Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

33 118 Omgevingsrecht

Nr. 320

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2026

In deze brief treft u de kabinetsreactie op het tweede reflectierapport «Werk aan de winkel» van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Op 24 februari 2026 bood de Evaluatiecommissie dit rapport aan mij als stelselverantwoordelijke Minister voor de Omgevingswet aan. Op 10 maart 2026 heb ik het rapport en de bijbehorende deelonderzoeken aan uw Kamer toegezonden.[1] Het kabinet dankt de commissieleden opnieuw voor hun rapport en het belangrijke werk dat zij doen voor de evaluatie van de Omgevingswet.

De Evaluatiecommissie Omgevingswet is belast met de onafhankelijke evaluatie van de Omgevingswet. Daartoe voert zij jaarlijks deelevaluatieonderzoeken uit. De evaluatie focust zich op het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet in de praktijk. De werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de financiële effecten van de Omgevingswet vallen buiten scope van de evaluatie.

In 2025 heeft de Evaluatiecommissie onderzoek gedaan naar de instrumenten omgevingsvergunning en algemene rijksregels. Naast deze onderzoeken haalt zij breed signalen op uit onder andere haar gebruikersraad en expertnetwerk. Ook gebruikt zij de informatie uit de rapportages van de Monitor Werking Omgevingswet. De Evaluatiecommissie biedt jaarlijks een reflectierapport aan mij aan, op 16 april 2025 ontving u het eerste rapport.[2] De eindevaluatie van de Omgevingswet volgt in 2029.

In haar tweede reflectierapport schetst de Evaluatiecommissie een gemengd beeld. In 2025 werden stappen gezet met het gebruik van de instrumenten van de Omgevingswet. Aan de ene kant zijn er positieve ontwikkelingen, zo krijgen bevoegde gezagen die instrumenten duidelijk steeds beter onder de knie. Ook werken bevoegde gezagen steeds meer

[1] Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr. 318.
[2] Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 292 (bijlage).

kst-33118-320
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

met elkaar samen. Aan de andere kant signaleert de Evaluatiecommissie drie knelpunten:

1. Oplopende druk op de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving
2. Achterblijvende toepassing van instrumenten
3. Blijvende behoefte aan ondersteuning en verbetering van het DSO.

In deze brief reageert het kabinet op de positieve ontwikkelingen, de knelpunten en de aanbevelingen uit het rapport. Ook bevat de brief een toelichting op de onderwerpen waarover de Evaluatiecommissie een onduidelijkheid constateert: specifieke zorgplichten, het vrijwillige programma en vroegtijdige participatie. De brief sluit af met een overzicht van de verschillende andere onderzoeken rondom de Omgevingswet die dit jaar aan uw Kamer zullen worden aangeboden.

Positieve ontwikkelingen: anders werken onder en met de Omgevingswet

In 2025 is het anders werken onder de Omgevingswet een nieuwe fase in gegaan. Er komt steeds meer aandacht voor het werken met de nieuwe instrumenten. Het anders werken is ook voor steeds meer overheden een aanleiding om hun bestaande leefomgevingsbeleid en -regelgeving tegen het licht te houden en op zoek te gaan naar samenhang. De Evaluatiecommissie noemt in haar rapport enkele voorbeelden hiervan, zoals de in meerdere gemeenten opgerichte «omgevingskamers» die gemeentebreed adviseren over en bijdragen aan integraliteit en uitvoerbaarheid van nieuwe beleidsideeën – bijvoorbeeld door die te relateren aan de omgevingsvisie. Ook wordt er onder de Omgevingswet steeds vaker samengewerkt tussen bevoegde gezagen, bijvoorbeeld door krachten te bundelen tussen gemeenten bij het opstellen van omgevingsplannen. Het kabinet is verheugd dit positieve signaal te ontvangen, omdat het anders werken de sleutel is tot behalen van de doelen van de Omgevingswet.

De Omgevingswet geeft alle bevoegde gezagen van Nederland de instrumenten om een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving tot stand te brengen. De belangrijkste instrumenten zijn de kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, decentrale regels (omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening), (algemene) rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Het gebruik van deze instrumenten stelt bevoegde gezagen in staat om samenhangend beleid voor de fysieke leefomgeving te maken, te laten doorwerken en uit te voeren. Zonder dat zij daarbij flexibiliteit in situaties waar een specifieke afweging nodig is verliezen. Zo bevat het omgevingsplan bijvoorbeeld vrijwel alle regels over de fysieke leefomgeving van een gemeente, maar kan met de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) daarvan afgeweken worden om in een specifieke situatie een activiteit toch toe te staan.

Anders werken vraagt om een leerproces. Het kabinet leest in het rapport van de Evaluatiecommissie dat dit leerproces op sommige plekken schuurt – bijvoorbeeld in de vergunningverlening. De Evaluatiecommissie signaleert ook terecht dat overheden merken dat deze omslag naar nieuwe werkwijzen een lange adem vergt. Het kabinet herkent dit: er is ook de komende jaren nog werk aan de winkel voor alle gebruikers van de Omgevingswet. Het instrumentarium maakt het in samenhang werken aan de opgaven in de fysieke leefomgeving voor bevoegde gezagen in potentie makkelijker, maar dit vraagt wel de benodigde inzet van alle gebruikers van de wet.

