



Monitor Omgevingswet & Wkb

Kwartaalrapportage 3

juli – sept 2025



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Versie februari 2026

Ivo Boerdam

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Managementsamenvatting	4
3	Beleidsontwikkeling	8
3.1	Omgevingsvisie: voorzichtige verschuiving naar het nieuwe stelsel	8
3.2	Programma's: schakel tussen visie en uitvoering	9
4	Beleidsdoorwerking	12
4.1	Omgevingsplan: de stand van zaken	12
4.2	Vorbereidingsbesluiten	14
4.3	Toepasbare regels	15
5	Uitvoering	17
5.1	Vergunningverlening	17
6	Terugkoppeling	23
6.1	Toezicht en handhaving	23
6.2	Inzicht in toezicht en handhaving (op basis van enquête)	23
6.3	Registratie van omgevingswaarden	24
7	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)	25
8	Participatie onder de Omgevingswet	28

1 Inleiding

De Omgevingswet vraagt om een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, met ruimte voor lokaal maatwerk en betere samenhang tussen beleid en uitvoering. Bevoegde gezagen, en met name gemeenten, spelen hierin een sleutelrol: zij ontwikkelen beleid (omgevingsvisie, programma's), stellen regels vast (omgevingsplan), en voeren uit (vergunningen, toezicht en handhaving). Monitoring is essentieel om deze beleidscyclus te versterken, zowel lokaal als landelijk.

De VNG monitort elk kwartaal de voortgang via de Monitor Omgevingswet en Wkb. Deze rapportage behandelt kwartaal 3 van 2025. Gegevens over financiën en capaciteit worden afzonderlijk geanalyseerd. Publicatie van deze resultaten wordt in 2026 verwacht.

De monitor onderzoekt de toepassing van de kerninstrumenten (visies, programma's en plannen), VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving), participatie en de uitvoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De resultaten zijn gebaseerd op landelijke bronnen en enquêtegegevens van 39 gemeenten. In totaal nemen 94 gemeenten deel aan het netwerk Monitor van de VNG.

De beleidscyclus staat centraal: van beleidsontwikkeling tot uitvoering en terugkoppeling. De monitor combineert landelijke bronnen (zoals het DSO-LV, IMRO-publicaties en incidenteel cijfers van de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB)) met verdiepende enquêtegegevens van gemeenten. Deze combinatie van landelijke data en lokale signalen biedt de context die nodig is om uitkomsten te duiden en stelselbreed te leren.

De komende periode is een transitiefase voor zowel de Omgevingswet als de Wkb. De monitor biedt gemeenten in deze fase cruciale handvatten om kortcyclisch te sturen op implementatie, uitvoering en organisatie.

De VNG-monitor draagt bij aan een beter begrip van de uitvoering van de Omgevingswet in de praktijk. Wilt u als gemeente hieraan bijdragen? Meld u zich dan aan.

Meer informatie over de VNG-monitor, eerdere rapportages of deelname vindt u op: vng.nl/rubrieken/onderwerpen/monitoringsinitiatieven-omgevingswet-en-wkb.

2 Managementsamenvatting

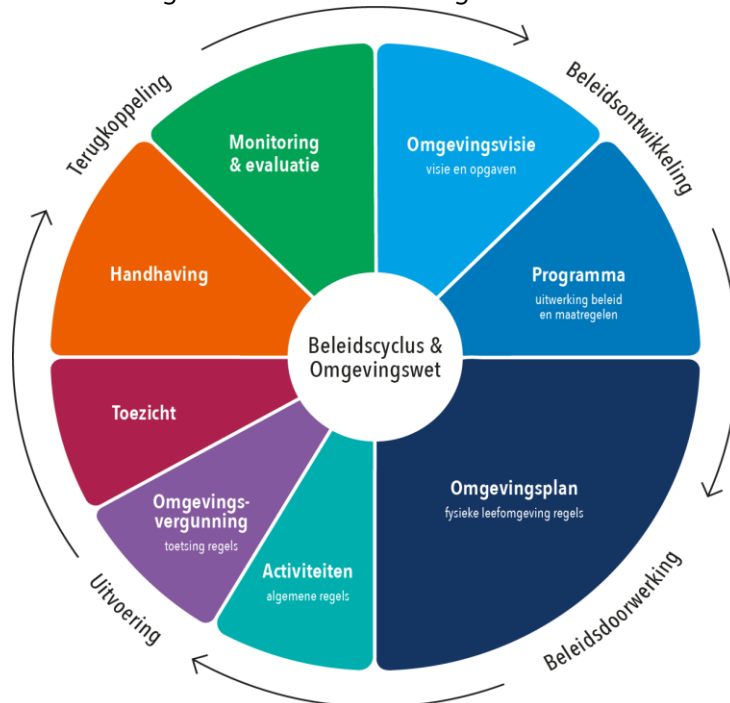
De beleidscyclus komt verder op gang, uitvoering en informatiepositie blijven uitdagend

De invoering van de Omgevingswet en Wkb krijgt in steeds meer gemeenten vorm. Omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen worden stapsgewijs ontwikkeld en vastgesteld, waardoor de beleidscyclus verder op gang komt. Tegelijkertijd blijft de uitvoering uitdagend: nieuwe rijksprogramma's vragen extra capaciteit, omgevingsplannen zijn vaak nog beperkt ingevuld, VTH-processen vragen om verdere stabilisering en beschikbare data zijn nog versnipperd.

Juist in deze fase groeit de behoefte aan zicht op uitvoering, kosten, capaciteit en effecten. Monitoring helpt gemeenten om te leren, trends te herkennen en tijdig bij te sturen.

De monitor van 2025 volgt expliciet de stappen van de beleidscyclus, van beleidsontwikkeling tot uitvoering en terugkoppeling. De informatiepositie blijft een aandachtspunt. Datakwaliteit verschilt, definities zijn niet altijd uniform en historische gegevens zijn beperkt beschikbaar. De monitor is bovendien afhankelijk van voldoende respons van gemeenten. Het versterken van de informatiepositie is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle stelselpartners.

De onderstaande figuur toont de samenhang tussen de kerninstrumenten.



Figuur 1: **Beleidsproces** onder de Omgevingswet

Beleidsontwikkeling

- De overgang van IMRO naar STOP/TPOD bij omgevingsvisies is nagenoeg afgerond. Nieuwe visies worden uitsluitend nog via deze nieuwe standaard gepubliceerd. Eind Q3 zijn 64 geldende visies via STOP/TPOD beschikbaar.
- Steeds meer gemeenten publiceren een tweede of derde versie van hun omgevingsvisie. Dit laat zien dat de visie zich ontwikkelt van een statisch document naar een doorlopend te actualiseren instrument binnen de beleidscyclus.
- Het aantal omgevingsprogramma's groeit gestaag. In Q3 is de grens van 100 gepubliceerde programma's gepasseerd.
- Programma's richten zich vooral op warmte, volkshuisvesting, klimaatadaptatie, water en mobiliteit. Gemeenten gebruiken het programma steeds vaker als uitvoeringsinstrument tussen visie en plan.

Beleidsdoorwerking

- De technische inbeheername van het omgevingsplan is vrijwel afgerond. Nog 20 gemeenten bevinden zich in de bruidsschatfase.
- Het aantal gemeenten met een derde of hogere planversie is toegenomen, van 26 in Q1 naar 78 in Q3. Dit duidt op actiever gebruik van het plan, al blijft de inhoudelijke uitbouw vaak nog beperkt.
- Publicatiecijfers geven geen volledig beeld van voortgang. Veel wijzigingen zijn technisch of gebiedsgericht; gebiedsdekkende integrale plannen zijn nog in opbouw.
- Het gebruik van TAM-IMRO wordt uitgefaseerd, maar het aantal toepassingen neemt richting eind 2025 nog toe. Parallel groeit het gebruik van STOP/TPOD als structurele standaard.
- In Q3 heeft gemiddeld 37% van de activiteiten toepasbare. Grote gemeenten liggen daarboven terwijl kleinere gemeenten dit gefaseerd invoeren. Regionale samenwerking biedt kansen om capaciteit te bundelen.

Uitvoering

- Het aantal ingediende verzoeken via het DSO blijft stabiel rond 85.000–90.000 per kwartaal. Vergunningaanvragen, meldingen en informatieplichten vormen daarbij veruit het grootste aandeel, andere verzoektypen komen relatief beperkt voor.
- Bouw- en sloopactiviteiten vormen een substantieel deel van de verzoeken.
- Landelijk zijn in Q3 circa 1.900 ruimtelijke BOPA's gepubliceerd in de LVBB, wat neerkomt op ca. 600–700 per maand. Dit betreft slechts een deel van het totale gebruik van het instrument.

Terugkoppeling

- Toezicht en Handhaving worden lokaal verschillend ingericht en geregistreerd. Vergelijkbare landelijke cijfers blijven beperkt beschikbaar.
- 18% van de gemeenten geeft aan omgevingswaarden te hebben vastgesteld die ook worden gehandhaafd. De koppeling tussen planvorming, monitoring en handhaving is bij veel gemeenten nog in ontwikkeling.
- Handhavingszaken worden niet altijd afgesloten met formele sancties, bijvoorbeeld wanneer via mediation een oplossing wordt bereikt. Hierdoor geven sanctiecijfers niet altijd het volledige beeld van de inzet.
- Verdere professionalisering van registratie en gegevensuitwisseling tussen gemeenten en omgevingsdiensten is nodig om landelijke duiding te versterken.

Wkb

- Gemeenten die deze vraag hebben ingevuld rapporteren gezamenlijk 355 initiatieven onder gevolgklasse 1 in dit kwartaal. De registratie verschilt sterk per gemeente en is vaak nog handmatig, waardoor de cijfers indicatief blijven.
- In de uitvoering worden nog regelmatig onvolledige meldingen, afwijkende meldingsvolgordes en voortijdige ingebruikname gesignaleerd. De registratie hiervan is niet uniform, wat landelijke duiding bemoeilijkt.
- Bij het merendeel van de gemeenten is de inzet op toezicht en handhaving sinds de invoering van de Wkb niet gewijzigd. Een kleinere groep ziet een toename of juist afname van inzet.
- Het algemene beeld is dat de uitvoering zich nog in een overgangsfase bevindt. Gemeenten geven aan te zoeken naar werkbare werkwijzen in de samenwerking tussen initiatiefnemer, kwaliteitsborger en bevoegd gezag, mede met het oog op de afgesproken evaluatie van de Wkb.

