

Werk aan de winkel

Reflectierapport
Omgevingswet 2025

Inhoudsopgave

Kernboodschap	4
Inleiding	6
DEEL 1	7
1. Bevindingen 2025	8
1.1 Wat vindt men goed gaan?	8
1.1.1 Mogelijkheden kerninstrumenten vaker benut	8
1.1.2 BOPA blijft populair instrument	9
1.1.3 Omgevingsvisies omgezet in de STOP/TPOD standaard	10
1.1.4 Meer structuur in het vooroverleg dankzij Intaketafel en Omgevingstafel	10
1.1.5 Anders werken: de winkel blijft open en méér	11
1.1.6 Omgevingswetjurisprudentie komt op gang	12
1.1.7 Regionale samenwerking bij implementatie Omgevingswet	13
1.1.8 Winstpunten op deelonderdelen	13
1.2 Wat gaat (nog) niet goed of anders dan verwacht?	14
1.2.1 Omgevingsvergunningen: ‘confettikanon’ leidt tot verlies overzicht	14
1.2.2 Algemene rijksregels voor activiteiten: feitelijk beperkt veranderd, wel impact	15
1.2.3 Omgevingsplan veel werk; krijgt niet overal prioriteit	16
1.2.4 Onduidelijkheid over Vrijwillig Programma	16
1.2.5 Aanhoudend gebruik instrumenten buiten de Omgevingswet om	17
1.2.6 Participatie: wisselende ervaringen bij grotere dan wel kleinere initiatieven	17
1.2.7 Veel vragen rond specifieke zorgplichten	18
1.2.8 Klachten gebruiksgemak Regels op de Kaart/Vergunningcheck en Omgevingsloket ..	19
1.2.9 Leges: financiële gevolgen onduidelijk	20
1.2.10 Toezicht en handhaving blijvend zorgpunt	21
1.2.11 Nieuwe manier van (samen)werken: grote verschillen	21
1.2.12 Rechtsbescherming: overdaad schaadt?	22
1.2.13 Rechtszekerheid: waken voor behoud	22
1.2.14 Balans Beschermen en Benutten: gemengd beeld	22
1.2.15 Black box na indiening signalen over de wet: wat gebeurt er mee?	23
2. Verbeterdoelen op koers?	24
2.1 Historie: waarom ook al weer een Omgevingswet?	24
2.2 Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak	24
2.3 Leefomgeving centraal	25
2.4 Ruimte voor maatwerk	26
2.5 Sneller en beter	26
2.6 Conclusie: bijdrage aan verbeterdoelen beperkt, maar grotendeels verklaarbaar	27
3. Zorgpunten en aanbevelingen	29
3.1 Oplopende druk op beoogde samenhang leefomgeving	29
3.2 Achterblijvende toepassing instrumenten in lijn met beleidscyclus	31
3.3 Blijvend grote behoefte aan verbetering DSO en aan ondersteuning	32
4. Beschouwing	34
DEEL 2	37
1. Reflectie op de monitor Omgevingswet	38
1.1 Voldoet de Monitor Werking Omgevingswet aan criteria van een goede monitor?	38
1.2 Is de Monitoring behulpzaam voor de wetsevaluatie?	38
1.3 Reflectie op de monitoringsuitkomsten	39
1.4 Conclusie	40

Literatuur	41
Lijst afkortingen	44
Bijlagen	45
Bijlage 1. Totstandkoming	46
Bijlage 2. Onderzoeksverantwoording	49
Bijlage 3. Terugblik totstandkoming Omgevingswet	51
Bijlage 4. Meerjarige onderzoeksagenda	56
Colofon	57

De Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden, is voor de Nederlandse samenleving van groot belang. Het bevat immers de gereedheidskist voor de overheid om grote maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving te realiseren, zoals woningbouw, natuurherstel en de energietransitie. Met de omvangrijke stelselherziening van de Omgevingswet worden verschillende verbeterdoelen nagestreefd: inzichtelijkheid van het omgevingsrecht, samenhangende benadering van de leefomgeving, meer ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming. De vraag is of de wet in de praktijk doet wat is beoogd.

Het beoordelen daarvan is de taak waar wij als evaluatiecommissie voor staan. Tussen 2024 en 2029 evalueren wij de werking van de wet in de praktijk en bekijken wij of de verbeterdoelen van de wet worden bereikt. Het voorliggend rapport is het tweede jaarrapport dat wij uitbrengen. Wij vertellen hierin wat in 2025 goed is gegaan en wat beter kan. Daarbij reflecteren wij voor de eerste maal op de Monitoringsrapportage Werking Omgevingswet over 2024, die verschenen is in de zomer van 2025 (VRO, 2025a). De methodische kwaliteit van de monitor beoordelen wij als goed, met betrouwbare en representatieve gegevens. De uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage over 2024 liggen in het verlengde van onze bevindingen over 2024. Aanvullend plaatsen wij de uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage in breder perspectief, met alle praktijkervaringen en signalen over de werking van de Omgevingswet die wij in de eerste driekwart jaar van 2025 hebben verzameld. Zodoende reflecteren wij ook breder op de bevindingen van de VRO-Monitor.

In dit reflectierapport is het goede nieuws is dat in 2025 de winkel niet alleen ‘open blijft tijdens de verbouwing’, maar dat ook werkprocessen, schappen en producten in die winkel aandacht krijgen. Zo zijn de mogelijkheden van de kerninstrumenten dit jaar meer benut, met onder meer actualisaties van omgevingsvisies, inhoudelijke omgevingsplanwijzigingen en vaststelling van (ontwerp-)programma's. Daarbij wordt voor de omgevingsvisies vaker de STOP/TPOD-standaard gehanteerd. De omgevingsvergunning voor een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) blijft een populair instrument van de Omgevingswet. Het vooroverleg heeft meer structuur gekregen dankzij het werken met Intaketafels en Omgevingstafels. Er zijn goede voorbeelden van regionaal samenwerken aan de implementatie van de Omgevingswet en overheden doen ervaringen op met het ‘anders werken’ onder de Omgevingswet. Tot slot komt de Omgevingswet-jurisprudentie in dit tweede jaar op gang.