Voor het kabinet is dat de rode draad van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie: de komende jaren moeten we met alle bevoegde gezagen samen de verdere stappen zetten in het leerproces. Zoals afgesproken, ondersteun ik als Minister van VRO de bevoegde gezagen hier de komende jaren nog bij. Naar aanleiding van het rapport van de Evaluatiecommissie heb ik daarnaast met mijn bestuurlijke partners, de koepels van de decentrale overheden -de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW)- afgesproken later dit jaar een breed overleg te voeren over de Omgevingswet, onder meer over de acties die nodig zijn om de volgende stappen te zetten in het werken met de Omgevingswet.

Knelpunt 1: de samenhangende benadering van de leefomgeving

De Evaluatiecommissie maakt zich zorgen over de samenhangende benadering van de leefomgeving en stelt dat de druk op die benadering sinds vorig jaar is toegenomen. De oorzaken hiervan zijn de effecten van het vaker los indienen van vergunningaanvragen, het vaak gebruiken van de BOPA-omgevingsvergunning en recente sectorale wetgevingsinitiatieven.

Het kabinet erkent het belang van de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Die samenhangende benadering komt grotendeels voort uit het gebruik en de toepassing van álle instrumenten van de Omgevingswet. Steeds meer bevoegde gezagen hebben een omgevingsvisie, bij uitstek het instrument waarmee samenhangend beleid voor de leefomgeving wordt gemaakt. Naast samenhangend beleid is ook samenhangende regelgeving nodig. Die regelgeving komt voor een belangrijk deel in de gemeentelijke omgevingsplannen. Voor het opstellen van vernieuwde omgevingsplannen geldt een overgangstermijn tot 2032. Het kabinet verwacht dat de samenhang toeneemt als bevoegde gezagen de instrumenten meer en meer gaan toepassen en ervaring krijgen met het werken met die instrumenten, en roept daarom de bevoegde gezagen op zich hier onverminderd voor in te zetten. Als Minister van VRO blijf ik hierover met de bevoegde gezagen en het Bestuurlijk Overleg (BO) VRO in gesprek.

Hieronder gaat het kabinet in op de twee aanbevelingen die de Evaluatiecommissie onder dit knelpunt doet en de conclusies over de BOPA-omgevingsvergunning. In het verlengde hiervan is een toelichting op de specifieke zorgplicht opgenomen.

Aanbeveling 1: voorkom afbreuk aan de samenhangende benadering van de leefomgeving door ontwikkeling nieuwe werkwijzen voor omgang met losse vergunningaanvragen

De Evaluatiecommissie concludeert dat de wijzigingen in de Omgevingswet rondom omgevingsvergunningen niet tot meer samenhang, maar juist tot versnippering leiden. Het is onder de Omgevingswet mogelijk om -vaker dan in het oude stelsel- omgevingsvergunningen die voor een initiatief nodig zijn afzonderlijk van elkaar aan te vragen, waardoor de informatie die bevoegde gezagen over initiatieven ontvangen verspreid over meerdere aanvragen kan binnenkomen. Volgens de Evaluatiecommissie is het daarom nodig om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. De nieuwe systematiek van de omgevingsvergunning vraagt om nieuwe werkwijzen. Die systematiek is nodig om flexibiliteit aan initiatiefnemers te bieden. Daarmee is ook vereenvoudiging en versnelling beoogd – twee ambities die ook in het

coalitieakkoord centraal staan. Die flexibiliteit heeft als inherent gevolg dat er versnippering optreedt, volgens de Evaluatiecommissie is die versnippering groter dan voorzien.

In de praktijk ziet het kabinet al de eerste oplossingen hiervoor voorbijkomen. Het kabinet moedigt de bevoegde gezagen en hun samenwerkingspartners waaronder ook de omgevingsdiensten aan hier blijvend op in te zetten. Zo kunnen de nadelige gevolgen van de versnippering gemitigeerd worden. Als Minister van VRO doe ik dit ook door de komende jaren nog uitvoeringsondersteuning te bieden aan de bevoegde gezagen en te werken aan het gebruiksgemak van de vergunningcheck (zie ook aanbeveling 7). De bevoegde gezagen hebben een belangrijke taak bij het inrichten van de vergunningcheck.

Hieronder volgt een toelichting op de systematiek van de omgevingsvergunning en de nieuwe werkwijzen

Systematiek van de omgevingsvergunning.

Aan deze systematiek ligt een aantal keuzes ten grondslag:
- De eis van onlosmakelijke samenhang uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is vervallen.
- De aanhaakplicht uit de Wet natuurbescherming (Wnb) is vervallen.
- De overgang van het begrip «inrichting» naar «milieubelastende activiteiten» in de regels over bedrijven met milieugevolgen (zie toelichting onderaan deze brief).

Door het vervallen van de eis van onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht wordt het voor initiatiefnemers mogelijk om de verschillende omgevingsvergunningen die zij nodig hebben aan te vragen in een volgorde en met een planning die het best bij hun initiatief past. Een afzonderlijke aanvraag voor één activiteit kan een bewuste keuze zijn van de initiatiefnemer, maar onder de Omgevingswet kan een initiatiefnemer ook een meervoudige aanvraag voor meerdere of alle nodige omgevingsvergunningen doen. Door deze wijzigingen is de initiatiefnemer meer centraal gesteld.