Participatie

- De meeste gemeenten hebben de basis voor participatie ingericht met beleid, handreikingen en verplichte participatie bij BOPA's. Het aandeel gemeenten met beoordelingscriteria en een participatiebudget groeit.
- In de praktijk blijft participatie vaak beperkt tot informeren en raadplegen. Co-creatie en daadwerkelijke invloed zijn nog in ontwikkeling.
- Gemeenten ervaren spanningen rond verwachtingenmanagement, de beoordeling van de kwaliteit van participatie bij vergunningaanvragen en de aangeleverde informatie bij aanvragen is vaak beperkt.

Financiën & capaciteit

- In dit kwartaal zijn geen nieuwe cijfers over financiën en capaciteit opgenomen. Momenteel loopt er een onderzoek naar de realisatiecijfers over 2024. De resultaten worden in de loop van 2026 verwacht en zijn van belang om inzicht te krijgen in de feitelijke transitiekosten en structurele uitvoeringslasten voor gemeenten.

De VNG roept gemeenten op om actief deel te nemen aan de monitor.

Meer informatie en aanmelding: vng.nl/rubrieken/onderwerpen/monitoringsinitiatieven-omgevingswet-en-wkb



Samen bouwen aan de
leefomgeving van morgen

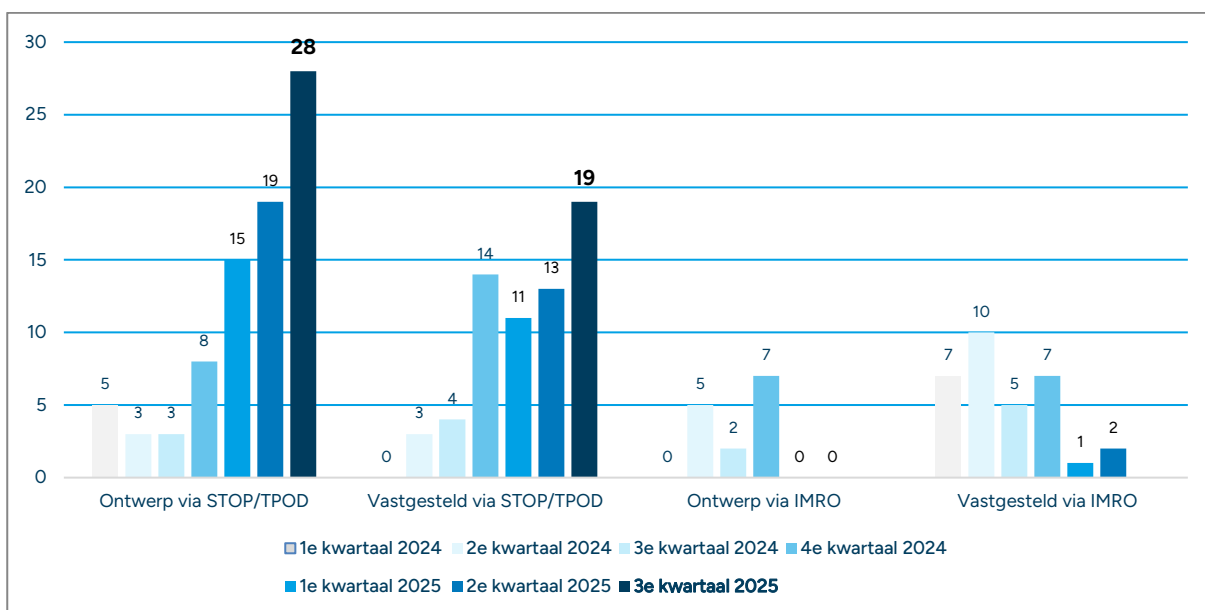
3 Beleidsontwikkeling

De Omgevingswet vraagt gemeenten om integrale en programmatische sturing op maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Binnen de beleidscyclus zijn de omgevingsvisie en programma's cruciale instrumenten voor strategisch én uitvoerend beleid. Dit hoofdstuk brengt de voortgang op deze onderdelen in beeld.

3.1 Omgevingsvisie: voorzichtige verschuiving naar het nieuwe stelsel

De Omgevingswet vraagt gemeenten om hun ambities en opgaven voor de fysieke leefomgeving in samenhang te benaderen. Binnen de beleidscyclus vormt de omgevingsvisie het strategisch kompas: waar willen we heen, wat vinden we belangrijk, hoe geven we dat vorm en hoe brengen we dat in beeld? De omgevingsvisie biedt een kader aan het gemeentelijk beleid voor het ontwikkelen, gebruiken, beheren, beschermen en behouden van de fysieke leefomgeving en vormt daarmee het fundament voor verdere uitwerking in programma's en het omgevingsplan.

- 43% van de respondenten werkte in het derde kwartaal van 2025 aan een ontwerp-omgevingsvisie. 27% van deze visies is in datzelfde kwartaal gepubliceerd.
- 10% van de respondenten gaf aan te werken aan een definitieve omgevingsvisie. 60% van deze gemeenten heeft de visie in het afgelopen kwartaal ook gepubliceerd.
- Van de gemeenten die niet aan een nieuwe visie werkten, geeft 54% aan dat dit niet nodig is omdat de huidige visie actueel is; 46% plant dit op een later moment.
- Bij gemeenten die werken aan een (gepubliceerde) omgevingsvisie vindt participatie vooral plaats via informeren, raadplegen en adviseren. Coproduceren komt beperkt voor; zelfbestuur wordt niet genoemd.



Figuur 2 Publicatie van omgevingsvisies in verschillende standaarden en versies per kwartaal.

Overgang naar de nieuwe standaard afgerond voor omgevingsvisies

- Sinds 1 januari 2025 zijn nieuwe omgevingsvisies via IMRO niet meer toegestaan. De laatste IMRO-visies zijn in het tweede kwartaal van 2025 vastgesteld onder het overgangsrecht; daarna zijn geen nieuwe IMRO-publicaties meer waargenomen.
- In Q3 2025 zijn 28 nieuwe ontwerp-omgevingsvisies via STOP/TPOD gepubliceerd.
- Daarnaast zijn 19 nieuwe vastgestelde omgevingsvisies via STOP/TPOD gepubliceerd.
- Aan het einde van het derde kwartaal waren in totaal 64 geldende omgevingsvisies via STOP/TPOD gepubliceerd in het DSO. Dat komt neer op ongeveer 19% van alle gemeenten die volledig zijn overgestapt naar de nieuwe standaard.

Waarom STOP/TPOD?

Elke gemeente moet uiterlijk 1 januari 2027 beschikken over een omgevingsvisie die voldoet aan de wettelijke eisen. Publicatie in STOP/TPOD is formeel niet verplicht, maar wordt sterk aanbevolen, omdat dit de doorzoekbaarheid, actualiseerbaarheid en bruikbaarheid binnen het DSO vergroot. Voor omgevingsvisies waarvan het ontwerp vóór 1 januari 2025 ter inzage is gelegd via IMRO, geldt het overgangsrecht: deze mogen nog volgens de oude regels worden vastgesteld. Voor ontwerpen ná 1 januari 2025 is publicatie via STOP/TPOD verplicht.

Observaties:

- De overgang van IMRO naar STOP/TPOD is voor omgevingsvisies feitelijk afgerond; nieuwe publicaties vinden uitsluitend nog plaats via de nieuwe standaard.
- Het tempo laat zien dat gemeenten de periode tot 1 januari 2027 benutten om hun eerste omgevingsvisie zorgvuldig te publiceren, terwijl verdere inspanning nodig blijft om alle gemeenten tijdig te laten overstappen.
- Het publiceren van tweede en derde versies laat zien dat de omgevingsvisie zich ontwikkelt van een eenmalig document naar een digitaal en actueel instrument dat in de tijd wordt aangepast binnen de beleidscyclus.

3.2 Programma's: schakel tussen visie en uitvoering

De Omgevingswet vraagt om een programmatische aanpak van maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. Programma's helpen gemeenten met het vertalen van de ambities uit de omgevingsvisie naar concrete doelen, maatregelen en planning binnen de beleidscyclus. Dit gaat via visievormende programma's (zoals een strategisch kader of verkenning) of uitvoeringsgerichte programma's (met maatregelen, planning en uitvoering).

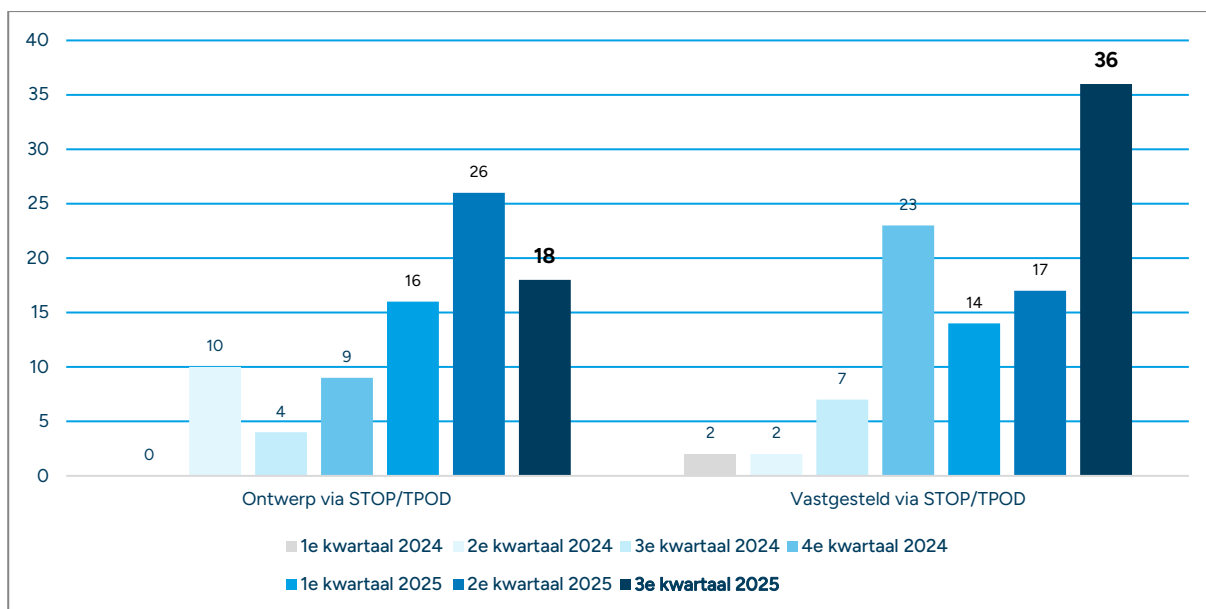
In deze rapportage bespreken we programma's als onderdeel van beleidsontwikkeling. Sommige programma's kunnen echter ook worden gezien als onderdeel van beleidsdoorwerking.