Toch gaat het lang niet op alle fronten de goede kant op. Op basis van alle gesprekken die wij hebben gevoerd en alle onderzoeksresultaten die we hebben verzameld, zien wij drie hoofdknelpunten. Daaraan verbinden we in het slot enkele aanbevelingen.

Oplopende druk op beoogde samenhang leefomgeving

Wanneer we alle inzichten overzien, dan maken we ons als evaluatiecommissie grote zorgen om de samenhangende benadering van de leefomgeving. Juist deze zorg om (het gebrek aan) samenhang vormde zo'n vijftien jaar geleden een belangrijke aanleiding voor de fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Het verbeteren daarvan is uiteindelijk een van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet geworden, vanuit de gedachte dat dit leidt tot een betere kwaliteit van de leefomgeving. Op basis van de berichten tot nu toe zijn wij er geenszins gerust op dat de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet van de grond komt. Sterker nog, we constateren dat in vergelijking met vorig jaar de druk op de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving is opgelopen. Het zogeheten ‘confettikanon’ – het vaker binnenkomen van losse vergunningaanvragen bij bevoegde gezagen voor één locatie – heeft zelfs een tegengestelde werking, met meer versnippering. Verder maken de vele projecten die ook in 2025 via een BOPA worden vergund, het moeilijk om de samenhangende ontwikkeling van de leefomgeving te bewaken – ondanks de integrale ETFAL-toets bij dit instrument (Evenwichtige Toedeling van Functies aan Locaties). Daar komt nog eens bij dat nieuwe (sectorale) wetsinitiatieven afbreuk doen aan een integrale belangenafweging en een samenhangende benadering van de leefomgeving. Denk aan het consultatievoorstel Wet op de defensiegereedheid of aan pleidooien voor noodwetgeving over drinkwater. Onze zorg ligt niet in het feit dat belangen tegen elkaar worden afgewogen en bepaalde belangen voorrang krijgen. Het knelt omdat de afweging in deze gevallen niet (kenbaar en integraal) plaatsvindt binnen de systematiek van de Omgevingswet. Zo snel na invoering moet de stelselverantwoordelijke minister in onze ogen ondermijning van het stelsel voorkomen. Wat betreft het confettikanon kan de werkwijze zich komende jaren nog uitkristalliseren, hetgeen

de druk op de samenhang deels kan verlagen. Daarom is het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen voor de omgang met losse vergunningaanvragen van groot belang.

Achterblijvende toepassing instrumenten in lijn met beleidscyclus

Een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet is de beleidscyclus: een cyclisch model met verschillende stappen van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling, dat draait om de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In het afgelopen jaar is gebleken dat de toepassing van sommige instrumenten in lijn met deze beleidscyclus achterblijft. Zo signaleren wij dat de opgave van de transitie van het omgevingsplan bij veel gemeenten langzaam gaat. De taak is dermate complex en omvattend dat het de vraag is of de deadline van 1 januari 2032 in alle gemeenten wordt gehaald. Dat is onwenselijk. Zolang gemeenten niet beschikken over een integraal omgevingsplan, mist een belangrijke schakel in de beleidscyclus en worden beoogde voordelen van de Omgevingswet gemist. Daarom pleiten wij voor een tijdige transitie van omgevingsplannen. Verder worden de mogelijkheden voor decentrale afwegingsruimte nog nauwelijks benut, maar onduidelijk is of dat komt omdat er geen behoefte aan is, of om andere redenen. Ook is in het afgelopen jaar het gebruik van instrumenten buiten de Omgevingswet om, doorgegaan. Dat verkleint de (her-)kenbaarheid van (de status van) beleidsdocumenten zowel bij de overheid zelf als in de samenleving. Bovendien kunnen relevante procedures daarbij (onbedoeld) over het hoofd worden gezien. Tot slot signaleren wij dat er het afgelopen jaar meer ervaring is opgedaan met participatie onder de Omgevingswet, maar dat vooral bij vroegtijdige participatie bij een omgevingsvergunning teleurstelling op de loer ligt. Vanuit de genoemde knelpunten bevelen wij aan om tijdige transitie van omgevingsplannen te borgen; bij voorkeur instrumenten uit de Omgevingswet te gebruiken; de mogelijkheden van afwegingsruimte en maatwerk te verkennen en het doel van vroegtijdige participatie te verduidelijken.

Blijvend grote behoefte aan verbetering DSO en aan ondersteuning

Tot slot signaleren we in dit jaarrapport dat de behoefte aan verbetering van het DSO en ondersteuning onverminderd groot blijft. Het digitaal stelsel is hét fundament voor het bereiken van de verbeterdoelen van de wet, en zolang dat nog niet op orde is, kleurt dat het gehele oordeel over en het draagvlak voor de Omgevingswet. Overkoepelend constateren wij dat de behoefte aan ondersteuning bij het leren werken onder de Omgevingswet blijft bestaan. De aard van de leervragen verandert daarbij mee met de fase waarin men zit. Afbouwen ervan is onverstandig.

Figuur 1. Knelpunten en aanbevelingen Reflectierapport Omgevingswet 2025



Dit is het tweede reflectierapport dat de Evaluatiecommissie Omgevingswet uitbrengt aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO). Er zullen nog twee jaarrapporten volgen, voordat de eindevaluatie van de Omgevingswet plaatsvindt in 2028, met publicatie in 2029.