Voor initiatiefnemers van bedrijven met milieugevolgen geldt onder de Omgevingswet óók dat zij voor de verschillende vergunningplichtige milieubelastende activiteiten die onder hun bedrijf vallen losse vergunningaanvragen kunnen. Een uitzondering hierop zijn complexe bedrijven met de zwaarste milieugevolgen, waarvoor een vergunningplicht voor het hele bedrijf geldt. Hoewel er hierdoor in aantal meer aanvragen gedaan kunnen worden, zij die aanvragen een stuk minder omvangrijk dan voorheen. Dit leidt óók tot minder werk voor initiatiefnemer en bevoegd gezag bij het wijzigen van (onderdelen van) bedrijven, wat in de praktijk veel vaker voorkomt dan het oprichten van nieuwe bedrijven. In de toelichting onderaan deze brief wordt dit verder uitgelegd.

Nieuwe werkwijzen in de vergunningverlening

De nieuwe werkwijzen zullen in ieder geval gericht moeten zijn op twee uitdagingen. Ten eerste het verbeteren van de communicatie door bevoegde gezagen naar initiatiefnemers over welke vergunningen zij nog meer nodig hebben. Bevoegde gezagen hebben hier een inspanningsverplichting (art 3:19 Algemene wet bestuursrecht). De vergunningcheck als onderdeel van het DSO kan hierbij helpen. Door de vergunningcheck steeds beter in te richten kunnen bevoegde gezagen ervoor zorgen dat initiatiefnemers al voor zij een eerste aanvraag indienen kunnen

verkennen voor welke activiteiten zij mogelijk een vergunning moeten aanvragen, een melding moeten doen of informatie moeten verstrekken.

Ten tweede het «aan de achterkant» bundelen van aanvragen, meldingen en informatieverstrekkingen die bij één initiatief horen wanneer de vergunningverlening om meer overzicht vraagt. Uiteraard begrijpt het kabinet de behoefte naar overzicht. Tegelijkertijd is het voor vergunningaanvragen vaak niet nodig om een totaalbeeld van een initiatief te hebben. Een voorbeeld hiervan zijn de onder de Omgevingswet «losgeknipte» omgevingsvergunning voor de technische en de ruimtelijke bouwactiviteit. De ruimtelijke inpassing van een initiatief kan beoordeeld worden zonder informatie over de bouwtechnische kant van het initiatief en vice versa.

Omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA)

De Evaluatiecommissie stelt dat het gebruik van de BOPA-omgevingsvergunning ook druk zet op de samenhangende benadering. Volgens de Evaluatiecommissie werd de BOPA-omgevingsvergunning in 2025 veel gebruikt, deels vanwege de nog lopende transitie naar één omgevingsplan waarin het tijdelijke deel en de oude regels in gemeentelijke verordeningen verwerkt zijn.

De BOPA-omgevingsvergunning is ook ná de transitie naar het nieuwe omgevingsplan een essentieel instrument onder de Omgevingswet, waarmee gemeenten in specifieke gevallen kunnen afwijken van de regels in het omgevingsplan. Bij het verlenen van een BOPA-omgevingsvergunning wordt net als bij omgevingsplanwijzigingen getoetst aan het criterium van evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Deze toets beperkt het risico van afbreuk aan een samenhangende benadering.

Een van de voordelen van het verlenen van een BOPA-omgevingsvergunning ten opzichte van een omgevingsplanwijziging is de kortere doorlooptijd. Een belangrijk voordeel van een omgevingsplanwijziging is, dat in het omgevingsplan regels voor verschillende activiteiten op verschillende locaties en dus ook voor toekomstige initiatieven gesteld worden. De BOPA-omgevingsvergunning heeft alleen betrekking op de specifieke activiteit(en) waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

Wel is het zo dat het veelvuldig gebruik van de BOPA-omgevingsvergunning straks extra werk oplevert: omgevingsvergunningen voor BOPA's die bestaan uit een voortdurende activiteit moeten vanaf 2032 vijf jaar na onherroepelijk worden van de vergunning in het omgevingsplan worden omgezet. Ik houd deze ontwikkeling als Minister van VRO in de monitoring van de Omgevingswet nauwgezet in de gaten.

Vragen over specifieke zorgplichten

Naast vergunningplichten, meldingsplichten en informatieplichten moeten initiatiefnemers onder de Omgevingswet zich meestal ook houden aan specifieke zorgplichten. De Evaluatiecommissie signaleert in haar rapport dat er in de praktijk nog onduidelijkheid bestaat over de werking van specifieke zorgplichten. Specifieke zorgplichten zijn open normen en dienen als «vangnet» ter vervanging van enkele regels die als vanzelfsprekend werden gezien. Dit betekent dat zij minder concreet zijn dan de andere regels waar initiatiefnemers mee te maken hebben.

Volgens de Evaluatiecommissie kan de situatie zich voordoen dat een initiatiefnemer wel aan de concrete vergunningvoorschriften en algemene regels voldoet, maar niet aan van toepassing zijnde specifieke zorgplichten.

Het is echter niet de bedoeling dat de specifieke zorgplicht zo ver gaat dat daaronder ook het voorkomen of beperken van nadelige gevolgen valt die in redelijkheid niet te voorzien zijn door initiatiefnemers. In de jurisprudentie over specifieke zorgplichten is dit ook geborgd, door de criteria «evident» en «onmiskenbaar». Is het niet evident en onmiskenbaar, dan zal het bevoegd gezag moeten concretiseren dat maatregelen nodig zijn. Daarnaast bestaat de zorg dat de rechter de lat te hoog zou leggen bij handhaving van specifieke zorgplichten, in de zin dat schending van zorgplichten pas aan de orde is als er sprake is van een «ernstige schending». De Evaluatiecommissie constateert echter terecht dat dit niet overeen zou komen met de bedoeling van de wetgever.