Gemeentegrootte	2024 Q1	2024 Q2	2024 Q3	2024 Q4	2025 Q1	2025 Q2	2025 Q3
Meer dan 100.000 inwoners	25%	33%	46%	60%	63%	60%	71%
Tussen 50-100.000 inwoners	78%	36%	67%	67%	80%	43%	58%
Tussen 25-50.000 inwoners	0%	40%	43%	36%	30%	55%	36%
Minder dan 25.000 inwoners	25%	50%	50%	33%	33%	29%	40%
Totaal respondenten	32%	38%	51%	50%	55%	47%	51%

Tabel 1 Gemeenten die aangeven te hebben **gewerkt aan omgevingsprogramma's** per kwartaal

Programma's onder de Omgevingswet

- In het derde kwartaal van 2025 geeft 51% van de respondenten aan te werken aan een of meerdere omgevingsprogramma's. Dit aandeel schommelt rond de 50% en laat over meerdere kwartalen een stabiel beeld zien.
- De verschillen tussen gemeentegroottes blijven zichtbaar. Grote gemeenten werken relatief vaker aan omgevingsprogramma's dan middelgrote en kleinere gemeenten. Dit past bij verschillen in capaciteit, schaal en beleidsprioriteiten.
- In het derde kwartaal van 2025 zijn 36 ontwerp- en 17 vastgestelde programma's gepubliceerd in het DSO, een stijging van circa 43% ten opzichte van het vorige kwartaal. Gemeenten lijken het instrument programma steeds vaker actief te benutten.
- Zowel het aantal ontwerp- als vastgestelde omgevingsprogramma's laat over de kwartalen een duidelijke groei zien. In het derde kwartaal is daarbij voor het eerst de grens van 100 gepubliceerde programma's gepasseerd.
- Warmteprogramma's en volkshuisvestingsprogramma's worden het vaakst genoemd. Dit zijn thema's waarvoor gemeenten de komende jaren structureel beleid moeten ontwikkelen.
- Daarnaast richten programma's zich veelvuldig op klimaatadaptatie, water en bodem, mobiliteit, energie en natuur. Dit zijn opgaven die in toenemende mate vragen om samenhangende en programmatische uitwerking.
- Het participatiebeeld bij omgevingsprogramma's blijft vergelijkbaar met eerdere kwartalen, met een nadruk op informeren en raadplegen en beperkte inzet van intensievere participatievormen.



Figuur 3: Publicaties van programma's per kwartaal.

Observaties:

- De thematische focus van omgevingsprogramma's ligt vooral op warmte, volkshuisvesting, klimaatadaptatie, water en mobiliteit.
- De groei van het aantal programma's bevestigt de rol van programma's als uitvoeringsinstrument binnen de beleidscyclus.
- In het derde kwartaal is de grens van 100 omgevingsprogramma's gepasseerd, waarbij zowel ontwerp- als vastgestelde programma's toenemen.

Typen programma's onder de Omgevingswet

De VNG onderscheidt vier typen programma's, elk met eigen kenmerken en mogelijke toepassingen van artikel 3.4 Awb:

- Verplichte programma's - zoals bijvoorbeeld warmte- en (naar verwachting) volkshuisvestingsprogramma
- Onverplichte programma's – zoals bijvoorbeeld het gemeentelijk rioleringsprogramma, met of zonder procedure ex artikel 3.4 Awb
- Vrijwillige programma's – zoals bijvoorbeeld de Regionale Energiestrategie (RES), op initiatief van gemeenten of regio's
- Programma's met een programmatische aanpak - verplicht bij overschrijding van omgevingswaarden, met concrete maatregelen

Meer informatie: www.omgevingswet.vng.nl/grip/programmas/inhoud-programma

4 Beleidsdoorwerking

Na het formuleren van een strategische koers via de omgevingsvisie en de vertaling daarvan in programma's, volgt de juridische verankering: het omgevingsplan. Dit vormt hét centrale instrument waarmee gemeenten regels vastleggen voor specifieke locaties. In dit hoofdstuk brengen we de ontwikkeling van omgevingsplannen in beeld, op basis van landelijke data en gemeentelijke ervaringen uit de enquête.

4.1 Omgevingsplan: de stand van zaken

Elke gemeente moet uiterlijk eind 2031 beschikken over één gebiedsdekkend, integraal omgevingsplan. Dit plan moet voldoen aan de STOP/TPOD-standaard en digitaal beschikbaar zijn via het DSO. Het vervangt de huidige bestemmingsplannen en andere lokale regels voor de fysieke leefomgeving. De implementatie van het omgevingsplan is omvangrijk en raakt alle gemeentelijke beleidsdomeinen en de uitvoering. De monitor laat zien hoever gemeenten nu zijn met de opbouw van hun omgevingsplan, of er al publicaties zijn gedaan, en op welke manier er gebruikt gemaakt wordt van ondersteunende instrumenten zoals voorbereidingsbesluiten en BOPA's.

Technische opstartfase

Sinds 1 januari 2024 beschikken gemeenten van rechtswege over een omgevingsplan op basis van de 'bruidsschat' met landelijke regels. Na technische inbeheername kunnen gemeenten eigen wijzigingen doorvoeren.

In het eerste kwartaal van 2025 hadden 64 gemeenten nog geen eigen publicatie in het DSO. Zij beschikten wel over de bruidsschat (de landelijke regels die elke gemeente automatisch kreeg bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024), maar hadden deze nog niet technisch in beheer genomen. Door gerichte ondersteuning is dit aantal in de daaropvolgende periode sterk gedaald.

Inmiddels heeft het overgrote deel van de gemeenten het omgevingsplan technisch in beheer genomen (versie 2), waarmee de overgang naar actief beheer in gang is gezet. Aan het einde van het derde kwartaal resteert een beperkte groep van 20 gemeenten (ca 5,8%) die werkt aan het afronden van deze stap.

Gemeenten bereiken steeds vaker een derde of hogere planversie. Dit wijst op het doorvoeren van eigen wijzigingen, terwijl het merendeel van de plannen zich nog in de opbouwfase bevindt. Ook bij versie 3 of hoger gaat het niet altijd om grote inhoudelijke wijzigingen. Maar bijvoorbeeld om verwerking van de vangnetregeling of een beperkte paragraafwijziging. Omgevingsplannen worden stapsgewijs aangepast en gepubliceerd.

Versies omgevingsplan in STOP/TPOD	1-1-2025	30-6-2025	30-9-2025	Kwartaal 3
1 ^e versie (bruidsschat)	64	29	20	-9
2 ^e versie (vaak technische inbeheername)	252	257	244	-13
Hogere versie (3 of meer)	26	56	78	+22
Totaal gemeenten	342	342	342	

Tabel 2: Publicatie van **geldende omgevingsplannen** met een onderverdeling naar versienummer in kwartaal 3

Duiding bij publicatiecijfers

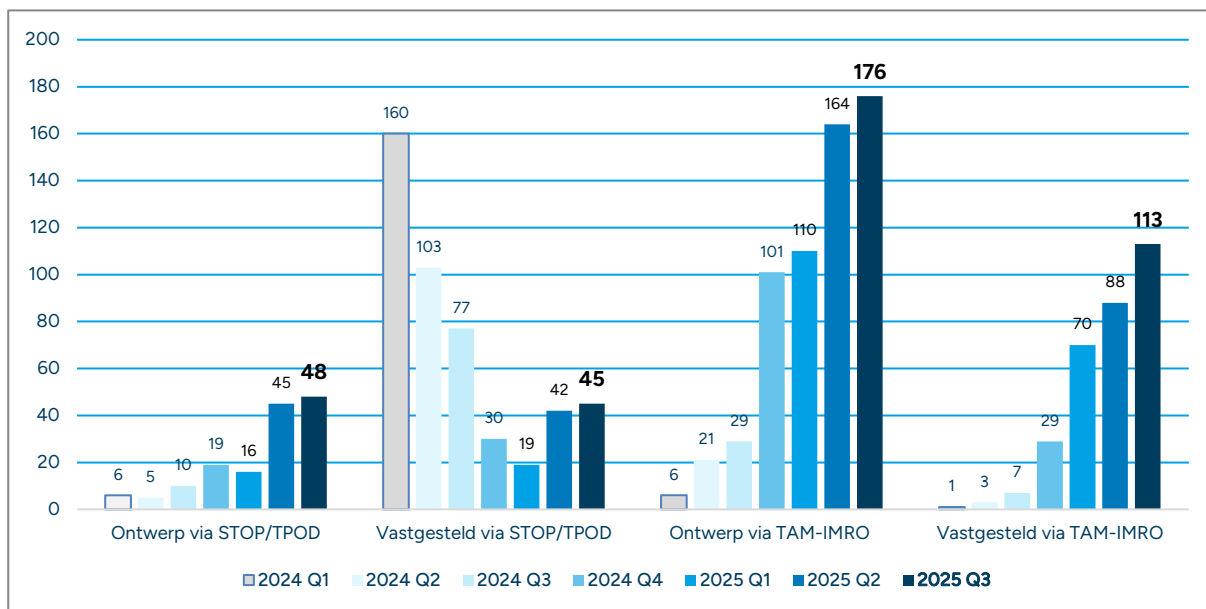
Een publicatie van een wijzigingsbesluit van het omgevingsplan betekent in de regel nog geen volledig gebiedsdekkend plan. Dit vergt afhankelijk van de gemeentelijke transitiestrategie meerdere besluiten. De meeste gemeenten bevinden zich in de eerste fase van de transitie, waarin vooral de bruidsschat technisch is overgenomen en slechts delen van het nieuwe deel van het omgevingsplan inhoudelijk zijn ingevuld. Publicaties betreffen vaak gerichte wijzigingen, zoals technische inbeheername, hoofdstukwijzigingen of specifieke gebiedsontwikkelingen.