Als onafhankelijke evaluatiecommissie evalueren wij de doeltreffendheid (verbeterdoelen) en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk (Staatscourant, 2022). Bij nieuwe wetten is het gangbaar om deze na vijf jaar te evalueren. Ook in de Omgevingswet is daarover een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 23.9). Op verzoek van de Eerste Kamer beperken wij ons echter niet tot deze vijfjaarlijkse evaluatie, maar rapporteren we ook tussentijds over de werking van de wet.¹ Wij doen dat op basis van de monitoringsrapportage Werking Omgevingswet van het ministerie van VRO (VRO, 2025a) en op basis van signalen die wij zelf ontvangen uit de praktijk. We hebben voor dit voorliggende reflectierapport twee onderzoeken naar kerninstrumenten laten verrichten: een onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten (KokxDeVoogd, 2025) en een onderzoek naar omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). In Bijlage 1 staat toegelicht hoe dit tweede reflectierapport tot stand is gekomen en in Bijlage 2 is de onderzoeksverantwoording opgenomen. De informatieverzameling voor dit rapport is afgerond op 12 december 2025.

In het voorliggend rapport reflecteren wij voor de eerste maal op de VRO-monitoringsrapportage Werking Omgevingswet over 2024, die verscheen in de zomer van 2025 (VRO, 2025a). Onze reflectie bestaat uit twee delen. Allereerst beoordelen wij de methodische kwaliteit van de monitor: betrouwbaarheid, representativiteit en geldigheid van de beschikbare gegevens. Daarbij bekijken wij of de uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage over 2024 in het verlengde liggen van onze bevindingen over 2024. Deze methodische reflectie is opgenomen in Deel 2 van dit rapport. Daarnaast plaatsen wij de uitkomsten van de VRO-monitoringsrapportage in breder perspectief, met alle opgehaalde praktijkervaringen en signalen over de werking van de Omgevingswet. Dit doen wij in Deel 1. Zodoende reflecteren wij ook inhoudelijk op de bevindingen van de VRO-monitoringsrapportage.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 presenteren wij de signalen die we in het afgelopen jaar hebben opgehaald over de werking van de Omgevingswet in de praktijk. Wat vindt men goed gaan, wat vindt men (nog) niet goed gaan of gaat anders dan verwacht? In hoofdstuk 2 bekijken we of de verbeterdoelen worden gerealiseerd die de wetgever met de wet voor ogen had. Daarbij kijken we specifiek naar de bijdragen van twee kerninstrumenten: de algemene rijksregels voor activiteiten en omgevingsvergunningen. De kern van ons betoog staat in hoofdstuk 3 waarin we ons oordeel geven over de bevindingen van 2025: hoe wegen wij de brede waaier aan opgehaalde inzichten? Onze zorgpunten werken we uit in aanbevelingen. Tot slot blikken wij in hoofdstuk 4 vanuit een overkoepelend perspectief terug op wat we in 2025 hebben gehoord en gezien rondom de Omgevingswet.

¹ Reactie van de toenmalige minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op Motie-Rietkerk c.s. (juni 2020).

DEEL 1

Dit hoofdstuk beschrijft de signalen die de evaluatiecommissie in het afgelopen jaar heeft opgehaald over hoe de Omgevingswetwet in de praktijk werkt. Wat gaat goed, wat gaat (nog) niet goed? Daarbij put de commissie uit diverse onderzoeken, gesprekken en bijeenkomsten. Een belangrijke bron betreft de twee grote onderzoeken die in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd: een onderzoek naar de werking van algemene rijksregels voor activiteiten (KokxDeVoogd, 2025) en een onderzoek naar omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Beide onderzoeken zijn tegelijkertijd met dit rapport naar de beide Kamers gestuurd. Verder vormen inzichten uit expertmeetings, interviews en gesprekken in de Gebruikersraad en Klankbordgroep een bron van informatie, evenals rapporten en publicaties van derden (zie Bijlage 1 voor de volledige lijst van gesprekspartners).

In vergelijking met vorig jaar kunnen wij in dit rapport een rijker beeld schetsen van de stand van zaken in 2025. We hebben meer ervaringen opgehaald, zowel over wat men goed vindt gaan, als over wat men (nog) niet goed vindt gaan of wat anders gaat dan verwacht. De vraag is hoe wij deze opbrengsten als evaluatiecommissie wegen. Dat komt verderop in hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 aan de orde.

1.1 Wat vindt men goed gaan?

Dit jaar hebben wij als evaluatiecommissie verschillende ‘winstpunten’ opgehaald. Zo worden dit jaar de mogelijkheden van de kerninstrumenten vaker benut, waarbij voor omgevingsvisies bovendien geregeld de STOP/TPOD-standaard is gehanteerd. De BOPA blijft een heel populair instrument bij overheden. Verder worden er op verschillende plekken stappen gezet met het anders werken onder de Omgevingswet. Het vooroverleg heeft meer structuur gekregen dankzij het werken met Intaketafels en Omgevingstafels en er zijn goede voorbeelden in het regionaal samenwerken aan de implementatie van de Omgevingswet. Tot slot is de Omgevingswetjurisprudentie in dit tweede jaar na inwerkingtreding van de wet op gang gekomen.

1.1.1 Mogelijkheden kerninstrumenten vaker benut

Terwijl de kerninstrumenten uit de Omgevingswet in de eerste driekwart jaar van 2024 nog voornamelijk beleidsarm werden toegepast, ziet de evaluatiecommissie in 2025 meer benutting van de mogelijkheden die deze instrumenten bieden. Zo zijn er steeds meer inhoudelijke wijzigingen van tijdelijke omgevingsplannen, die verder gaan dan de omgevingsplanwijzigingen uit 2024 voor het technisch in beheer nemen van de bruidsschat. Verder publiceren overheden steeds meer (geactualiseerde) (ontwerp)omgevingsvisies of stellen deze vast. Ook het instrument ‘Programma’ wordt steeds vaker benut voor nieuw beleid, met zowel thematische als gebiedsgerichte programma’s. Terwijl het projectbesluit in de eerste driekwart jaar van 2024 nog bij uitzondering werd gebruikt, is het aantal projectbesluiten in 2025 inmiddels toegenomen, met zowel projectbesluiten van waterschappen als van provincies en Rijk. Dat de kerninstrumenten uit de Omgevingswet in 2025 vaker zijn gebruikt, is natuurlijk onvermijdelijk: de oude regelgeving bestaat immers niet meer. Maar de steeds grotere benutting van de mogelijkheden is dat niet: het laat zien dat overheden vaker aan de slag zijn gegaan met het doordacht inzetten van instrumenten (zie het kader 1 voor enkele voorbeelden). De commissie is zich ervan bewust dat niet alle overheden even ver zijn met hun inzet van kerninstrumenten (waarover later meer). De voorbeelden in het kader mogen dan wellicht voorlopers zijn, ze zijn ook een teken dat men met de instrumenten aan de slag gaat en men kan leren van elkaars ervaringen.