Aanbeveling 2: neem nieuwe (sectorale) wetsinitiatieven voor de leefomgeving op binnen de systematiek van de Omgevingswet, om ondermijning van de stelselvernieuwing te voorkomen

De Evaluatiecommissie signaleert dat er sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet nieuwe wetgevingsinitiatieven vanuit sectorale doelen zijn gestart. Volgens de Evaluatiecommissie kunnen die initiatieven afbreuk doen aan de integrale opzet van de Omgevingswet.

Het kabinet is het met de Evaluatiecommissie eens dat de integrale opzet van de Omgevingswet in stand moet blijven. Tegelijkertijd is het logisch dat de verschillende departementen in de fysieke leefomgeving vanuit hun beleidsverantwoordelijkheid en hun inspanningen ook sectorale doelen nastreven. De Omgevingswet is dé wet voor de fysieke leefomgeving, en het is essentieel dat die doelen binnen het stelsel van de Omgevingswet een plek krijgen en daarmee tegen elkaar worden afgewogen. Daarnaast is de Omgevingswet een vereenvoudigingswet omdat in de Omgevingswet vele oude (sectorale) wetten zijn samengevoegd. Zodra nieuwe wetgevingsinitiatieven (sectoraal of integraal) dit soort regels stellen of wijzigen dient dat binnen het stelsel van de Omgevingswet te landen. Vanuit het stelsel van de Omgevingswet en de opdracht in het coalitieakkoord om wetten en regels te vereenvoudigen zal het kabinet zich blijven inzetten dit te borgen.

Als voorbeeld van wetgeving vanuit sectorale overwegingen noemt de Evaluatiecommissie het consultatievoorstel voor de Wet op de defensiegereedheid (Wodg)[3]. De Wodg voegt specifieke afwijkingsmogelijkheden toe aan de Omgevingswet om te voorzien in gereedstellingsactiviteiten. Het moet mogelijk worden om bij algemene maatregel van bestuur en bij ministerieel besluit af te wijken van regels in de Omgevingswet en onderliggende algemene maatregelen van bestuur ten behoeve van gereedstellingsactiviteiten.

Gereedstellingsactiviteiten kunnen soms niet wachten op noodzakelijke aanpassingen van het stelsel. Om de integraliteit van het stelsel te bewaken zijn deze afwijkingen in principe slechts tijdelijk mogelijk. Verder bepaalt de Wodg dat afwijking van de reguliere regels in de Omgevingswet slechts plaatsvinden wanneer dat noodzakelijk is, en bevat de Wodg een inspanningsverplichting om de gereedstellingsactiviteiten met de reguliere instrumenten mogelijk te maken. Recent heeft de Raad van State (RvS) een advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Over de

[3] Zie hier voor het wetsvoorstel voor de Wet op de defensiegereedheid.

verhouding tussen de Omgevingswet en de Wodg zegt RvS onder andere dat «binnen het ... stelsel van de Omgevingswet en de in die wet neergelegde noodzaak van een integrale belangenafweging, aan het belang van gereedstelling nu al een volwaardig en doorslaggevend gewicht [kan] worden gehecht».[4] Het Ministerie van Defensie werkt momenteel verder aan de Wodg.
Zelf werk ik als Minister van VRO met het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting aan wijziging van de Omgevingswet. Hierin wordt geëxpliciteerd dat de instrumenten uit de Omgevingswet ook ingezet kunnen worden om te komen tot een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad. Daarnaast wordt er een verplicht volkshuisvestingsprogramma in het leven geroepen, waarover instructieregels worden gesteld en waarover in het uiterste geval instructies kunnen worden gegeven. De in het wetsvoorstel opgenomen procedurele versnellingen zijn toepasbaar op woningbouwprojecten, maar ook op andere projecten van zwaarwegend maatschappelijk belang. Daarmee is aangesloten bij het stelsel van de Omgevingswet.

Knelpunt 2: achterblijvende toepassing instrumenten in lijn met de beleidscyclus

De Evaluatiecommissie concludeert dat de toepassing van sommige instrumenten nog achterblijft. Dat relateert zij aan de beleidscyclus en de verschillende fasen van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.

De Evaluatiecommissie geef hier een belangrijk signaal af. Het kabinet onderschrijft het belang van het gebruik van de kerninstrumenten zoals die bedoeld zijn en zal dat belang ook blijvend bij alle gebruikers van de Omgevingswet onder de aandacht brengen. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat het gebruik van de instrumenten tijd kost, waarvoor ook passende overgangstermijnen (zoals voor het omgevingsplan) gelden. De vruchten die het ene instrument afwerpt zijn daarbij ook van de andere instrumenten afhankelijk.