Context bij landelijke cijfers

Landelijke cijfers over het aantal publicaties geven daardoor een beperkt beeld van de inhoudelijke voortgang. Ook bij plannen met een derde of hogere versie is lang niet altijd sprake van brede inhoudelijke uitwerking. De analyse van de vulgraad laat zien dat veel omgevingsplannen zich nog gefaseerd ontwikkelen en dat dit traject nog in de kinderschoenen staat. Gemeenten hanteren daarbij verschillende transitiestrategieën, waarbij inhoudelijke voorbereiding en publicatie niet altijd gelijktijdig plaatsvinden.

Tijdelijk, maar intensief gebruik van TAM-IMRO

Het gebruik van TAM-IMRO is tijdelijk van aard en eindigt formeel per eind 2025. In aantallen neemt het gebruik echter nog toe. Gemeenten benutten de beschikbare overgangsperiode actief om lopende en voorbereide wijzigingen tijdig te publiceren. Hierdoor zal het volume aan TAM-IMRO-publicaties naar verwachting tot het einde van 2025 hoog blijven, terwijl de resterende tijd tot uitfasering afneemt.



Figuur 4: Publicatie van omgevingsplannen per kwartaal.

Figuur 4 laat zien dat het aantal publicaties via zowel TAM-IMRO als STOP/TPOD in 2025 verder is toegenomen. Bij TAM-IMRO gaat het om een voortzetting van het gebruik van de overgangsregeling, terwijl bij STOP/TPOD sprake is van een geleidelijke maar consistente groei van zowel ontwerp- als vastgestelde wijzigingen.

Gemeenten hanteren hiermee een gefaseerde wijzigingsstrategie: TAM-IMRO voor lopende of snelle wijzigingen, STOP/TPOD voor structurele opbouw en toekomstvast beheer. Na afloop van de tijdelijke regeling eind 2025 zullen wijzigingen uitsluitend via STOP/TPOD kunnen worden gepubliceerd.

Participatie

Participatie bij het omgevingsplan concentreert zich op informeren en raadplegen. Adviseren komt beperkt voor; intensieve participatievormen worden niet ingezet. Dit beeld past bij de aard van de wijzigingen, die veelal technisch of inhoudelijk afgebakend zijn.

Observaties

- De inhoudelijke uitbouw van het omgevingsplan komt langzaam op gang; de meeste gemeenten bevinden zich nog in de technische opstartfase.
- Het aantal gemeenten met een derde of hogere planversie groeit snel (van 26 in Q1 naar 78 in Q3), wat laat zien dat gemeenten het omgevingsplan steeds actiever gebruiken, terwijl de inhoudelijke uitwerking nog beperkt is.
- Het gebruik van TAM-IMRO loopt af in tijd, maar neemt in aantallen nog toe richting eind 2025. Gemeenten benutten de overgangperiode actief om voorbereide wijzigingen te publiceren.
- Tegelijkertijd groeit het gebruik van STOP/TPOD, waarmee gemeenten zich voorbereiden op de structurele situatie na afloop van de tijdelijke regeling.

4.2 Voorbereidingsbesluiten

Vorbereidingsbesluiten worden ingezet om tijdelijk regels vast te stellen in aanloop naar een wijziging van het omgevingsplan. Gemeenten gebruiken dit instrument nog beperkt. De meeste publicaties komen van provincies of het Rijk, vaak bij onderwerpen met een bovenlokaal belang. Het aantal gemeentelijke publicaties neemt wel duidelijk toe. Vorbereidingsbesluiten kunnen in de overgangsfase nog via de TAM-regeling worden gepubliceerd; deze mogelijkheid loopt tot 1 januari 2026.

Hoewel het aantal publicaties per kwartaal fluctueert, ligt het gebruik van voorbereidingsbesluiten in 2025 hoger dan in eerdere kwartalen. Het tweede kwartaal van 2025 liet daarbij een duidelijke piek zien. In het derde kwartaal ligt het aantal publicaties lager, wat past bij het karakter van dit instrument. Het lagere aantal publicaties in het derde kwartaal kan mede samenhangen met de zomervakantie, waarin besluitvorming en publicatie vaak tijdelijk vertragen.

Bij gemeenten zijn de voorbereidingsbesluiten vaak locatie- of themagericht van aard. Het gaat bijvoorbeeld om regels voor wonen (zoals wonen in de plint of specifieke woonactiviteiten), milieuregels, detailhandel en horeca, of om afgebakende gebieden zoals centrumlocaties en spoorzones. Dit onderstreept dat gemeenten het instrument vooral inzetten om gericht te sturen op concrete ontwikkelingen in afwachting van een structurele regeling in het omgevingsplan.

Publicaties voorbereidingsbesluiten	2024 Q1	2024 Q2	2024 Q3	2024 Q4	2025 Q1	2025 Q2	2025 Q3
Door gemeenten via STOP/TPOD	9	3	7	6	6	31	13
Door gemeenten via TAM-IMRO	0	3	8	6	7	23	14
Door provincies via STOP/TPOD	266	24	5	9	30	55	1
Door het rijk via STOP/TPOD	342	1	0	6	8	8	6

Tabel 3: Publicaties van voorbereidingsbesluiten via STOP/TPOD en TAM IMRO door gemeenten, provincies en rijk

Observaties

- Het gebruik van voorbereidingsbesluiten fluctueert per kwartaal. In het tweede kwartaal van 2025 was sprake van een duidelijke piek; in het derde kwartaal ligt het aantal publicaties lager, maar nog steeds hoger dan in eerdere kwartalen.

4.3 Toepasbare regels

Toepasbare regels slaan de brug tussen juridische regels en praktische informatie in het Omgevingsloket. Ze vertalen het omgevingsplan naar begrijpelijke, praktische antwoorden voor inwoners en ondernemers.

In het derde kwartaal van 2025 is gemiddeld voor 37% van de activiteiten toepasbare regels opgesteld. Net als in eerdere kwartalen is een duidelijk verschil zichtbaar tussen gemeentegroottes. Grote en middelgrote gemeenten liggen hoger dan kleine gemeenten.

Bij kleine gemeenten blijft het aandeel toepasbare regels beperkt. De ingevulde percentages lopen dit kwartaal uiteen van 0 tot 15%. Dit wijst erop dat kleine gemeenten toepasbare regels gefaseerd oppakken en prioriteren op activiteiten met de meeste aanvragen. Dit beeld past bij verschillen in capaciteit en schaal en is consistent met eerdere kwartalen.

Gemeentegrootte	2024 Q1	2024 Q2	2024 Q3	2024 Q4	2025 Q1	2025 Q2	2025 Q3
Meer dan 100.000 inwoners	31%	25%	37%	43%	57%	52%	48%
Tussen 50-100.000 inwoners	21%	13%	15 %	30%	46%	61%	49%
Tussen 25-50.000 inwoners	19%	27%	20 %	22%	26%	32%	33%
Minder dan 25.000 inwoners	18%	5%	37 %	8%	8%	48%	6%
Totaal respondenten	22%	20%	24 %	29 %	39%	48%	37%

Tabel 4:3 Inschatting van gemeenten: percentage veelvoorkomende activiteiten met toepasbare regels

Duiding

De inzet van toepasbare regels laat zien dat gemeenten steeds gericht prioriteren. Met name focus op veelvoorkomende aanvragen draagt bij aan snellere en betere dienstverlening. Regionale samenwerking biedt kansen om de inzet op toepasbare regels te versterken. Door capaciteit te delen en gezamenlijk regels te ontwikkelen, kunnen vooral kleinere gemeenten met beperkte inzet toch effectief aansluiten, zonder dat elke gemeente afzonderlijk een volledige expertise hoeft op te bouwen.

Observaties

- Het aandeel activiteiten met toepasbare regels schommelt per kwartaal. In Q3 2025 ligt het gemiddelde lager dan in Q2.
- Grotere gemeenten hebben hier vaker capaciteit voor; bij kleinere gemeenten blijft de inzet beperkter en meer gefaseerd.
- Het opstellen van toepasbare regels is een doorlopende opgave: naarmate regels en activiteiten uitbreiden, groeit ook de benodigde set toepasbare regels.