Kader 1. Voorbeelden benutting van mogelijkheden kerninstrumenten in 2025

Omgevingsplan

Als eerste stap in het proces naar een gemeentebreed omgevingsplan hebben veel gemeenten een transitieplan opgesteld, zoals de gemeente Bergen op Zoom die in haar transitieplan inzet op thematisch werken aan het omgevingsplan. De gemeente Nijmegen werkt bij haar transitie met figuurlijke ‘verhuisdozen’, waarbij op een systematische manier activiteiten uit het tijdelijke deel naar het nieuwe deel van het omgevingsplan worden overgezet. Als een van de eerste gemeenten werkt de gemeente Ede aan een gemeentebreed omgevingsplan, met in september 2025 de publicatie van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) als start van de PLAN-mer. Verder heeft de gemeente Elburg in het najaar 2025 met een eerste wijzigingsronde het omgevingsplan gewijzigd vastgesteld op weg naar één integraal

omgevingsplan voor de gemeente. Met deze ronde is ingezet op de *quick wins* met bepalingen rondom vergunningplicht, met duidelijke regels voor onder andere dakkappen, erkers en erfafscheidingen. De gemeente Apeldoorn heeft een omgevingsplanwijziging ter inzage gelegd in het derde kwartaal van 2025 die inzet op het verminderen van vergunningen voor activiteiten die passen binnen de ruimtelijke regels van het omgevingsplan. Verder publiceerde de gemeente Smallingerland in 2025 een gebiedsgerichte wijziging van het omgevingsplan voor het dorp Drachtstercompagnie.

Omgevingsvisie

Veel overheden beschikten al vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet over een omgevingsvisie. Sommige daarvan merkten na inwerkingtreding van de wet dat de bestaande omgevingsvisie niet langer voldeed, bijvoorbeeld voor de uitwerking in omgevingsprogramma's of door ontbrekende keuzes. Daarom zien we in 2025 diverse actualisaties van omgevingsvisies. Zo werkt de gemeente Deventer aan een actualisatie van de omgevingsvisie en legde de provincie Limburg in de zomermaanden van 2025 een Ontwerp Herziening Omgevingsvisie 2025 en bijbehorend Omgevingseffectrapport (OER) ter inzage. De gemeenteraad van Meppel stelde in april van 2025 een omgevingsvisie vast inclusief een Omgevingseffectrapport (OER), de gemeenteraad van Den Haag deed dat in september van 2025. Het Rijk heeft in september 2025 een ontwerp-omgevingsvisie Nota Ruimte gepubliceerd. De provincie Zeeland actualiseert haar Omgevingsvisie jaarlijks. De provincie Gelderland werkt aan vernieuwing van haar omgevingsvisie uit 2018 en is in oktober 2025 gestart met publieksbijeenkomsten over de zeven grote keuzes voor de toekomst.

Vrijwillig programma

Naast verplichte programma's zoals de gemeentelijke Actieplannen Geluid of provinciale Regionale Waterprogramma's zien we in 2025 een groeiend aantal vrijwillige programma's, in ontwerp of vastgesteld; gebiedsgericht of thematisch. De gemeente Lochem werkt bijvoorbeeld aan een omgevingsprogramma voor het buitengebied. De gemeente Urk beschikt over een omgevingsprogramma Toekomstige Bedrijventerreinen Urk 2025-2030; de gemeente Nieuwegein over een omgevingsprogramma Bodem & Ondergrond 2025-2030. De gemeente Eindhoven is in augustus 2025 gestart met het opstellen van een programma Gezonde Leefomgeving. De provincie Fryslân beschikt over een omgevingsprogramma Erf-Goed 2025-2028; de provincie Utrecht over een omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring en de provincie Groningen over een Programma Landbouw 2025-2029. Ook zijn (ontwerp-)interbestuurlijk omgevingsprogramma's gepubliceerd. Zo hebben de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch in 2025 een interbestuurlijk programma vastgesteld en in het DSO gepubliceerd: het Gezamenlijk programma Duurzame Polder Oss en 's-Hertogenbosch.

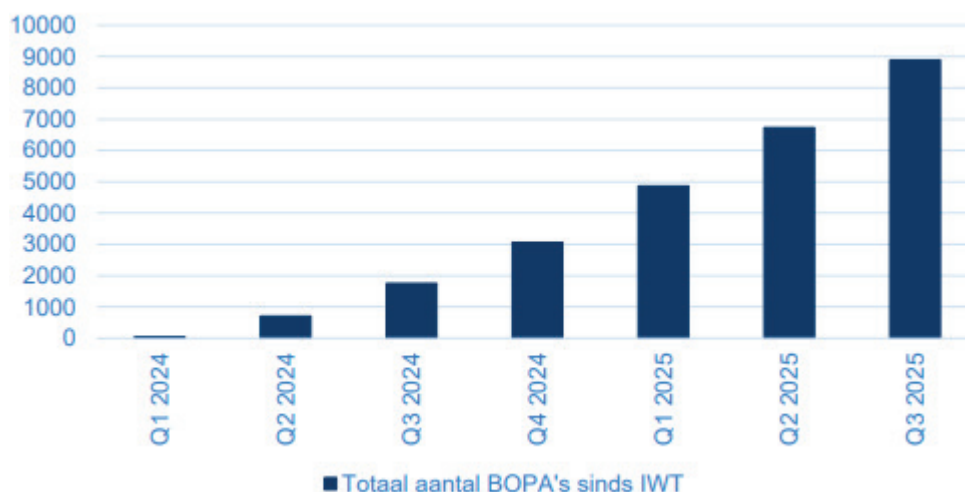
Projectbesluit

Ook zien we in 2025 ten opzichte van het vorig jaar een groei in het aantal ontwerp- en vastgestelde projectbesluiten. Een relatief groot deel van de projectbesluiten gaat over dijkversterkingen of waterkunstwerken, zoals een Projectbesluit Dijkversterking Grebbedijk (Waterschap Vallei en Veluwe) en een Ontwerp-Projectbesluit Keersluis Mook (Waterschap Limburg). Andere projectbesluiten betreffen infrastructuur of windparken: het Ontwerp-Projectbesluit Rondweg Lelystad-Zuid (provincie Flevoland), een Projectbesluit Windpark Echteld-Lienden (provincie Gelderland) en een Projectbesluit KRW Slidrechtse Biesbosch (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat).