Het is belangrijk hierbij te noemen dat de beleidscyclus geen verplichte volgorde van werken onder de Omgevingswet is. De beleidscyclus is een algemeen hulpmiddel voor het maken en voeren van beleid, waar de instrumenten van de Omgevingswet op aansluiten: werken met de beleidscyclus kan helpen om tot samenhang tussen instrumenten te komen. Toch hebben bevoegde gezagen onder de Omgevingswet de vrijheid om de volgorde waarin zij instrumenten gebruiken zelf te bepalen. Dat is nodig omdat de lokale beleidspraktijk niet altijd te voorspellen is, omdat de urgentie van sommige instrumenten er simpelweg altijd kan zijn en zich niet tot één moment in een cyclus laat reduceren, én om aan te sluiten bij lokale behoefte. Zo kan het voorkomen dat een bevoegd gezag al volop omgevingsvergunningen verleent (uitvoering) terwijl het nog geen omgevingsvisie (beleidsontwikkeling) heeft. Hier komt bij dat de instrumenten vaak niet automatisch juridisch in elkaar doorwerken. Beleidsambities in de omgevingsvisie zijn bijvoorbeeld zelfbindend voor het bevoegd gezag, maar zorgen niet automatisch voor doorwerking in de regels van het bevoegd gezag.

Hieronder gaat het kabinet in op de drie aanbevelingen die de Evaluatiecommissie onder dit knelpunt doet en de onduidelijkheden rondom het vrijwillige programma.

[4] Zie hier voor het advies van de Raad van State.

Aanbeveling 3: waarborg een tijdige transitie van omgevingsplannen voor 2032

De Evaluatiecommissie signaleert dat er nog veel werk te verzetten is in de transitie naar gemeentelijke omgevingsplannen. Het kabinet is het met de Evaluatiecommissie eens dat het omgevingsplan voor gemeenten en voor burgers een cruciaal instrument onder de Omgevingswet is, omdat het vrijwel alle gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving bevat. Het kabinet omarmt daarom deze aanbeveling en moedigt de gemeenten gezien het grote belang van het omgevingsplan graag aan volop in te zetten op het gebruik van dit instrument.

Het voormalige bestemmingsplan bevatte in principe alleen de regels die nodig waren vanuit een goede ruimtelijke ordening. Wel bestond er vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet al de mogelijkheid om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen op grond van de Crisis- en herstelwet. Daarbij was het ook mogelijk gemeentelijke regels te stellen over bijvoorbeeld milieu.

In het omgevingsplan worden met het oog op de doelen van de Omgevingswet regels gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Daarmee is een integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk en kunnen er regels worden gesteld vanuit een ander motief dan een goede ruimtelijke ordening, zoals een milieumotief. Er worden in het omgevingsplan in ieder geval regels gesteld die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Daarnaast zijn er met de inwerkingtreding van de Omgevingswet milieuregels van het Rijk naar gemeenten overgedragen (de «overgedragen milieuregels», voorheen «bruidsschat»). Gemeenten kunnen deze regels in hun omgevingsplannen overnemen, laten vervallen of wijzigen.

Het opstellen van een omgevingsplan omvat niet alleen het overzetten van oude gemeentelijke bestemmingsplannen en het opnemen of heroverwegen van de overgedragen milieuregels. Gemeenten hebben onder de Omgevingswet namelijk ook meer ruimte om lokale regels te stellen. Een belangrijke mogelijkheid is de mogelijkheid om sommige vergunningplichten te vervangen door algemene regels, wat ertoe leidt dat initiatiefnemers voor minder activiteiten een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit hoeven aan te vragen. Ik ontvang diverse signalen van eerste voorstellen van gemeenten om vergunningvrij bouwen mogelijk te maken, zoals de gemeente Vught die voornemens is het bouwen van woningen vergunningvrij te maken in haar omgevingsplan. In dit soort gevallen moeten woningbouwprojecten alsnog aan alle regels in het omgevingsplan voldoen, maar als dat het geval is hoeft er geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit te worden aangevraagd wat een aanzienlijke tijdswinst oplevert.

In de interbestuurlijke samenwerking met de VNG blijft het kabinet voortdurend in gesprek over deze transitie. De VNG biedt gemeenten ondersteuning bij het opstellen van omgevingsplannen. Ook in de ondersteuning die ik als Minister van VRO bied krijgt dit aandacht. De transitietermijn voor het omgevingsplan wordt volgens de bestaande afspraken volgend jaar geëvalueerd met de VNG.

Aanbeveling 4: pas bij voorkeur kerninstrumenten Omgevingswet toe voor leefomgevingsbeleid

De Evaluatiecommissie constateert dat er in 2025 nog instrumenten werden gebruikt buiten het juridisch kader van de Omgevingswet om.

Daarnaast ziet zij ook dat sommige instrumenten *binnen* het juridisch kader van de Omgevingswet soms onder een andere naam worden gebruikt. Ook constateert zij dat er onduidelijkheid bestaat over het vrijwillige programma. Het kabinet onderschrijft de hieruit volgende aanbeveling om de kerninstrumenten van de Omgevingswet consequent toe te passen en moedigt alle bevoegde gezagen aan dit te doen. Dat laat onverlet dat het naast de formeel juridische instrumenten van de Omgevingswet ook mogelijk en gebruikelijk is dat bevoegde gezagen «informele» instrumenten gebruiken, zoals bestuurlijke afspraken.

Zelf pas ik als Minister van VRO ook kerninstrumenten van de Omgevingswet toe. De Evaluatiecommissie noemt in dat kader de Nota Ruimte. Ik werk inderdaad aan de nieuwe nationale omgevingsvisie die als titel «Nota Ruimte» heeft. In de inleiding van de ontwerpNota Ruimte wordt dit ook aangegeven. In de slag van ontwerp naar definitieve nota zal ik blijven aangeven dat het instrument de nationale omgevingsvisie is met als titel «Nota Ruimte».

