3 De samenstelling van de (participatie)deelnemers is in een vergelijkbare verhouding als de samenstelling van de buurt, wijk of gemeente waar het initiatief plaatsvindt

3.4.3.1 Toelichting en indicatoren

Volgens de participatieve aanpak die bij de Omgevingswet hoort moet er geïnvesteerd worden in ‘een breed proces met betrokkenen’. In deze indicatoren wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden daar in de praktijk voor zorgen.

[141] In hoeverre zijn de deelnemerssamenstellingen van participatietrajecten een gelijkwaardige afspiegeling burgers, bedrijven en maatschappelijk partners?
[142] Hoe zorgen overheden en initiatiefnemers actief voor een diverse samenstelling van bedrijven, burgers en maatschappelijke partners?

3.4.3.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Een geïnterviewde geeft ten aanzien van het betrekken van een diverse samenstelling van deelnemers bij participatietrajecten een voorbeeld van een traject in een wijk waar mensen worden bereikt die bezig zijn met overleven en de taal niet kundig zijn.

Provincies
Een provincie geeft aan moeite te hebben om bij participatietrajecten een gelijkwaardige afspiegeling van deelnemers te krijgen. De ervaring van de provincie is dit alleen bepaalde groepen trekt waardoor er geen sprake is van een mooie doorsnede van de bevolking.

Twee provincies laten weten op verschillende manieren te zorgen voor een diverse samenstelling van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zo wordt er gebruik gemaakt van gebiedscommissies, vindt er jongerenparticipatie plaats, worden belangenorganisaties betrokken, staan er marktkramen en worden er informatiebijeenkomsten georganiseerd. Een provincie geeft aan dat, ondanks initiatieven, toch dezelfde mensen blijven terugkomen.

Waterschappen
Een waterschap merkt op haar best te doen om een zo gelijkwaardige afspiegeling in de deelnemerssamenstelling bij participatietrajecten te bewerkstelligen, maar dat ze ervaring opdoet om dit te verbeteren.

Datzelfde waterschap geeft aan via stakeholdersanalyse voor een diverse samenstelling van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te zorgen in het participatietraject.

Gemeenten
Twee gemeenten merken in interviews op dat het lastig is om bij participatietrajecten een gelijkwaardige afspiegeling van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te krijgen. Gemeenten zetten verschillende instrumenten in, zoals online enquêtes, burgerberaad en langsgaan bij plekken waar bepaalde (leeftijds)groepen komen.

Tijdens de thematische bijeenkomst over participatie geven de aanwezige gemeenten aan dat zij het lastig vinden om de deelnemerssamenstelling een gelijkwaardige afspiegeling van de samenleving te laten zijn, met name bij open bijeenkomsten. Een gemeente geeft zelfs aan dit nog nooit te hebben meegemaakt. Met name het bereiken van jongeren wordt als lastig ervaren. Als tip wordt meegegeven om

hier vooraf over na te denken, en te bepalen hoe je dit gaat bereiken. Daarnaast zorgen overheden hiervoor door meerdere manieren in te zetten (zowel fysiek als digitaal), jongeren te bereiken via een jongerencoach en gebruik te maken van bewonersprofielen en handreikingen voor inclusieve participatie. Tot slot wordt ook genoemd dat het niet altijd nodig is om iedereen te bereiken, maar wel die personen die bijdragen aan het participatiedoel.

3.4.4 Overheidsorganisaties zijn toegerust om participatief te werken

3.4.4.1 Toelichting en indicatoren

De participatieve manier van werken stelt eisen aan de kennis en vaardigheden bij overheden. Het vraagt bijvoorbeeld om bredere kennis om vanuit meerdere belangen naar een initiatief te kunnen kijken in combinatie met de vaardigheid om die belangen in het proces te betrekken. Dit moet verder gaan dan het ‘afvinken’ van de participatie eisen. Belanghebbenden moeten zich gehoord voelen en begrijpen wat er met hun inbreng is gedaan. Met de onderstaande indicator wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

[143] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om participatief te werken?

3.4.4.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Een geïnterviewde laat weten de kennis, expertise en vaardigheden om participatief te werken te hebben, maar dat participatie wat verder weg ligt van de dagelijkse werkzaamheden.

Een andere geïnterviewde geeft aan in haar rol als initiatiefnemer over de kennis, expertise en vaardigheden te beschikken om participatief te werken.