1.1.2 BOPA blijft populair instrument

De BOPA wordt in het vakdebat over de Omgevingswet regelmatig uitgeroepen tot het succesinstrument van de Omgevingswet. Hoewel het oordeel over succes natuurlijk afhangt van meer factoren dan alleen de gebruiksaantallen, zeggen de grote aantallen BOPA's wel veel over de populariteit van het instrument. Net als in 2024 wordt de BOPA ook in de eerste driekwart jaar van 2025 veel ingezet. De cijferbijlage bij de derde Voortgangsbrief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) laat zien dat de BOPA sinds inwerkingtreding van de wet totaal circa 9.000 keer is aangevraagd. In 2025 lijkt de groei van de BOPA-aanvragen te stabiliseren (VRO, 2025b, p.12). De VNG-Monitor Omgevingswet ziet die stabilisatie ook: "het aantal gepubliceerde BOPA's in de Landelijke Voorziening LVBB [onderdeel van het DSO] stabiliseert rond de 600-700 per maand" (VNG, 2025a, p.20). Daarbij wordt wel opgemerkt dat dit aantal slechts een deel van het totaal aantal BOPA's betreft, omdat buitenplanse omgevingsvergunningen voor tijdelijke activiteiten (zoals evenementen) niet in het DSO gepubliceerd hoeven te worden. Tegelijkertijd constateert VRO dat er nog steeds een groep is van bevoegde gezagen (94) die 'nog helemaal niet te maken hebben gehad met een BOPA' (VRO, 2025b, p.12).

Figuur 2. Cumulatief aantal BOPA-aanvragen sinds 1 januari 2024 (per kwartaal)



Bron: Cijfermatige bijlage bij de derde Voortgangsbrief Omgevingswet (VRO, 2025b)

De populariteit van de BOPA zegt tegelijkertijd iets over de huidige impopulariteit van de omgevingsplanwijziging (zie ook 1.2.3). In ons reflectierapport over 2024 hebben wij bovendien geconcludeerd dat er ook nadelen aan de BOPA kunnen zitten. Zo kan het grote aantal BOPA's dubbel werk betekenen voor gemeenten, omdat de BOPA's voor omgevingsplanactiviteiten die 'voortdurend' zijn, later in het omgevingsplan moeten worden verwerkt. Bovendien kan het grote aantal BOPA's negatief uitpakken voor het bewaken van de samenhangende benadering van de leefomgeving.

1.1.3 Omgevingsvisies omgezet in de STOP/TPOD standaard

Door een omgevingsvisie in het DSO te publiceren met de STOP/TPOD-standaard is het de bedoeling dat iedereen via de kaart het beleid uit de omgevingsvisie kan vinden. Een winstpunt in 2025 is dat overheden hun omgevingsvisies steeds vaker met deze standaard publiceren. Overheden die vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet al over een omgevingsvisie beschikten, hebben deze vaak met behulp van de oude, zogeheten IMRO-standaarden in het DSO 'gehangen'. De IMRO-omgevingsvisie is dan alleen als pdf te raadplegen. Dit zorgt voor een geringe raadpleegbaarheid en doorzoekbaarheid. Door publicatie van omgevingsvisies in STOP/TPOD wordt dat beter. Bovendien stelt het overheden in staat om in de toekomst een omgevingsvisie op onderdelen te wijzigen, in plaats dat een volledig nieuwe versie van de omgevingsvisie nodig is. De VNG-monitor Omgevingswet laat zien dat het aantal omgevingsvisies in de STOP/TPOD-standaard in 2025 toenam van 11 in kwartaal 1 naar 45 in kwartaal 2 (VNG, 2025a, p.8).

*"Het tempo van de overgang naar de nieuwe standaard [STOP/TPOD] is zichtbaar ingezet, al verloopt de groei nog geleidelijk".
(VNG-Monitor, 2025a, p.9)*

Hoewel de website van het Informatiepunt Leefomgeving (hierna: IPLO) expliciet noemt dat het publiceren van een omgevingsvisie via de STOP/TPOD-standaard de voorkeur heeft, is de omzetting naar deze standaard niet verplicht. Omzetting van omgevingsvisies van de oude IMRO-standaard naar de officiële STOP/TPOD-standaard kan daardoor nog lang uitblijven.