Vrijwillig programma

De Evaluatiecommissie signaleert dat er in de praktijk onduidelijkheid over het vrijwillige programma bestaat. Het instrument «programma» moet onder de Omgevingswet in een aantal gevallen verplicht gebruikt worden (bijvoorbeeld het nationaal waterprogramma), maar bevoegde gezagen kunnen het instrument ook vrijwillig inzetten (bijvoorbeeld voor ruimtelijke ontwikkelingen). Om die onduidelijkheid te verhelpen volgt een uitleg over dit instrument.

Om te beginnen wordt er in de beleidspraktijk ook met andere soorten programma's gewerkt, bijvoorbeeld begrotingsprogramma's. Dat zijn dan geen programma's als bedoeld in de Omgevingswet. Het maken van keuzes over de fysieke leefomgeving staat in een programma onder de Omgevingswet centraal. De praktijk maakt onderscheid tussen programma's en andere (beleids)stukken door te spreken over «omgevingsprogramma» bij programma's onder de Omgevingswet, constateert de Evaluatiecommissie.

Er bestaat onduidelijkheid over de eisen waaraan een document moet voldoen om een programma te zijn. Artikel 3.5 van de Omgevingswet noemt twee eisen. Als aan één van beide of beide voldaan wordt, is het document een programma:

Een programma bevat, (...) voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving:
a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Bij het gebruik van het programma is het van belang dat het bevoegd gezag rekening houdt met deze eisen en waar mogelijk ook concreet maakt dat er sprake is van de genoemde uitwerking en of maatregelen. Een programma zoals bedoeld onder de Omgevingswet kan namelijk grondslag zijn voor de inzet van bijvoorbeeld grondbeleidsinstrumenten, terwijl beleidsstukken buiten het stelsel van de Omgevingswet dit niet kunnen zijn.

Het consultatievoorstel van de Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten (WOws) waar ik als Minister van VRO aan werk bevat een

verduidelijking van bovenstaande en een publicatieplicht voor vrijwillige programma's, wat de vindbaarheid en inzichtelijkheid van (de inhoud van) vrijwillige programma's zal vergroten.

Aanbeveling 5: verken de mogelijkheden van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk

Onder de Omgevingswet hebben decentrale bevoegde gezagen meer mogelijkheden om in hun beleid en regelgeving lokale afwegingen te maken en maatwerk toe te passen. De Evaluatiecommissie concludeert dat deze mogelijkheden in 2025 nog weinig gebruikt werden, maar dat zij nog geen conclusies kan trekken over de oorzaken hiervan. Ook beveelt de Evaluatiecommissie decentrale bevoegde gezagen aan deze mogelijkheden ten minste te verkennen.

Het kabinet is omarmt deze aanbeveling, voor zover dit verdere vereenvoudiging van regels en versnelling van de verschillende maatschappelijke opgaven niet in de weg staat maar juist bevordert. De mogelijkheden waar de Evaluatiecommissie op doelt zijn *vrijwillige* mogelijkheden: het is aan bevoegde gezagen zelf om de keuze te maken die mogelijkheden te gebruiken. Zo biedt de Omgevingswet mogelijkheden voor het decentraal afwijken of aanvullen van rijksregels, waarmee een bevoegd gezag regels kan toespitsen op de lokale behoefte.

Deze mogelijkheden voor bestuurlijke afwegingsruimte bieden in lijn met de versnellingsambitie in het coalitieakkoord kansen voor versnelling van het toestaan van specifieke lokale initiatieven. Het kan voorkomen dat er lokaal meer ruimte voor initiatieven nodig is. Ook het eerdergenoemde schrappen van vergunningplichten voor activiteiten door algemene regels in het omgevingsplan is een belangrijke afweging voor decentrale bevoegde gezagen en kan leiden tot versnelling. Het uitgangspunt daarbij is decentraal wat kan, centraal wat moet. Dat betekent dat er ook rijksregels zijn die centraal uniform gelden en waarbij geen afwegingsruimte bestaat, bijvoorbeeld regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) over nieuwbouwwoningen.

Bij de door de Evaluatiecommissie voorgestelde verkenning wil ik als Minister van VRO de decentrale overheden aanmoedigen om ook te kijken welke regels geschrapt, versoepeld en versimpeld kunnen worden, zoals het kabinet dat ook doet met de jaarlijkse Vereenvoudigingswetten.

Aanbeveling 6: verduidelijk het doel van vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning

De Evaluatiecommissie constateert dat er in de uitvoeringspraktijk op sommige punten onduidelijkheid bestaat over vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling en het belang van vroegtijdige participatie. Om invulling aan deze aanbeveling te geven volgt hieronder een toelichting op enkele punten van onduidelijkheid.

Participatie betreft in algemene zin het betrekken van burgers bij plannen, besluiten of projecten. Binnen de context van de Omgevingswet kan participatie diverse vormen hebben maar in de context van deze aanbeveling gaat het om participatie voorafgaand aan het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Het betrekken van burgers in de directe omgeving van een project kan initiatiefnemers helpen bij het vergroten van draagvlak en mogelijk het voorkomen van bezwaren in een

later stadium.[5] Tegelijkertijd vergoot participatie een gevoel van betrokkenheid bij de eigen omgeving.