**Van regels naar realiteit:
van plan naar praktijk.**

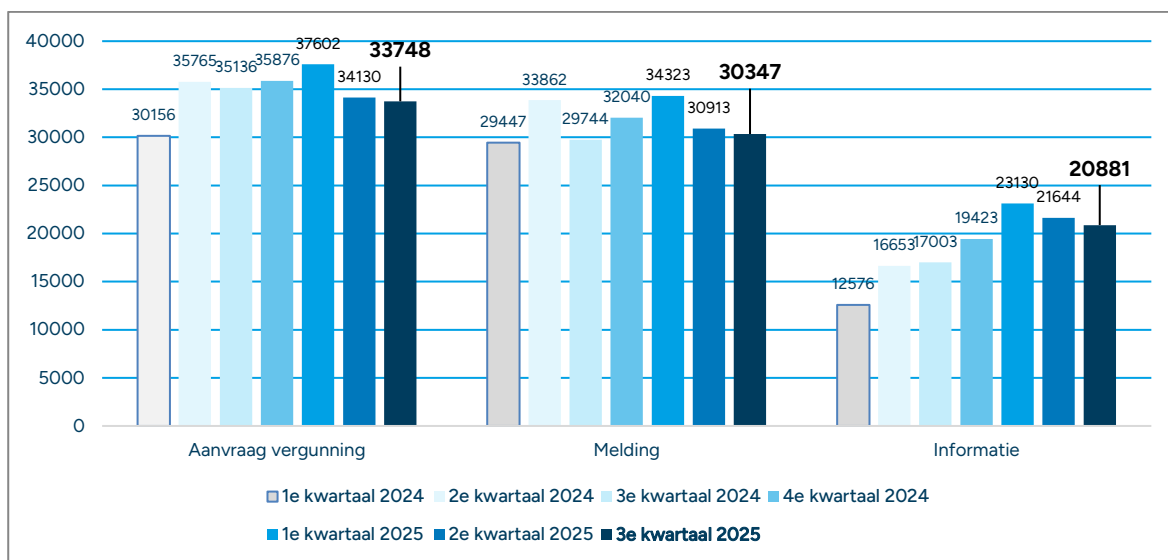
5 Uitvoering

Een effectieve uitvoering van de Omgevingswet vraagt om uitvoerbare regelgeving en een goed werkend digitaal stelsel. In deze monitorrapportage brengen we op basis van DSO-data in kaart hoe het gebruik van het Omgevingsloket door initiatiefnemers zich ontwikkelt.

5.1 Vergunningverlening

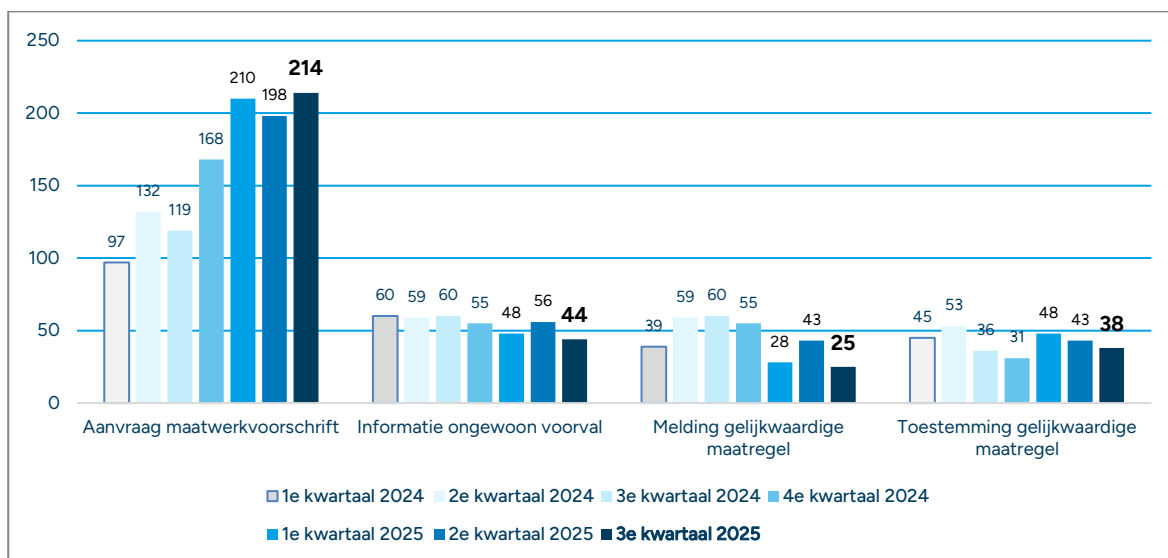
De gegevens uit het DSO bieden inzicht in het gebruik van het digitaal stelsel aan initiatiefnemerszijde, met name in het aantal en type ingediende verzoeken. De afhandeling vindt plaats in de lokale VTH-software en is dus niet zichtbaar in het DSO. Dit maakt de interpretatie van landelijke cijfers complex. Verschillen in registratie en datakwaliteit op lokaal en landelijk niveau maken het beeld bovendien minder eenduidig.

- In het derde kwartaal van 2025 zijn in totaal 85.297 verzoeken ingediend via het DSO-LV.
- De drie meest voorkomende typen verzoeken zijn: 33.748 vergunningaanvragen, 30.347 meldingen en 20.881 informatieplichten.



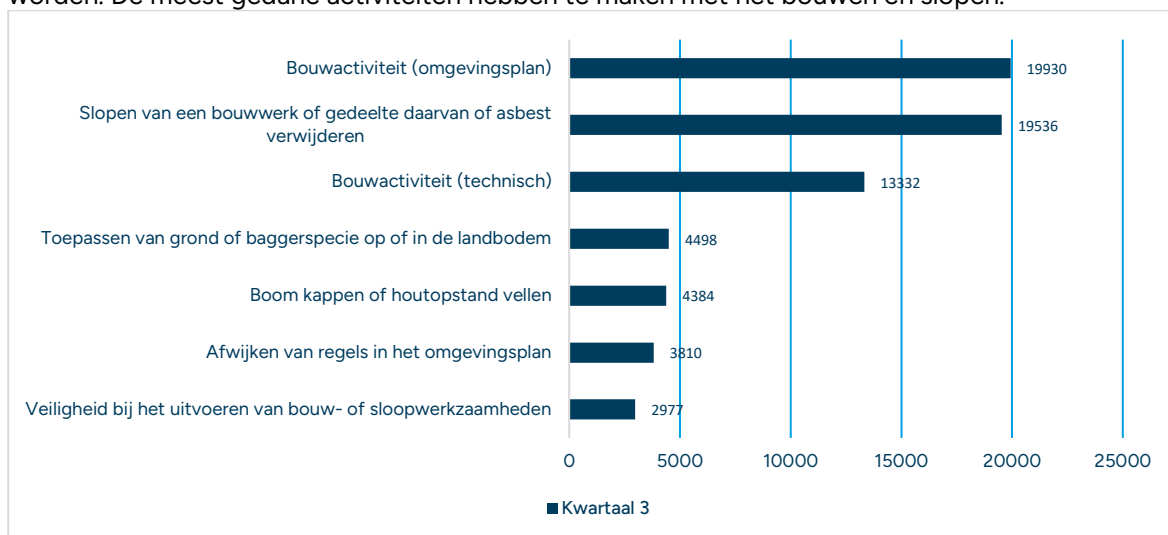
Figuur 5: Aantallen aanvraag vergunningen, meldingen en informatie (doelverzoek initiëren, uniek verzoeknummer)

Daarnaast zijn ook vier andere typen verzoeken geregistreerd, al komen deze minder vaak voor. Aanvraag maatwerkvoorschriften: 214, Aanvraag toestemming gelijkwaardige maatregel: 25, Informatie ongewoon voorval: 44, Melding gelijkwaardige maatregel: 38.



Figuur 6: Aantallen aanvraag maatwerkvoorschrift, informatie ongewoon voorval, melding gelijkwaardige maatregel, toestemming gelijkwaardige maatregel (doelverzoek initiëren, uniek verzoeknummer)

Onder de Omgevingswet is een grote variatie aan activiteiten waarvoor een verzoek gedaan kan worden. De meest gedane activiteiten hebben te maken met het bouwen en slopen.



Figuur 7: Top 7 onderwerpen (activiteiten) van verzoeken (vergunningen en meldingen, initiatie) kwartaal 3 - 2025

*) Kabels en leidingen worden in het DSO onder verschillende activiteitennamen geregistreerd (zoals 'aanleggen kabel', 'ondergronds leidingwerk', etc.). Hierdoor zijn ze in deze top 7 niet als aparte categorie zichtbaar, terwijl de verwachting is dat ze opgeteld wél tot de meest voorkomende activiteiten behoren. In deze rapportage is geen aanvullende analyse op deze groep uitgevoerd.

Het aantal geïnitieerde verzoeken in het DSO bleef in het derde kwartaal van 2025 stabiel, rond de 90.000 per kwartaal. Hoewel er lichte schommelingen zichtbaar zijn, zijn grote uitschieters niet te zien. De cijfers zijn gebaseerd op geïnitieerde verzoeken (doelverzoek initiëren, uniek verzoeknummer) via het Omgevingsloket. Elk verzoek wordt één keer geteld, ook als het later wordt ingetrokken of buiten het loket om wordt gecorrigeerd.

In het derde kwartaal van 2025 blijven bouw- en sloopactiviteiten het grootste deel van de verzoeken bepalen. In de praktijk verwerken sommige bevoegd gezagen onvolledige of foutieve verzoeken in overleg met de initiatiefnemer via andere routes, waardoor het feitelijke aantal inhoudelijk behandelde aanvragen kan afwijken. Ook het vastleggen van contactmomenten en vooroverleggen verschilt per gemeente.

Verken uw idee

Onder de Omgevingswet kunnen initiatiefnemers via 'Verken uw idee' in een vroeg stadium hun plannen voorleggen aan de gemeente, wat de kans vergroot op een soepele vergunningverlening.

Verken uw idee is sinds december 2024 beschikbaar in het Omgevingsloket. Gemeenten kunnen zelf kiezen om deze optie te activeren; standaard staat deze uit. In het derde kwartaal van 2025 heeft ongeveer 25% van alle gemeenten deze functie geactiveerd. Veel gemeenten kiezen voor andere manieren van vooroverleg, zoals een conceptaanvraag, of eigen webformulier. De cijfers geven dus alleen inzicht in het gebruik binnen het DSO.

Twaalf gemeenten geven aan in het derde kwartaal van 2025 in totaal 455 verzoeken via 'Verken uw idee' te hebben ontvangen.

Verken uw idee: Toelichting van gemeenten

"Wij hebben ervoor gekozen om vooroverleggen via 'Verken uw idee' te laten verlopen en het conceptverzoek uit te faseren. We werken toe naar één ingang voor vooroverleg via het Omgevingsloket en beperken e-mail tot uitzonderingssituaties."