1.1.4 Meer structuur in het vooroverleg dankzij Intaketafel en Omgevingstafel

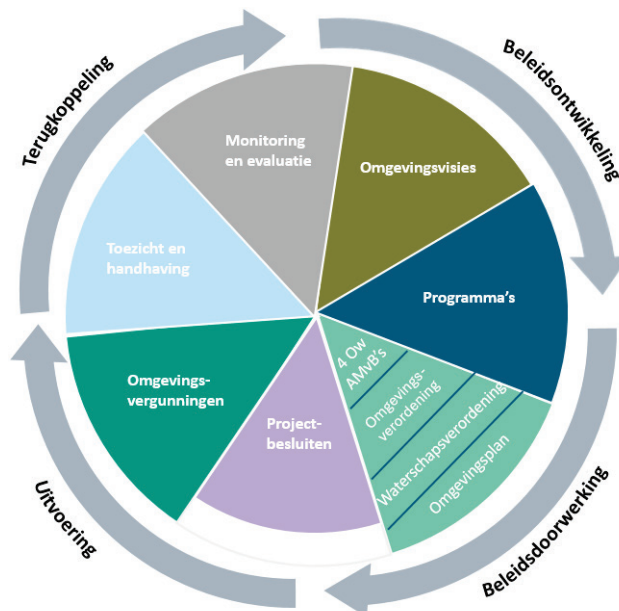
Om het mogelijk te maken dat vergunningaanvragen onder de Omgevingswet binnen 8 weken worden afgehandeld, is het vooroverleg bij initiatieven in de leefomgeving belangrijker geworden. Dit vooroverleg heeft inmiddels bij veel gemeenten meer structuur gekregen dankzij de Intaketafel en Omgevingstafel.² Bij een Intaketafel wordt meestal een eerste inschatting gemaakt van de kansrijkheid van een initiatief. Aan de Omgevingstafel worden (complexere) initiatieven vervolgens besproken met verschillende disciplines van de gemeente, zoals medewerkers van de afdeling ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit of milieu. Soms schuiven ook organisaties buiten de gemeente aan of de initiatiefnemer zelf. Het resultaat is een advies aan de initiatiefnemer op basis waarvan hij de vergunningaanvraag/-aanvragen kan opstellen en indienen (VNG, 2020). Zodoende ontstaat voor een initiatiefnemer in een vroeg stadium duidelijkheid over de haalbaarheid

² De Intaketafel en de Omgevingstafel zijn niet bij alle overheden even nieuw. Vaak werd er vóór de Omgevingswet ook al mee gewerkt (zie KWINK groep, 2025). De precieze benaming en invulling ervan kunnen variëren.

van een plan. Zoals uit het onderzoek door KWINK groep naar omgevingsvergunningen blijkt, dragen Intaketafels en Omgevingstafels bij aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving (KWINK groep, 2025, p.72). Overigens moet de Omgevingstafel niet worden verward met de Omgevingskamer (waar niet initiatieven, maar nieuw beleid wordt besproken).

1.1.5 Anders werken: de winkel blijft open en méér

Van voormalig minister Schultz is de uitspraak dat het succes van de Omgevingswet bestaat uit ‘80 procent cultuur en 20 procent regels’. In de afgelopen periode krijgt deze cultuuromslag met ‘anders (samen)werken’ steeds meer vorm. Waar in het eerste jaar na de invoering van de Omgevingswet de nadruk veelal lag op het ‘openhouden van de winkel tijdens de verbouwing’, krijgen inmiddels de werkprocessen, de schappen en de producten in die winkel meer aandacht (zie ook 1.1.1). Het principe van werken volgens de beleidscyclus wordt daarbij steeds bekender: een doorlopend proces met verschillende fasen, van beleid maken tot uitvoeren en terugkoppelen en leren, waarna beleid desgewenst aangepast wordt.³ De instrumenten uit de Omgevingswet die daarvoor worden gebruikt, hangen onderling samen en kunnen in elkaar doorwerken. We horen van verschillende kanten dat het werken onder de Omgevingswet volgens de beleidscyclus soms aan overheden laat zien waar aanpassingen nodig zijn. Bijvoorbeeld doordat duidelijk wordt over hoeveel beleidsdocumenten een overheid beschikt, als resultaat van jarenlang nieuw beleid maken zonder dat er sterk is opgeschoond.



Op verschillende plekken wordt inmiddels ervaringen opgedaan hoe het anders werken onder de Omgevingswet eruit kan zien, al is het beeld wisselend. Er zijn nog steeds overheden die tot nu toe vooral pragmatisch werken met kleine aanpassingen zodat de werkwijze lijkt op hoe men altijd al werkte, maar er zijn ook overheden die al stappen hebben gezet en meer zijn gaan werken volgens de beleidscyclus (zie kader 2). De komst van de Omgevingswet vormde voor hen een stimulans om na te denken over samenhang in het leefomgevingsbeleid volgens de beleidscyclus. Vaak wordt hierover gesproken in termen van een beleidshuis, waarbij de zolder in dit huis bijvoorbeeld bestaat uit het overkoepelende strategische beleid voor de leefomgeving dat doorwerkt naar andere verdiepingen in het huis.⁴ Dat er in de praktijk grote verschillen optreden tussen overheden in de mate en manier van anders werken, is begrijpelijk: niet elke overheid begint immers vanuit hetzelfde startpunt met een nieuwe manier van werken. De van oudsher aanwezige cultuur bij een overheid speelt daarbij een rol, evenals bestuurlijke steun, werkdruk en de omvang en inrichting van de organisatie. De uitkomst van dit samenspel kan er bij elke overheid anders uit zien.

Hoe verschillend men ook invulling geeft aan het anders werken, gemeenschappelijk in de signalen is dat men ziet dat de omslag in werken een lange adem vergt, soms meer dan men van tevoren had gedacht. Het gaat niet alleen om het invoeren ervan en het meekrijgen van collega's, maar ook om het in alle haarvaten te laten doordringen, ook bij personele wisselingen. Cruciaal voor een andere manier van werken is de inzet van gedreven ambtenaren en bestuurders - waarbij de ambtenaren (voor een deel van hun tijd) door de organisatie voor hun inzet worden vrijgemaakt.

Kader 2. Voorbeelden van anders werken binnen overheden

Bij de **gemeente Amersfoort** werkt men met een Omgevingskamer, die adviseert over onder meer integraliteit en uitvoerbaarheid van nieuwe beleidsvoornemens. De deelnemers aan de Omgevingskamer komen uit verschillende disciplines en baseren zich bij hun adviezen op de doelen van de gemeentelijke integrale omgevingsvisie. Door omgevingsprogramma's en de omgevingsvisie te monitoren, wordt de beleidscyclus gesloten. Bij het maken van nieuw beleid kijkt men ook welk oud beleid kan worden ingetrokken. Ook de **gemeente Haarlem** werkt met een Omgevingskamer, zij het onder een andere naam: het Omgevingsportaal. Daarbij wordt gekeken hoe nieuw beleid zich verhoudt tot de omgevingsvisie, en of

³ De beleidscyclus is een doorlopend model en kent geen vast begin- of eindpunt.