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie en bevat regels om participatie te borgen. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning is een aanvraagvereiste opgenomen waarbij de initiatiefnemer aangeeft of er participatie heeft plaatsgevonden. Hoe de participatie is vormgegeven is aan de initiatiefnemer, want de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, de locatie en de betrokkenen zijn elke keer anders.

De initiatiefnemer is onder de Omgevingswet echter meestal niet verplicht deze participatie te organiseren. Het bevoegd gezag kan het wel of niet aan participatie gedaan hebben in die gevallen *niet* meewegen bij de beslissing op de aanvraag. Als een initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan[6] en hierover informatie aanlevert bij de vergunningaanvraag, heeft het bevoegd gezag wel beter in beeld welke belangen er rondom de aanvraag spelen. In sommige gevallen kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om zelf meer informatie in te winnen over die belangen.

Dat participatie in dit soort gevallen niet verplicht is, betekent ook dat de beslissing over de aanvraag op dit punt niet in bezwaar of beroep kan worden aangevochten. Dit laat de mogelijkheid onverlet om in bezwaar- of beroep inhoudelijke gronden aan te voeren tegen een verleende omgevingsvergunning.

De gemeenteraad kan gevallen aanwijzen waarin zij participatie bij BOPA-vergunningen *wel* verplicht stelt. Wanneer in deze gevallen een initiatiefnemer volgens het bevoegd gezag onvoldoende aan participatie heeft gedaan, kan zij de aanvraag buiten behandeling laten.

Rondom andere instrumenten uit de Omgevingswet gelden voor de bevoegde gezagen ook regels om participatie te borgen: bij de vaststelling van onder meer het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening moet het bevoegd gezag aangeven hoe de omgeving is betrokken en wat de uitkomsten daarvan zijn. Hiervoor is een motiveringsplicht vastgelegd in de regelgeving, mede ter uitvoering van motie Nooren.[7]

Knelpunt 3: blijvende grote behoefte aan verbetering DSO en aan ondersteuning

Aanbeveling 7: vergroot de inzet op verbetering DSO

Het evalueren van het DSO valt buiten de opdracht van de Evaluatiecommissie. Toch ontvangt zij signalen over het DSO. Op basis daarvan stelt de Evaluatiecommissie enerzijds dat er in 2025 verbeteringen in het DSO zijn doorgevoerd, anderzijds ziet zij dat er in de praktijk nog steeds negatieve ervaringen bestaan. Daarom doet zij de oproep om de inzet op de verbetering van het DSO te vergroten. Het kabinet neemt deze aanbeveling serieus, gezien de cruciale rol die het stelsel speelt in de uitvoering van de wet.

---

[5] Zie Participatie bij de omgevingsvergunning | Informatiepunt Leefomgeving.

[6] In het Omgevingsloket wordt bij de vergunningaanvraag gesproken over «contact met anderen». Soms wordt het woord «omgeving» gebruikt. Deze termen zijn noodzakelijk algemeen geformuleerd omdat zij voor elk initiatief een andere invulling behoeven. In het omgevingsloket worden onder andere deze voorbeelden gegeven: «U heeft met uw buren en anderen gesproken, omdat u van plan bent een boom te kappen» en «U heeft een workshop georganiseerd over uw plannen, omdat u een zonnepark wilt aanleggen».

[7] Kamerstukken I 2019/20, 34 986, AA (was letter X).

Deze ontwikkeling vraagt samenspel met mijn bestuurlijke partners die mede opdrachtgever zijn op de ontwikkeling van het DSO. Ik zal dit als Minister van VRO met hen bespreken in het kader van de verdere ontwikkeling van het DSO waarbij ik specifiek aandacht zal vragen voor de inzichtelijkheid van BOPA-vergunningen en vrijwillige programma's in Regels op de Kaart.

Aanbeveling 8: blijf inzetten op ondersteuning van leren werken onder de Omgevingswet

De Evaluatiecommissie sluit haar laatste aanbeveling af met de conclusie dat de klus van het anders werken met en onder de Omgevingswet nog niet geklaard was in 2025. Dat anders werken vraagt om verdieping, uitproberen en leren. Het blijvend faciliteren van dat leerproces is volgens de Evaluatiecommissie van groot belang.

Het kabinet omarmt deze aanbeveling. Graag benadruk ik dat ik als Minister van VRO ook na afloop van het programma «Aan de Slag met de Omgevingswet» in overeenstemming met eerdere toezeggingen de bevoegde gezagen minimaal 5 jaar na inwerkingtreding blijf ondersteunen bij de uitvoering van de Omgevingswet. Dit doe ik door gerichte ondersteuning door experts in de regio en door het bieden van (verdiepende) kennisbijeenkomsten en werkplaatsen. De regionale implementatiecoaches zijn een eerste aanspreekpunt voor bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties in een regio en kunnen vragen beantwoorden of ondersteunen bij het verdere proces in de veranderopgave. Belangrijke signalen uit de uitvoeringspraktijk neem ik mee en ik bekijk, indien nodig, samen met mijn bestuurlijke partners, welke mogelijkheden er zijn om te komen tot verbetering.