Provincies
Twee provincies merken op over de kennis, expertise en vaardigheden te beschikken om participatief te werken. Een provincie laat weten hierin samen te werken met maatschappelijke organisaties in het gebied.

Waterschappen
Een waterschap merkt op over de kennis, expertise en vaardigheden te beschikken om participatief te werken. Een ander waterschap geeft aan dat de basis aanwezig is, maar de nodige verbeterslagen nog moeten worden gemaakt.

Gemeenten
Een gemeente geeft in een interview aan te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om participatief te werken. Het komt volgens die gemeente vooral aan op boerenverstand.

Tijdens de thematische bijeenkomst gericht op participatie geven de aanwezige gemeenten aan over wisselende kennis, expertise en vaardigheden te beschikken om participatief te werken. Het moet nog verder ontwikkeld worden door mensen te trainen, maar ook hier is beschikbare tijd de grootste uitdaging. Een gemeente geeft aan hier actief op te sturen door trainingsprogramma’s. Ook wordt de behoefte uitgesproken voor meer onderlinge (regionale) afstemming.

Een omgevingsdienst geeft aan te herkennen dat de kennis aanwezig is, maar dat er meer met die kennis kan worden gedaan.

3.5 Gebiedsgericht werken

De Omgevingswet biedt meer ruimte voor lokaal maatwerk. Overheden kunnen onder meer op het gebied van milieu – binnen een bandbreedte – zelf regels en normen formuleren. De gedachte hierachter is dat in de lokale context betere afwegingen gemaakt kunnen worden, passend bij de aard van een gebied of opgave. In de Monitor is informatie verzameld over hoe overheden invulling geven aan deze gebiedsgerichte manier van werken (uitvoering) en of overheden voldoende zijn toegerust om gebiedsgericht te werken (organisatie).

Indicatoren die bij dit uitvoeringsprincipe horen zijn 144 t/m 149.

3.5.1 Overheden gebruiken hun omgevingsvisie en/of gebiedsprogramma's om hun gebiedsgericht beleid uit te voeren

3.5.1.1 Toelichting en indicatoren

Het stelsel van de Omgevingswet schept de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden voor gebiedsgerichte oplossingen. Overheden kunnen hun visie op of beleid voor specifieke gebieden uitwerken in hun omgevingsvisie. Of ze kunnen gebruik maken van een gebiedsgericht programma. Met de onderstaande indicatoren wordt inzichtelijk gemaakt hoe overheden de beschikbare instrumenten gebruiken om gebiedsgericht beleid uit te voeren.

[144] In hoeverre kiezen overheden ervoor om in hun omgevingsvisie onderdelen gebiedsgericht uit te werken?
[145] Wanneer kiezen overheden ervoor om gebiedsgerichte programma's te ontwikkelen?
[146] Hoe ervaren overheden de effectiviteit van gebiedsgerichte programma's?

3.5.1.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Twee geïnterviewden geven aan dat in de nationale omgevingsvisie onderdelen (steeds meer) gebiedsgericht worden uitgewerkt. Als voorbeelden worden NOVEX-gebieden, PAWOZ-Eemshaven en VAWOZ gegeven. Een andere geïnterviewde merkt op niet zo ver te zijn, maar ziet wel het nut van die werkwijze in nu de ruimte schaarser wordt.

Twee geïnterviewden geven aan gebruik te maken van gebiedsgerichte programma's wanneer het druk is in het plangebied, er meerdere opgaven samenkomen en er keuzes moeten worden gemaakt. Daarbij merken zij op dat dit niet anders is dan vóór de Omgevingswet.

Eén geïnterviewde geeft aan vóór de Omgevingswet ook al gewerkt te hebben met gebiedsgerichte programma's en deze werkwijze door te zetten omdat ze merkt dat het effectief is. Het brengt focus aan en daar hebben andere overheidslagen behoefte aan.

Provincies
Uit interviews en bijeenkomsten rijst het beeld, dat provincies op verschillende manieren gebiedsgericht werken.

Een provincie geeft aan dat de omgevingsvisie is gebaseerd op verschillende gebiedsvisies. Een provincie merkt op geen gebiedsgerichte omgevingsvisie te hebben, maar wel op andere manieren gebiedsgericht te werken wanneer dat daadwerkelijk haalbaar is. Daarnaast geeft de provincie aan dat de

omgevingsverordening wel gebiedsgericht is opgesteld. Een andere provincie geeft aan momenteel bezig te zijn om in de herziene omgevingsvisie onderdelen meer gebiedsgericht uit te werken.