⁴ Een beleidshuis omvat alle beleidsdocumenten van een overheid voor de fysieke leefomgeving.

oud beleid kan worden geschrapt. De sectorale programmabegroting sloot niet goed aan op de integrale doelen van de omgevingsvisie, en daarom zijn met het opleveren van de omgevingsvisie de doelen in de programmabegroting aangepast aan de doelen van de omgevingsvisie.

De van oudsher aanwezige cultuur bij overheden is belangrijk voor de omslag naar integraal werken. Zo heeft de **gemeente Rotterdam** een lange traditie van projectgericht werken, waarbij in losse projecten afwegingen werden gemaakt. Om integraal werken in de organisatie eigen te maken heeft de gemeente een beleidskompas ontwikkeld en werkt ze aan een interne opleiding.

Ook de omvang van een gemeente kan meespelen: zo gaat bij de **gemeente Bergen (L)** het integraal werken van oudsher heel natuurlijk omdat er korte lijnen zijn. Al voor de Omgevingswet was er een wekelijks Afstemmingsoverleg, waarin men nieuwe beleidsvoornemens bekijkt in relatie tot het omgevingsplan, en een Initiatievenoverleg voor bespreking van vergunningaanvragen.

Soms werkt men in één keer een nieuwe aanpak uit voor anders en integraler werken onder de Omgevingswet. In de **gemeente Leiden** is één werkwijze ontwikkeld voor het maken van beleid, de zogeheten Aanpak Leids Beleid, die in de gehele organisatie wordt toegepast. Hiermee wordt het proces voor nieuw beleid op een gelijke manier vormgegeven. Ook is er een BeleidStartUp geïntroduceerd waarbij beleidsmedewerkers, medewerkers bedrijfsvoering én uitvoering aan tafel gaan voor een vliegende start voor nieuw beleid, met verbinding tussen beleid en uitvoering. Bij de **provincie Zuid-Holland** werkt men aan een nieuwe manier van werken langs de lijnen van de beleidscyclus, zowel organisatorisch (opgavegericht integraal werken), als qua werkwijze (integraliteitsafweging in een OmgevingsLAB, waarbij men ondersteund wordt door digitale kaartbeelden) als qua leefomgevingsbeleid (slechts drie instrumenten: visie, verordening, programma, al het overige is een beleidsvoornemen).

1.1.6 Omgevingswetjurisprudentie komt op gang

Uitspraken van rechters in omgevingsrechtelijke geschillen gaan voor een belangrijk deel nog over het oude recht. Toch ziet de evaluatiecommissie dat er zo'n twee jaar na inwerkingtreding steeds meer 'Omgevingswet-jurisprudentie' verschijnt over de instrumenten en de toepassing van de Omgevingswet (Schönfeld, 2025; Heymans & Collignon, 2025). Veelal betreft het nog lagere rechtspraak⁵ en vaak gaat het om uitspraken in een voorlopige voorzieningenprocedure⁶. In het tekstkader signaleren we een aantal ontwikkelingen op hoofdlijnen over de BOPA, participatie en zorgplichten.

Kader 3. Voorbeelden van omgevingswetjurisprudentie in 2025

Relatief veel lagere rechtspraak gaat over de omgevingsvergunning voor een BOPA. Een aantal uitspraken geeft inzicht in de reikwijdte van de beoordeling van ETFAL. Zo hoeft het college bij een omgevingsvergunning voor een BOPA niet uitputtend te beoordelen of significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden gaan optreden.⁷ Doorgaans wordt het ETFAL-criterium in de (lagere) rechtspraak op dezelfde wijze toegepast als het oude criterium 'goede ruimtelijke ordening.'

We zien dat regelmatig wordt aangevoerd dat de vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning onvoldoende is geweest, of dat ten onrechte geen participatietraject heeft plaatsgevonden. Deze beroepsgronden slagen niet als de participatie niet verplicht is, zoals bij het aanvraagvereiste participatie bij vergunningaanvragen. Uit een uitspraak volgt dat zelfs als de vereiste indieningsgegevens over participatie ontbreken, het college van B&W mag besluiten op de aanvraag als het van oordeel is dat er voldoende informatie is om een besluit op de aanvraag te kunnen nemen.⁸ De rechter betreft daarbij dat als in de aanvraag was vermeld dat geen participatie had plaatsgevonden, het college niet om die reden kon besluiten de aanvraag niet te behandelen of de omgevingsvergunning te weigeren. Is de participatie verplicht voorgeschreven door de raad bij een omgevingsvergunning voor een BOPA, dan hangt het van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Soms blijkt dat kan worden volstaan met informeren. In andere uitspraken wordt benadrukt dat participeren meer is dan dat; namelijk een (poging tot) een goed gesprek. De rechter legt in verscheidene

⁵ Een uitspraak van een rechtbank waartegen hoger beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

⁶ In spoedeisende situaties kan een verzoek worden ingediend bij de voorzieningenrechter om een voorlopige voorziening te treffen, in afwachting van een besluit op bezwaar of een uitspraak op beroep.

⁷ Rb. Oost-Brabant 19-09-25, ECLI:NL:RBOBR:2025:5801.