Conceptverzoeken

'Verken uw idee' is een laagdrempelige optie in het Omgevingsloket waarmee initiatiefnemers in een vroeg stadium hun globale plan kunnen voorleggen aan de gemeente, waarna de gemeente via een intake- of omgevingstafel het initiatief kunnen bespreken. Gemeenten kunnen daarnaast ook kiezen of alleen kiezen om de optie conceptverzoek aan te bieden. Bij het conceptverzoek wordt doorgaans meer informatie gevraagd. Deze optie ziet de initiatiefnemer ook pas nadat hij de het hele verzoek al heeft samengesteld. Deze opties om bevoegd gezagen te ondersteunen die de optie voor overleg vooral willen aanbieden bij initiatieven waar al wat meer informatie beschikbaar is. In de praktijk hanteren gemeenten uiteenlopende benamingen en werkwijzen: ze behandelen verken uw idee en conceptverzoeken op dezelfde manier of gebruiken eigen varianten zoals principeverzoeken.

Via het DSO worden per kwartaal ruim 9.000 conceptverzoeken geregistreerd. Dit geeft een indruk van het gebruik, maar biedt slechts een deel van het totaalbeeld. Veel gemeenten verwerken zowel conceptverzoeken als Verken uw idee-aanvragen buiten het DSO om, bijvoorbeeld via e-mail, intakegesprekken of omgevingstafels. Bovendien kunnen deze ingediende verzoeken in het DSO niet worden aangepast. Iedere wijziging leidt tot een nieuw verzoeknummer, wat de cijfers beïnvloedt.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten gemiddeld ca. 45 gesprekken per kwartaal voeren met initiatiefnemers, al lopen de aantallen uiteen. Deze vormen van vroegtijdige afstemming zijn waardevol voor initiatiefnemers en gemeenten, maar worden niet overal op vergelijkbare wijze vastgelegd.

Verlenen van vergunningen

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 worden nieuwe vergunningaanvragen beoordeeld volgens het nieuwe wettelijke kader. Aanvragen die vóór die datum zijn ingediend, worden afgehandeld onder het oude recht. De overgang naar het nieuwe stelsel is complex en verloopt nog niet overal soepel.

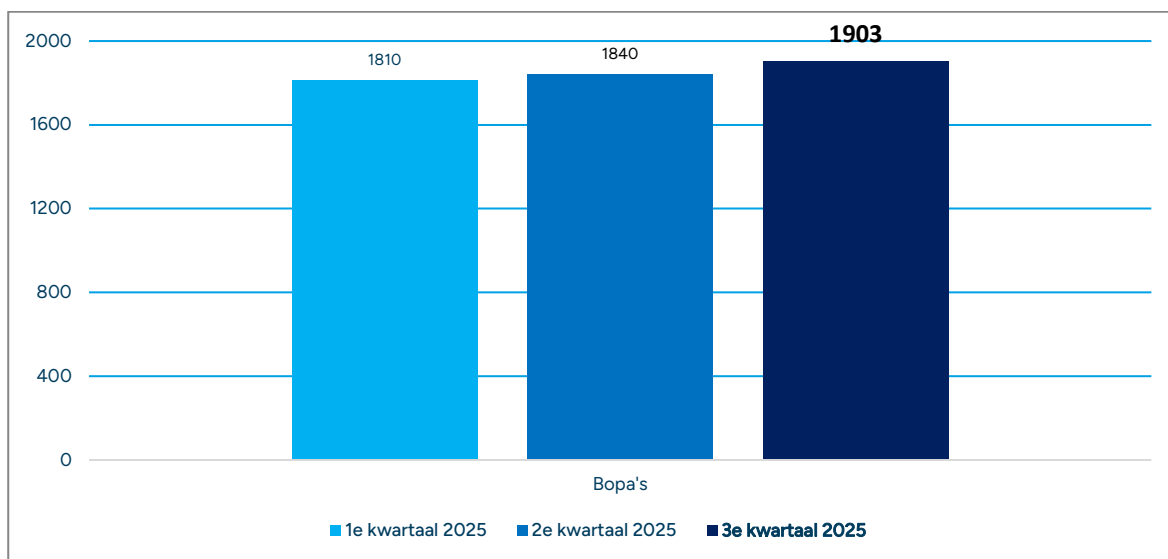
Vergunningaanvragen worden beoordeeld aan de hand van het omgevingsplan. Dit plan bestaat uit de van rechtswege opgenomen regels uit voormalige bestemmingsplannen en verordeningen, aangevuld met de landelijke bruidsschat en eventuele lokale wijzigingen die sinds 2024 zijn doorgevoerd. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om aanvragen die niet direct binnen het omgevingsplan passen te behandelen als buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Gemeenten maken hierin eigen keuzes, afhankelijk van hun beleidskaders en werkprocessen.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Met de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) kan een vergunning worden verleend voor een initiatief dat niet past binnen de regels van het geldende omgevingsplan, zonder dat het plan zelf wordt gewijzigd. Dit biedt gemeenten ruimte voor maatwerk in situaties waarin het omgevingsplan (nog) niet voorziet.

- Respondenten geven aan dat ongeveer één op de acht tot tien omgevingsplanactiviteiten wordt beoordeeld via een BOPA.
- 25 respondenten rapporteren gezamenlijk 727 vergunningen die als BOPA zijn behandeld.

Sinds 2025 bevat deze monitor ook indicatieve landelijke cijfers over gepubliceerde BOPA's in het DSO. Deze geven een indruk van het gebruik van het instrument op landelijke schaal:



Figuur 8: BOPA's gepubliceerd in de Landelijke Voorziening (LVBB) per kwartaal in 2025

In het derde kwartaal van 2025 zijn circa 1.900 BOPA's gepubliceerd in de Landelijke Voorziening (LVBB), een lichte stijging ten opzichte van het tweede kwartaal. Het aantal gepubliceerde BOPA's lijkt zich daarmee te stabiliseren rond de 600–700 per maand.

Deze cijfers moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Alleen de ruimtelijke BOPA's hoeven te worden gepubliceerd in de LVBB, terwijl andere BOPA's niet of juist bewust niet worden gepubliceerd. Daarnaast verschillen gemeenten in de manier waarop zij het instrument toepassen.

Afhandeling van vergunningaanvragen

In het derde kwartaal is aan gemeenten gevraagd naar de belangrijkste redenen die van invloed zijn op de doorlooptijd van vergunningaanvragen. De uitkomsten zijn in deze rapportage kwalitatief geduid.

Uit de toelichtingen blijkt dat het in veel gevallen gaat om bewuste en verklaarbare keuzes in het proces, zoals het wachten op aanvullende informatie van de aanvrager, onderlinge afspraken over verlenging of het aanpassen van plannen tijdens de behandeling. Ook de inzet van Bibob-onderzoeken en afstemming met ketenpartners kan leiden tot langere doorlooptijden.

Gemeenten geven daarnaast aan dat registratie van verlengingen en opschortingen niet altijd eenduidig zichtbaar is in systemen. Dit kan het beeld van doorlooptijden beïnvloeden, zonder dat dit iets zegt over de feitelijke zorgvuldigheid van de besluitvorming.

Doorlooptijden en opschorting: Toelichting van gemeenten

"De wettelijke termijnen worden vaak met instemming van de initiatiefnemers opgeschort i.v.m. complexiteit, wet en regelgeving (stikstof, spuitzonering e.d.)"

Observatie

- Het aantal ingediende verzoeken via het DSO blijft stabiel en ligt ook in het derde kwartaal van 2025 rond de 90.000 per kwartaal.
- Bouw- en sloopactiviteiten vormen structureel het grootste deel van de verzoeken; in het derde kwartaal komt "veiligheid bij het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden" de top 7 binnen.
- Respondenten geven aan dat ongeveer één op de acht tot tien omgevingsplanactiviteiten buitenplannen wordt behandeld (BOPA).
- Het aantal gepubliceerde ruimtelijke BOPA's in de Landelijke Voorziening (LVBB) stabiliseert zich rond 600–700 per maand. Dit betreft slechts een deel van het totale BOPA-gebruik.



Van uitvoering naar inzicht: leren
van het verleden, bouwen aan de
toekomst.

6 Terugkoppeling

6.1 Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn essentiële onderdelen in de uitvoering van de Omgevingswet. Gemeenten en omgevingsdiensten stellen lokaal prioriteiten en hanteren vaak een risico-gestuurde aanpak. Handhaving volgt bij overtredingen, doorgaans in samenwerking met ketenpartners zoals omgevingsdiensten of politie. De organisatie, uitvoering en registratie van toezicht en handhaving verschilt sterk per gemeente.

Een effectieve uitvoering vraagt om actuele en duidelijke regelgeving, een goed werkend signaleringssysteem en betrouwbare registratie van toezicht- en handhavingsactiviteiten. De VNG-monitor biedt een eerste overzicht van de wijze waarop toezicht en handhaving zijn ingericht, en welke gegevens nu worden geregistreerd.

De cijfers zijn indicatief: definities en registratiestandaarden zijn nog in ontwikkeling en de beschikbaarheid van kwalitatieve data is vaak beperkt of versnipperd. Hierdoor verschillen de beschikbare gegevens per gemeente en is landelijke duiding voorlopig beperkt.

6.2 Inzicht in toezicht en handhaving (op basis van enquête)

De enquête bevatte vragen over het aantal uitgevoerde inspecties, handhavingsacties en opgelegde dwangsommen. De antwoorden laten zien dat betrouwbare tellingen op dit moment lastig te genereren zijn. Gemeenten geven aan dat:

- Toezicht vaak via omgevingsdiensten loopt;
- Gegevens in verschillende systemen worden geregistreerd;
- Onderscheid tussen toezicht op vergunningen, meldingen en andere activiteiten niet altijd eenduidig kan worden gemaakt.

Registratie en datakwaliteit in de praktijk

"Binnen ons systeem is het zeer lastig om deze cijfers terug te vinden. Het aantal controles is gebaseerd op een schatting."