Een aantal provincies geven aan gebiedsgerichte programma's te gebruiken of hieraan te gaan werken. Twee provincies geven hierbij aan voor gebiedsgerichte programma's te kiezen in het landelijk gebied of wanneer doelen regionaal uitgewerkt moeten worden.

Eén provincie merkt op positieve ervaringen te hebben met het inzetten van gebiedsgerichte programma's, omdat het leidt tot uitvoering van benodigde maatregelen in samenwerking met de plaatselijke gemeenschap.

In een bijeenkomst wordt breed herkend, dat gebiedsgericht werken wordt bemoeilijkt door een sectorale portefeuilleverdeling. Dit leidt tot 'bestuurlijke wirwar', wanneer gebiedsgericht werken een integrale aanpak vereist.

Waterschappen
Twee waterschappen geven aan hun watervisie niet gebiedsgericht uitgewerkt te hebben. De verwachting is dat dit wel gaat gebeuren. Een ander waterschap merkt op bepaalde scenario's gebiedsgericht uitgewerkt te hebben in de huidige watervisie.

Diezelfde waterschappen geven aan dat er nog geen gebiedsgerichte programma's zijn. Eén waterschap merkt in een interview op dat gebiedsgericht werken niet voor een waterschap verplicht is, nu een waterschap alleen over het watersysteem gaat.

Eén waterschap merkt op gebiedsgerichte programma's als effectief te ervaren en dat dit echt bevorderd is door de komst van de Omgevingswet. Een ander waterschap geeft aan nog niks over de effectiviteit te kunnen zeggen.

Gemeenten
Meerdere gemeenten geven aan onderdelen in hun omgevingsvisie gebiedsgericht uit te werken of uit te gaan werken. Een gemeente merkt hierbij op dat het een zoektocht is naar het behouden van een basiskader en tegelijkertijd de visie gebiedsgericht opstellen. Een andere gemeente laat weten vanuit de ambtenaren de wens bestaat om de visie thematisch op te stellen, maar dat de gemeenteraad heeft besloten een gebiedsgerichte visie te willen. Die gemeente geeft aan behoefte te hebben aan meer handvatten van de VNG.

Het verschilt per gemeenten wanneer er gebruik wordt gemaakt van gebiedsgerichte programma's. Zo geeft een gemeente aan een gebiedsgericht programma in te zetten wanneer een gebiedsontwikkeling gewenst is. Een andere gemeente merkt een verschuiving naar gebiedsgerichte programma's, bijvoorbeeld bij woningbouwopgaven. Een andere gemeente laat weten vooral programma's te hebben die thematisch zijn ingericht, waarbinnen specifieke gebieden worden aangeduid.

Tot slot merkt een gemeente op niet meer gebiedsgericht te willen werken. Deze gemeente geeft er de voorkeur aan om thematische en per activiteit te werken omdat de gemeente ervaart dat dit duidelijker is voor burgers.

Gemeenten geven aan nog niets te kunnen zeggen over de effectiviteit van gebiedsgerichte programma's omdat die programma's nog niet in werking zijn of nog niet zijn opgesteld.

3.5.2 Overheden gebruiken locatie-specifieke regelgeving om gebiedsgericht maatwerk te leveren

3.5.2.1 Toelichting en indicatoren

Naast het gebiedsgericht werken op hoofdlijnen in de omgevingsvisie of het gebiedsprogramma kunnen overheden besluiten nemen over toestemming voor concrete gebiedsgerichte ontwikkelingen. Dat kan op hoofdlijnen via drie instrumenten: het projectbesluit voor complexe projecten van publiek belang, de omgevingsvergunning voor een afwijkende activiteit of een wijziging van het omgevingsplan. Met elk van deze instrumenten wordt locatie specifieke regelgeving gebruikt om gebiedsgericht maatwerk te leveren. Met de onderstaande indicator wordt inzichtelijk gemaakt hoe overheden de beschikbare instrumenten gebruiken om met regelgeving gebiedsgericht te werken.

[147] In hoeverre gebruiken overheden projectbesluiten, omgevingsvergunningen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsplannen of wijzigingen van het omgevingsplan voor gebiedsgericht maatwerk?
[148] Hoe ervaren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het gebiedsgerichte maatwerk van overheden?