Ook de koepels van de decentrale overheden -de VNG, het IPO en de UvW- zetten zich in voor de ondersteuning en het leerproces van de bevoegde gezagen. Het kabinet bedankt hen hiervoor en moedigt hen aan deze ondersteuning voort te zetten, in het bijzonder de ondersteuning die de VNG biedt bij de transitie naar het omgevingsplan, onder andere door het aanbieden van leer- en werktrajecten in de regio.

Het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) vervult een sleutelrol in de ondersteuning van bevoegde gezagen bij de uitvoering van de Omgevingswet. Als kenniscentrum voor de fysieke leefomgeving biedt het IPLO praktische hulp, advies en informatie over de wet- en regelgeving op het gebied van bodem, bouwen, cultureel erfgoed, water, natuur, ruimte en milieu, en het DSO. Verder beantwoorden zij vragen van gemeenten, provincies, waterschappen en brancheorganisaties via de IPLO-website en de helpdesk. Dit informatiepunt zet zich door middel van duidelijke communicatie, deskundig advies en praktische ondersteuning dagelijks in voor de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet.

Onderzoeken rondom de Omgevingswet

Naast het reflectierapport ontvangt uw Kamer dit jaar diverse andere rapporten vanuit onderzoeken rondom de Omgevingswet van mij. Het tweede rapport vanuit de Monitor Werking Omgevingswet over het jaar 2025 en de eerste integrale financiële evaluatie van de Omgevingswet ontvangt u tegen het eind van het tweede kwartaal. De invoeringstoets over de Omgevingswet is in uitvoering, ik streef ernaar het rapport in de tweede helft van 2026 toe te zenden. Onlangs ontving u de voortgangsbrief over de uitvoering van de Omgevingswet in het vierde kwartaal van 2025. Voortaan ontvangt u jaarlijks een dergelijke voortgangsbrief. De volgende voortgangsbrief verwacht ik in het eerste kwartaal van 2027 toe

te zenden. Ook werk ik aan de actualisatie van de beleidsvisie op het DSO en werk ik samen met mijn bestuurlijke partners aan de actualisatie van het Bestuursakkoord.

Afsluitend

De Evaluatiecommissie schetst een waardevol beeld van waar we staan in het werken met de Omgevingswet. De wet biedt alle bevoegde gezagen een wenkend perspectief om te komen tot een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving – maar het anders werken om daar te komen vraagt om een leerproces. Het kabinet kijkt ernaar uit om de komende jaren samen met alle bevoegde gezagen de volgende stappen te zetten.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan

Toelichting – milieubelastende activiteiten onder de Omgevingswet

Voor wat betreft bedrijven die milieugevolgen hebben zijn de regels onder de Omgevingswet hoofdzakelijk toegespitst op drie categorieën:

– Bij bedrijven met beperkte milieugevolgen die vooral in samenhang met ruimtelijke keuzes kunnen worden gereguleerd gelden geen rijksregels meer voor het gehele bedrijf, maar alleen voor specifieke onderdelen c.q. milieubelastende activiteiten (vaak gaat het om installaties, zoals stookinstallaties). Voor zover er nog algemene regels golden voor het gehele bedrijf, zijn deze overgedragen aan gemeenten en waterschappen. Dat maakt het beter mogelijk om deze af te stemmen op de ruimtelijke problematiek en de in samenhang daarmee geldende lokale ruimtelijke regels.
– Bij bedrijven met grotere milieugevolgen worden die gevolgen zo mogelijk met algemene regels gereguleerd, net als onder het oude recht. Anders dan onder het oude recht worden echter alleen voor specifieke onderdelenc.q. milieubelastende activiteiten van het bedrijf vergunningplichten gesteld. Ten opzichte van het voorgaande recht gaan de rijkregels nog steeds over het hele bedrijf, maar geldt de vergunningplicht alleen voor het deel daarvan dat een voorafgaande toetsing en belangenafweging vergt. Dat beperkt vooral het aantal momenten waarop vergunningen bij veranderingen van activiteiten moeten worden aangepast, omdat voor aanpassingen buiten het vergunningplichtige deel geen wijziging van de vergunning meer nodig is. Hiermee worden administratieve en bestuurlijke lasten beperkt.
– Bij bedrijven met de zwaarste milieugevolgen (zogenoemde complexe bedrijven) blijft de vergunningplicht voor het hele bedrijf gelden, net als onder het oude stelsel, en is meer dan voorheen die vergunning het centrale instrument om de milieugevolgen te reguleren.

Voor de eerste twee categorieën van bedrijven geldt dat onder de Omgevingswet wellicht in aantal meer vergunningaanvragen mogelijk zijn – voorheen was alleen één aanvraag voor de inrichting mogelijk – maar die aanvragen zijn wel een stuk minder omvangrijk omdat zij slechts op de relevante onderdelen van het bedrijf zien. Bij het veel vaker voorkomende wijzigen van (onderdelen van) bedrijven leidt dit tot minder werk voor initiatiefnemer en het bevoegd gezag. Daardoor kunnen bedrijven eenvoudiger en sneller activiteiten aan hun bedrijf wijzigen of toevoegen. Bij de oprichting van een nieuw bedrijf kan de initiatiefnemer zelf kiezen voor meerdere aanvragen of één enkele aanvraag. Voor de derde categorie van bedrijven, het complexe bedrijf, gaat de in het reflectie-rapport genoemde versnippering niet op: daar blijft de vergunning voor het hele bedrijf van kracht.