Hierdoor zijn de beschikbare cijfers indicatief en nog niet geschikt voor landelijke trendduiding.

Uit een toelichting van een gemeente blijkt dat een aanzienlijk deel van toezicht- en handhavingszaken via overleg of mediation wordt opgelost, zonder formele sanctie of handhavingsbrief. Dit kan verklaren waarom formele handhavingsaantallen beperkt blijven, terwijl er wel degelijk actief toezicht plaatsvindt. De gemeente gaf daarnaast aan dat het expliciet uitvragen van deze gegevens via de monitor helpt om intern beter zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk. Daarmee fungeert de monitor niet alleen als meetinstrument, maar ook als reflectiemoment.

6.3 Registratie van omgevingswaarden

18% van de gemeenten geeft aan omgevingswaarden te hebben vastgesteld die ook worden gehandhaafd (vorig kwartaal: 8%). Daarmee is sprake van een lichte stijging ten opzichte van eerdere kwartalen. Tegelijkertijd geeft het merendeel van de gemeenten aan dat deze keuzes nog moeten worden gemaakt of nog in ontwikkeling zijn binnen het omgevingsplan. Dit onderstreept dat de koppeling tussen planvorming, monitoring en handhaving bij veel gemeenten nog in opbouw is.

Observaties

- De beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van toezicht- en handavingsgegevens blijft beperkt. Verdere professionalisering van registratie en gegevensuitwisseling tussen gemeenten en omgevingsdiensten is nodig om landelijke duiding mogelijk te maken.

7 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) heeft als doel om de bouwkwaliteit te verbeteren en de positie van opdrachtgevers te versterken. Sinds 1 januari 2024 geldt de Wkb voor nieuwbouw met gevolgklasse 1, waaronder grondgebonden woningen en kleine bedrijfspanden. De Wkb verandert de manier van toetsen en toezicht houden. In plaats van een gemeentelijke toets vooraf is er alleen een Wkb-bouwmelding uiterlijk vier weken voor start bouw. Dan wordt de kwaliteitsborging nu uitgevoerd door private partijen op basis van een risicogestuurd borgingsplan tijdens het bouwproces. Uiterlijk twee weken voor ingebruikname geven zij een verklaring af aan het bevoegd gezag over de gerealiseerde bouwkwaliteit van het bouwwerk.

Met de inwerkingtreding van de Wkb vervalt voor nieuwbouw met gevolgklasse 1 de bouwtechnische vergunningplicht en geldt een meldingsplicht via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Per initiatief kunnen meerdere meldingen en informatieplichten voorkomen, zoals de bouwmelding, start bouw, gereedmelding en de melding 'strijdigheid geen verklaring mogelijk'. In het DSO wordt niet afzonderlijk geregistreerd of een initiatief onder gevolgklasse 1 valt, waardoor gemeenten vaak handmatige controles uitvoeren om dit te bepalen.

Deze monitor volgt hoe de Wkb in de praktijk functioneert en welke effecten dit heeft op de uitvoeringsorganisatie van gemeenten. De enquêtevragen over de Wkb zijn optioneel. Het aantal responderende gemeenten verschilt daarom per vraag. De gerapporteerde aantallen hebben uitsluitend betrekking op de gemeenten die de betreffende vraag hebben ingevuld.

Omvang en registratie

In het derde kwartaal van 2025 hebben 28 gemeenten samen 355 initiatieven gemeld die onder gevolgklasse 1 vallen. De registratie van Wkb-initiatieven verschilt sterk per gemeente. Niet alle zaaksystemen maken het mogelijk om gevolgklasse 1 eenvoudig vast te leggen, waardoor handmatige inventarisaties nodig zijn.

De cijfers geven daarmee een indicatie van de omvang, maar geen volledig landelijk beeld.

Procesverloop en meldingspraktijk

Uit de reacties blijkt dat de uitvoering van de Wkb in de praktijk nog wisselend verloopt.

- In 42 gevallen (20 gemeenten) is gemeld dat de bouw reeds was gestart zonder bouwmelding.
- In 19 gevallen (18 gemeenten) was sprake van een omissie in de volgorde van meldingen.
- 35 verzoeken om nadere informatie zijn gedaan naar aanleiding van een bouwmelding (21 gemeenten).
- In 2 gevallen is niet tijdig geacteerd op een onvolledige bouwmelding, waarna aanvullend toezicht of handhaving nodig was.

Gemeenten geven aan dat bouwmeldingen soms onvolledig worden ingediend of niet via het DSO worden aangeleverd. Ook komt het voor dat activiteiten verkeerd worden gekozen of dat de vereiste volgorde van bouwmelding en informatieplicht niet wordt gevolgd. Exacte aantallen zijn niet altijd systematisch geregistreerd.

Een gemeente vat dit als volgt samen:

Uitvoering in de praktijk

“We zien dat de uitvoering zeer stroef verloopt. Meldingen start en einde bouw komen spaarzaam binnen. Alle varianten van een foute volgorde komen voor. Af en toe is er een project waar alles wel in de goede volgorde en tijdig binnenkomt, maar dit zijn uitzonderingen.”

Deze toelichting sluit aan bij meerdere reacties waarin wordt gewezen op administratieve complexiteit en verschillen in werkwijze.

Signalen van kwaliteitsborgers en handhaving

- In 10 gevallen (23 gemeenten) zijn signalen ontvangen van een kwaliteitsborger over strijdigheid waardoor geen verklaring mogelijk was.
- 78 handavingsverzoeken of klachten van derden zijn geregistreerd (26 gemeenten).
- In 42 gevallen (20 gemeenten) is bekend dat een bouwwerk voortijdig in gebruik is genomen.

De mate waarin deze situaties leiden tot formele handhaving verschilt per gemeente. In veel toelichtingen wordt aangegeven dat situaties eerst in overleg worden opgelost of dat registratie niet altijd onderscheid maakt tussen Wkb-gerelateerde en overige bouwzaken.

Brandweer en borgingsplannen

In geen van de ingevulde gevallen is de risicobeoordeling of het borgingsplan standaard voorgelegd aan de brandweer. Acht gemeenten geven aan een vergelijking te maken tussen het borgingsplan en het advies van de brandweer; negentien gemeenten doen dit niet. Dit beeld wijst op uiteenlopende uitvoeringspraktijken.

Deelleveringen en TloKB

16 gemeenten hebben afgesproken te werken met deelleveringen; 15 gemeenten niet.

In totaal zijn 6 meldingen gedaan aan de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) (24 gemeenten ingevuld).

De toepassing van deelleveringen lijkt beperkt en wordt vaak projectmatig beoordeeld.

Inzet op handhaving

Op de vraag of de inzet op handhaving sinds de invoering van de Wkb is gewijzigd:

- 6 gemeenten zien een toename.
- 4 gemeenten zien een afname.
- 20 gemeenten zien geen wijziging.

Voor het merendeel van de gemeenten heeft de invoering van de Wkb dus niet geleid tot een fundamentele verschuiving in handhavingcapaciteit.

Kwaliteit en toezicht in de praktijk

Gemeenten geven een gemengd beeld van de effecten op bouwkwiteit en toezicht. Sommigen ervaren een verschuiving van fysieke controle naar administratieve toetsing. Anderen zien vooral dat de nieuwe rolverdeling nog moet uitkristalliseren.

Daarnaast wordt gewezen op administratieve lasten en het ontbreken van eenduidige registratie in systemen. Tegelijkertijd geven meerdere gemeenten aan dat het nog te vroeg is om structurele conclusies te trekken over het functioneren van het stelsel.

Context bestuurlijke en uitvoeringspraktijk

Uit de toelichtingen van gemeenten blijkt dat de uitvoering van de Wkb in veel gemeenten nog in ontwikkeling is. Gemeenten signaleren uiteenlopende ervaringen met meldingen, borgingsrapportages en handhaving. Ook wordt gewezen op een toename van administratieve handelingen en onduidelijkheden in rolverdeling tussen gemeente, kwaliteitsborger en initiatiefnemer.

Deze signalen worden ook gedeeld in bestuurlijke en sectorbrede overleggen. Daarmee wordt duidelijk dat de invoering van de Wkb niet alleen een juridische wijziging betreft, maar ook een organisatorische en procesmatige transitie waarin werkwijzen en verwachtingen zich nog moeten uitkristalliseren.

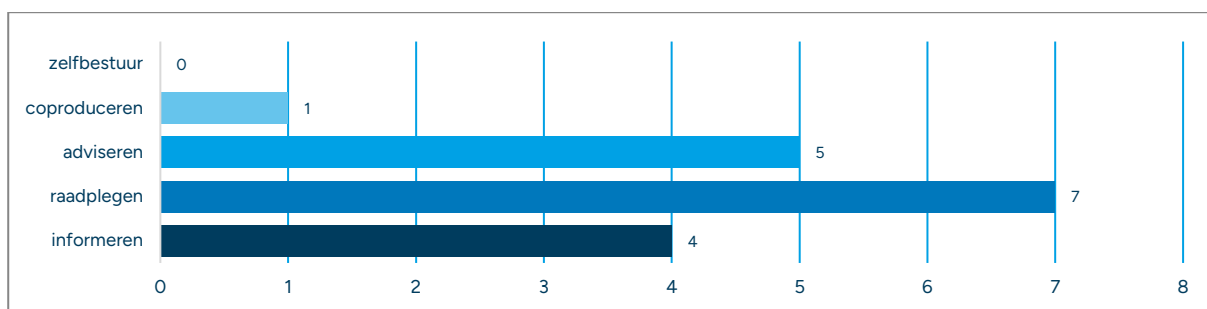
Observaties

- Het aantal gemelde Wkb-initiatieven geeft een indicatief beeld; registratie en definities verschillen per gemeente.
- In de praktijk komen onvolledige meldingen, onjuiste volgorde van meldingen en voortijdige ingebruikname voor, maar de registratie hiervan is niet uniform.
- Bij twee derde van de gemeenten is de inzet op handhaving sinds de invoering van de Wkb niet gewijzigd.
- De uitvoering bevindt zich nog in een overgangsfase; verdere monitoring is nodig om structurele trends en effecten beter te duiden, mede in het licht van de afgesproken evaluatie van de Wkb.