3.5.2.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Een aantal geïnterviewden merkt op projectbesluiten in te zetten voor gebiedsgericht maatwerk. Een andere geïnterviewde laat weten het lastig te vinden om meerdere thema's in één projectprocedure te laten landen vanwege planningen en de betrokkenheid van meerdere initiatiefnemers.

Provincies
Twee provincies geven aan geen specifieke instrumenten te hebben voor het toepassen van gebiedsgericht maatwerk. Afhankelijk van het project wordt daar het juiste instrument bij gebruikt.

Waterschappen
Een waterschap merkt op te werken met projectbesluiten om op die manier gebiedsgericht maatwerk te kunnen leveren. Een aantal andere waterschappen geeft aan minder gebruik te maken van projectbesluiten vanwege het gebied waarin zij werken. Een ander waterschap merkt op dat gebiedsgericht werken niet nieuw is, omdat ze al heel lang in stroomgebieden denken. De Omgevingswet brengt daar dus geen verandering in. Wat voor het waterschap wel nieuw is, is de invulling van de gebiedsgerichte programma's.

Gemeenten
Een aantal gemeenten geeft aan gebiedsgericht maatwerk toe te passen, maar voor die toepassing verschillende instrumenten te gebruiken. Een gemeente laat weten eerst een basisplan voor ieder gebied te ontwikkelen om vervolgens per gebied over te gaan naar een nieuw omgevingsplan. Een andere gemeente maakt gebruik van gebiedsgerichte programma's waar vervolgens BOPA's op worden gebaseerd. Een andere gemeente merkt op het omgevingsplan te hebben gewijzigd om zo gebiedsgericht maatwerk toe te passen.

Eén gemeente laat weten de voorkeur te geven aan thematisch werken en dus minder gebiedsgericht maatwerk toe te willen passen.

Belangenorganisaties en bedrijven

Twee belangenorganisaties hebben verschillende ervaringen met het gebiedsgerichte maatwerk van overheden. Een organisatie geeft aan dat overheden door de problematiek met stikstof en andere milieudossiers gedwongen zijn om te kijken wat ze kunnen doen in een bepaald gebied om een bepaalde kwaliteit te behalen. De leden van die organisatie lijken er vooralsnog niet veel van te merken.
Een andere organisatie laat weten voornamelijk last te hebben van gebiedsgericht maatwerk, nu het nadelig uitwerkt voor bedrijventerreinen. Voor die terreinen willen bedrijven graag landelijke uniforme regelgeving, dat geeft zekerheid.

3.5.3 Overheidsorganisaties zijn toegerust om gebiedsgericht te werken

3.5.3.1 Toelichting en indicatoren

Gebiedsgericht werken vraagt om medewerkers van overheden die kunnen kijken vanuit het van het gebied, wat daar nodig is en hoe dat voor elkaar te krijgen. Er moet dus niet alleen vanuit de regelgeving gedacht moeten worden, maar ook als ontwikkelaar of zelfs met een ontwerpende blik. Daarnaast moeten overheidsorganisaties om kunnen gaan met locatie specifieke verschillen in visie, beleid als regelgeving en de grotere ruimte voor eigen afwegingen door bestuurders en ambtenaren. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

[149] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om gebiedsgericht te werken?

3.5.3.2 Bevindingen per overheidslaag

Rijksdepartementen en uitvoeringsorganisaties
Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de kennis, expertise en vaardigheden om gebiedsgericht te werken persoonsafhankelijk is. Daarbij benadrukt een geïnterviewde dat er ruimte moet zijn om die kennis over te brengen.

Provincies
Een provincie laat weten de kennis, expertise en vaardigheden te hebben om gebiedsgericht te werken. Een andere provincie merkt op het vermoeden te hebben dat kennis, expertise en vaardigheden aanwezig zijn, maar dat daar nog onvoldoende zicht op is.

Waterschappen
Waterschappen laten weten over het algemeen de benodigde kennis, expertise en vaardigheden in huis te hebben om gebiedsgericht te werken. Een waterschap verwacht dat capaciteit vooral een probleem gaat worden. Een ander waterschap laat weten gemeenten te helpen om hun kennis op dit onderwerp te vergroten. Wat voor een ander waterschap nieuw is, is het conceptuele denken dat gebiedsgericht werken met zich brengt. Om hier mee om te gaan is er een gebiedsatelier ontwikkeld om op de inhoud mee te praten met provincies en gemeenten.

Gemeenten
Over het algemeen geven gemeenten aan de kennis, expertise en vaardigheden om gebiedsgericht te werken in huis te hebben. Een gemeente laat weten dat het voor bepaalde thema's, zoals omgevingsveiligheid en geluid, een uitdaging is om de juiste expertise in huis te halen. Een andere gemeente merkt op meer kennis op te moeten doen over wanneer welk beleidsinstrument gebruikt moet worden gelet op de beleidscyclus. Tot slot laat een gemeente weten dat kennis over de Omgevingswet bij een aantal mensen zeker aanwezig is, maar dat die kennis bij het grootste deel van de ambtenaren nog wel ontbreekt.

3.6 Overkoepelend beeld uitvoeringsprincipes

Om ontwikkelingen zichtbaar te maken zetten onderzoekers in 3.6.1 het overkoepelend beeld uit 2025 uiteen, gevolgd door het overkoepelend beeld uit 2024 in 3.6.2.

3.6.1 Overkoepelend beeld 2025

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 samenhangende benadering wettelijk niet mogelijk is.

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. Het gaat bijvoorbeeld over de uitleg van regelgeving die betrekking heeft op milieubelastende activiteiten, magneetactiviteiten en/of de vraag wie bevoegd gezag is.

Door de Afdeling wordt geconstateerd dat het aantal aanhangige zaken waarop de Omgevingswet van toepassing is uitermate beperkt is; pas medio dit jaar was een geringe toename te zien.

Een omgevingsdienst geeft aan dat toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg kunnen met de instrumenten uit de Omgevingswet. Ze zijn daarnaast goed op de hoogte van de werking van het Bal. Ook met omgevingsplannen kunnen ze op dit moment nog goed overweg.

Positieve grondhouding ('Ja, mits'-houding)
Overheden geven over het algemeen aan dat zij opereren vanuit een positieve grondhouding. De Omgevingswet heeft hierin naar de mening van de overheden zelf geen verandering gebracht. 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. Een positieve grondhouding leidt niet altijd 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, maar wel beter wordt gestroomlijnd. Veel overheden werkten 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 binnen een overheidslaag.

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

Tabel 15: ontwikkelingen ten opzichte van 2024

In deze tabel worden de verkorte bevindingen uit 2024 beschreven zodat eventuele ontwikkelingen zichtbaar worden. Omdat in 2024 (vanwege de opstart in oktober van dat jaar) minder indicatoren en organisaties zijn onderzocht, zal de vergelijking nog beperkt zijn. Voor komend jaar verwachten de onderzoekers deze vergelijking wel breed te kunnen doen.

Provincies
De betrokken provincies waren in 2024 op de hoogte van de vijf onderzochte uitvoeringsprincipes. De uitvoeringsprincipes kunnen echter niet allemaal even gemakkelijk in de praktijk worden gebracht. Uit de bijeenkomsten met provincies blijkt dat zij ervaren dat een kennis- en of capaciteitskloof met gemeenten het integraal werken kan bemoeilijken. Het is voor provincies nog niet goed mogelijk om bevindingen te doen over het waarborgen van de rechtsbescherming omdat er nog weinig meldingen of vergunningaanvragen zijn gedaan. Daarnaast geven provincies in bijeenkomsten aan dat een positieve grondhouding niet altijd kan worden aangenomen door de grote en complexe (vanuit het Rijk opgelegde) opgaven en de hoeveelheid (Europese) regelgeving waar provincies zich aan moeten houden.

Verder is gebleken dat provincies veel aandacht besteden aan participatie. Provincies geven echter aan dat zij merken dat grote belangstelling vanuit het brede publiek achterblijft vanwege het hoge abstractieniveau waarop provincies opereren. Gebiedsgericht werken is relatief nieuw en werkt goed voor provincies, zij zijn vaak de initiator van regionale samenwerkingsverbanden. Over het algemeen lijken provincies te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om de uitvoeringsprincipes zoveel mogelijk in aanmerking te nemen bij de uitvoering.