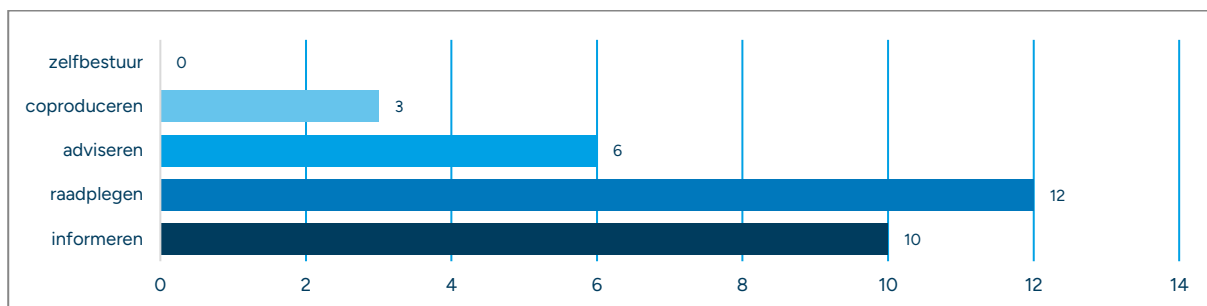
8 Participatie onder de Omgevingswet

De Omgevingswet stimuleert het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij besluiten over de fysieke leefomgeving. Participatie is daarmee geen aanvulling, maar een integraal onderdeel van goed openbaar bestuur. De wet vraagt om maatwerk, transparantie in besluitvorming en actieve betrokkenheid van de samenleving bij het opstellen van visies, plannen en bij initiatieven van derden.

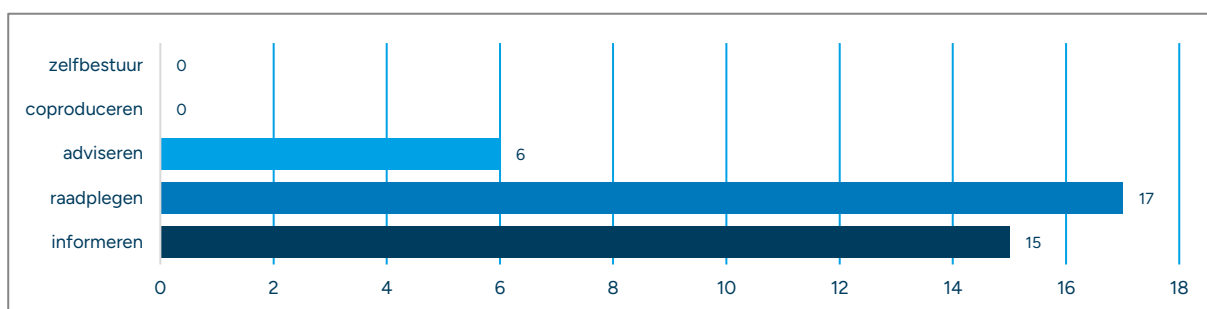
Gemeenten hebben hierin veel vormvrijheid, wat leidt tot uiteenlopende werkwijzen in beleid en uitvoering. Door participatie structureel te monitoren ontstaat inzicht in de mate waarin processen van de kerninstrumenten zijn ingericht, hoe participatie in de praktijk wordt toegepast en welke knelpunten worden ervaren. De monitor maakt ontwikkelingen zichtbaar en biedt gemeenten de mogelijkheid om ervaringen te vergelijken en van elkaar te leren.



Figuur 10: Ingezette participatievormen bij Omgevingsvisies in kwartaal 3 (meerdere antwoorden mogelijk)



Figuur 11: Ingezette participatievormen bij Programma's in kwartaal 3 (meerdere antwoorden mogelijk)



Figuur 12: Ingezette participatievormen bij Omgevingsplan in kwartaal 3 (meerdere antwoorden mogelijk)

Beleidskaders en hulpmiddelen

De meeste gemeenten beschikken over de belangrijkste participatie-instrumenten. De uitkomsten laten een stabiel beeld zien, met op onderdelen een verdere concretisering in de uitvoering:

- 82% heeft een participatiebeleid vastgesteld.
- 76% heeft een handreiking of leidraad voor initiatiefnemers gepubliceerd.
- 85% hanteert een lijst voor verplichte participatie bij BOPA's.
- 34% heeft beoordelingscriteria opgesteld voor participatie bij vergunningverlening.
- 53% heeft een participatiebudget gereserveerd.
- 17% heeft interbestuurlijke afspraken gemaakt over participatiebijdragen.

Het aandeel gemeenten met beoordelingscriteria voor participatie bij vergunningverlening bedraagt 34% (vorig kwartaal: 14%). Ook het aandeel gemeenten met een gereserveerd participatiebudget ligt hoger dan vorig kwartaal (53% tegenover 39%).

Deze ontwikkeling wijst op verdere professionalisering van participatie in de uitvoeringspraktijk, met de kanttekening dat verschillen in respons per kwartaal invloed kunnen hebben op de cijfers. De basis van het participatie-instrumentarium is daarmee bij het merendeel van de gemeenten ingericht. De nadruk ligt daarbij vooral op participatiekaders en verplichtingen rond concrete initiatieven, zoals bij BOPA's.

Stand van participatie en ervaren belemmeringen

Uit de toelichtingen blijkt dat participatie in de meeste gemeenten inmiddels een vaste plek heeft in beleid, maar dat de verdere professionalisering nog in ontwikkeling is. Sommige gemeenten actualiseren hun participatieaanpak of werken aan een participatieverordening in het kader van de Wet versterking participatie op decentraal niveau, anderen geven aan dat participatie al een rol speelt, maar nog verder moet worden ingebed in de organisatie en besluitvorming.

Bij vergunningaanvragen ligt de verantwoordelijkheid voor participatie bij de initiatiefnemer. Gemeenten kunnen kaders stellen over hoe ze de participatieresultaten van initiatiefnemers meewegen of participatie in specifieke gevallen verplichten. Gemeenten ervaren wel beperkte mogelijkheden om de kwaliteit van participatie door initiatiefnemers juridisch af te dwingen. Dit leidt in de praktijk tot spanningen wanneer omwonenden de gemeente aanspreken op het proces, terwijl de uitvoering bij de initiatiefnemer ligt.

In de praktijk blijft participatie bij veel trajecten beperkt tot informeren en raadplegen. Vormen als coproductie of daadwerkelijke invloed op besluitvorming zijn minder gangbaar en nog in ontwikkeling.

Veelgenoemde belemmeringen zijn:

- verwachtingenmanagement, zowel bij initiatiefnemers als omwonenden;
- onduidelijkheid over wat 'voldoende participatie' inhoudt;
- het ontbreken of nog in ontwikkeling zijn van participatiebeleid;
- beperkte interne capaciteit en borging binnen de organisatie;
- participatiemoeheid bij bewoners of moeizame verhoudingen tussen bureaus.

Kern van veel genoemde knelpunten is het spanningsveld tussen verwachtingen van inwoners, de verantwoordelijkheid van initiatiefnemers en de juridische ruimte om hierop te sturen van gemeenten.

Gemeenten geven een wisselend beeld van hoe vaak initiatiefnemers 'ja' invullen bij de aanvraagvereiste participatie. Uit de reacties blijkt bovendien dat de aangeleverde informatie vaak beperkt is. Regelmatig blijft het bij een korte toelichting of ontbreekt aanvullende documentatie.

Dit maakt het voor gemeenten lastig om de aard en kwaliteit van participatie goed te beoordelen.

Gemeenten geven daarnaast aan dat participatie tijd kost en procedures kan verlengen, terwijl het niet altijd leidt tot aanpassing van plannen. Tegelijkertijd wordt participatie breed als waardevol gezien, mits vooraf helder is hoeveel invloed een participant heeft en hoe deze inbreng wordt meegewogen.

Algemene toelichting

Een aantal gemeenten werkt actief aan de verdere ontwikkeling van participatie. Zo is in één gemeente in juli 2025 een startnotitie vastgesteld waarin participatie wordt verbreed en verder uitgewerkt, inclusief invulling van het uitdaagrecht in een verordening en beleidsdocument. Dit laat zien dat participatie, ook in het kader van de Wet versterking participatie op decentraal niveau, in meerdere gemeenten nog in ontwikkeling is. De VNG heeft een (monitorings)kaart gepubliceerd waarop te zien is hoeveel en welke gemeenten inmiddels een participatieverordening hebben vastgesteld.

Uit toelichtingen blijkt dat participatiebijeenkomsten vaak goed worden bezocht. Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat participatie niet automatisch leidt tot overeenstemming of draagvlak. Participatie is gericht op het ophalen van belangen, zorgen en ideeën, niet op het verkrijgen van instemming. Dit vraagt om zorgvuldig verwachtingenmanagement en een duidelijke motivering van bestuurlijke afwegingen en keuzes.

Observaties

- De meeste gemeenten hebben de basis voor participatie ingericht met beleid, handreikingen en verplichte participatie bij BOPA's.
- Het aandeel gemeenten met beoordelingscriteria en een participatiebudget groeit, wat wijst op verdere professionalisering van de uitvoering.
- In de praktijk blijft participatie bij veel instrumenten vooral gericht op informeren en raadplegen; co-creatie en daadwerkelijke invloed van een participant zijn nog in ontwikkeling.
- Belangrijkste aandachtspunten zijn het verwachtingenmanagement, onduidelijkheid over wat 'voldoende participatie' inhoudt en beperkte organisatorische capaciteit.

De komende periode verschuift de aandacht van het inrichten van participatie naar het structureel borgen ervan in beleid en uitvoering. Participatie is geen instrument om consensus te garanderen, maar wel om belangen inzichtelijk te krijgen en daarmee plannen en bestuurlijke keuzes zorgvuldiger te kunnen motiveren.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Februari 2026