Waterschappen
De betrokken waterschappen zijn zich in 2024 bewust van de vijf uitvoeringsprincipes. Zij ervaren bepaalde moeilijkheden ten aanzien van de uitvoering van een aantal principes. Zo wordt integraal gewerkt door een watervisie op te stellen met medeoverheden, maar is dat niet eenvoudig wegens de verschillende belangen. Met betrekking tot het aannemen van een positieve grondhouding wordt in bijeenkomsten aangegeven dat waterschappen als doel hebben de kwaliteit van het water te verbeteren, waardoor zij niet elk initiatief positief kunnen benaderen. Waterschappen geven tijdens bijeenkomsten aan dat zij participatie toepassen bij grootschalige projecten. Waterschappen hebben in eerste instantie te maken met water, wat hen ertoe beweegt thematisch te werken. Het werkt voor waterschappen ook goed om gebiedsgericht te werken, zodat zij zijn aangehaakt bij regionale samenwerkingsverbanden. Waterschappen lijken te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om de vijf uitvoeringsprincipes uit te voeren.

Gemeenten
De betrokken gemeenten zijn zich bewust van de uitvoeringsprincipes. Uit waarnemingen kan echter worden afgeleid dat gemeenten een aantal uitvoeringsprincipes op dit moment nog niet toepassen.

Uit de bijeenkomst met de gemeente volgt dat participatie hoog op de agenda staat. Gemeenten geven op verschillende manieren handen en voeten aan participatie, bijvoorbeeld in een nota burgerparticipatie, een participatiebeleid of verordening, een participatiekader een participatiehandleiding of een inspraakverordening. Met betrekking tot gebiedsgericht werken volgt dat gemeenten in hun omgevingsvisies een gebiedsgerichte aanpak voorstellen, bijvoorbeeld op wijk- of buurtniveau. Een inhoudelijke uitwerking daarvan wordt in de omgevingsvisie in geringe mate waargenomen. Uit de bijeenkomst met gemeenten volgt dat gebiedsgericht werken op het netvlies staat maar het probleem is dat hiervoor soms de capaciteit ontbreekt: het opstellen van gebiedsgerichte programma’s is een grote en complexe opgave, waarin ook landelijke doelstellingen en instructieregels verwerkt moeten worden. Sommige gemeenten maken onderdeel uit van een regionaal samenwerkingsverband gericht op een gebiedsgerichte aanpak. Gemeenten lijken nog niet volledig te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om de uitvoeringsprincipes uit te voeren.

4 Aanpak 2026

Vanaf 2025 is het aantal deelnemers aan het kwalitatieve deel van de Monitor Werking Omgevingswet stevig uitgebreid.[16] Zoals gezegd heeft in 2025 een opschaling plaatsgevonden wat betreft de organisaties en indicatoren waar onderzoek naar is gedaan. Zo zijn ook indicatoren onderzocht die specifiek van toepassing zijn op de rechtspraak of die gaan over de ervaringen van initiatiefnemers (belangenorganisaties en bedrijven). Daarnaast zijn bepaalde indicatoren die in 2024 al zijn onderzocht voor provincies, gemeenten en waterschappen conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet ook onderzocht bij uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten, RWS, RCE, RVO) en de verschillende Rijksdepartementen (onder andere BZK, VRO, LVVN, KGG, Defensie en OCW). In 2026 zal deze opschaling worden gecontinueerd.

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. Onderzoekers zijn daarbij wel afhankelijk van de bereidheid van organisaties om opnieuw deel te nemen aan het kwalitatief onderzoek. Aanvullend worden er nieuwe organisaties uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek, zoals één of meerdere rechtbanken.

Ten behoeve van de validatie worden in 2026, in overleg met de opdrachtgever, ook deelnemers en bijeenkomsten geselecteerd op basis van specifieke onderwerpen of indicatoren. Een voorbeeld hiervan is het VNG-netwerk participatie waar Haskoning in juni 2025 bij mocht aansluiten ten behoeve van het kwalitatieve onderzoek. Via interviews en bestaande bijeenkomsten kunnen specifieke knelpunten die zijn tegengekomen worden gevalideerd en eventueel worden gegeneraliseerd. Ook hier kan worden gecontroleerd of deze knelpunten breder spelen of zich beperken tot bepaalde gevallen of specifieke overheden. Het gaat daarbij ook om signalen die onderzoekers waardevol achten maar die niet concreet zijn en mogelijk ook vooral de opvatting lijken van enkele organisaties.

[16] Voor een overzicht van de deelnemende organisaties zie bijlage 5.