⁸ Rb. Den Haag (vzr.) 11-03-2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:3705. De uitspraak bouwt voort op rechtspraak onder oud recht over de bevoegdheid van het bestuursorgaan om een aanvraag te behandelen, ook als niet aan indieningsvereisten is voldaan (ABRvS 19-9-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067).

uitspraken uit dat participatie niet hoeft te leiden tot een voor alle betrokkenen gewenste uitkomst.⁹

Over de handhaving van specifieke zorgplichten zijn enkele uitspraken verschenen.¹⁰ Uit die rechtspraak volgt dat het bevoegd gezag alleen bij evidente overtredingen direct handhavend kan optreden op grond van de *specifieke* zorgplicht.¹¹ Deze rechters sluiten aan bij vaste rechtspraak onder het oude recht¹² en de parlementaire geschiedenis.¹³ In één uitspraak lijkt de rechter voor de directe handhaving van een *specifieke* zorgplicht de aanvullende eis te stellen dat de (evidente) overtreding ernstige nadelige gevolgen moet hebben.¹⁴ Dat is niet in lijn met de rechtspraak over specifieke zorgplichten onder het oude recht en evenmin met de bedoeling van de regering, zoals ook door een voorzieningenrechter is opgemerkt.¹⁵ Voor de handhaving van de *algemene* zorgplichten van art. 1.6 en 1.7 Ow geldt deze eis wel. Voor de directe handhaving van algemene zorgplichten stelt de rechter een hogere drempel dan voor handhaving van de specifieke zorgplichten. Het bevoegd gezag kan daartoe slechts overgaan als de overtreding onmiskenbaar is, er ernstige nadelige gevolgen optreden of dreigen op te treden voor de fysieke leefomgeving én de Omgevingswet geen concretere normen bevat om deze gevolgen te voorkomen of te beperken.¹⁶ Ook dit sluit aan bij de rechtspraak onder het oude recht¹⁷ en de parlementaire geschiedenis (IenM, 2014a, p.67).

1.1.7 Regionale samenwerking bij implementatie Omgevingswet

In gesprekken met deelnemers uit onze Gebruikersraad is regionale samenwerking rond de implementatie van de Omgevingswet als winstpunt aangemerkt. Een voorbeeld is De Friese Aanpak, een regionale samenwerking tussen Friese gemeenten, de provincie Fryslân en het wetterskip Fryslân. Activiteiten richten zich primair op het faciliteren van kennisdeling tussen overheden. Hoewel de scope van De Friese Aanpak breed is, is de Omgevingswet een belangrijk onderwerp. Naast informatiesessies en trainingen is in de afgelopen jaren bijvoorbeeld gewerkt aan het opzetten van een gezamenlijke pool van regelanalisten. Een ander, veel genoemd voorbeeld is het SPRONG-initiatief in Noord-Brabant. SPRONG staat voor Samen bouwen met Partners in Regio's aan Omgevingsplannen van Noord-Brabantse Gemeenten, en is een initiatief van 24 Noord-Brabantse gemeenten, de provincie Noord-Brabant en de VNG. Deelnemers werken samen aan voorbeeldregels voor omgevingsplannen, met als doel dat gemeenten sneller en op een uniforme manier over kunnen stappen naar één integraal omgevingsplan. De resulterende regelsets kunnen lokaal verder op maat worden gemaakt, afhankelijk van de behoefte en eigen beleid. Het initiatief is ontstaan vanwege schaarste aan menskracht bij gemeenten. Door het gezamenlijke traject hoeft niet iedere gemeente zelf het wiel uit te vinden (VNG, 2024; Noord-Brabant, 2025).

1.1.8 Winstpunten op deelonderdelen

Naast bovengenoemde punten ziet de evaluatiecommissie ook op deelonderdelen winst. Een voorbeeld is functioneren van het DSO: daarmee is in 2025 zeker een verbeterslag gemaakt. Onze gesprekspartners wijzen erop dat er inmiddels diverse verbeteringen zijn doorgevoerd in het DSO. Zo is het voor grotere private partijen die vaak met het Omgevingsloket te maken hebben, mogelijk gemaakt om rechtstreeks aangesloten te worden op het DSO. Zodoende kunnen zij informatie ophalen en aanvragen doen zonder tussenkomst van het omgevingsloket. Verder zijn er in het Omgevingsloket voor de vijf meest gezochte werkzaamheden

⁹ Rb. Den Haag 31-03-2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:5355; Rb. Gelderland (vzr.) 11-04-2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126; Rb. Zeeland-West-Brabant 12-06-2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3708; Rb. Gelderland (vzr.) 29-08-2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5437.

¹⁰ Het gaat dan om de specifieke zorgplicht van art. 2.11 Bal (milieubelastende activiteiten) en art. 11.27 Bal (flora- en fauna-activiteit).

¹¹ Zie o.m. Rb. Oost-Brabant (vzr.) 2-7-2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:3947, Rb. Rotterdam (vzr.) 14-2-2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 10-8-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631 over directe handhaving van de zorgplicht die gold op grond van artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

¹³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2019/20, 34 986, nr. W, p. 9-10 en Stb. 2018, 293, p. 526 (NvT Bal). Daarbij is van belang dat in de NvT van het Bal nog wordt opgemerkt dat het bevoegd gezag een specifieke zorgplicht niet alleen kan concretiseren door het stellen van maatwerkvoorschriften, maar ook door het geven van voorlichting over wat in het concrete geval onder de specifieke zorgplicht moet worden verstaan. Als aan die voorlichting geen gevolg aan wordt gegeven, is er volgens de regering sprake van onmiskenbare strijd met de specifieke zorgplicht, zodat het bevoegd gezag daartegen handhavend kan optreden.

¹⁴ Rb. Midden-Nederland (vzr.) 13-8-2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910.

¹⁵ Rb. Noord-Nederland (vzr.) 12-6-2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278, r.o. 9.6. Ook in de literatuur is betoogd dat deze aanvullende eis niet aansluit bij de bedoeling van de regering en een te hoge drempel opwerpt voor handhaving van specifieke zorgplichten. Zie onder meer Arentz (2025) en zie ook 1.2.7.

¹⁶ Rb. Gelderland (vzr.) 2-9-2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7400.

¹⁷ Zie o.m. ABRvS 17-7-2024, ECLI:NL:RVS:2024:2887, over de algemene zorgplicht van artikel 1.1a van de Wet milieubeheer.

themapagina's aangemaakt met extra informatie, waaronder informatie over wat er onder de activiteit valt (en wat niet) en het soort vragen dat de initiatiefnemer in de Vergunningcheck kan verwachten. Tegelijkertijd bestaat er bij veel gesprekspartners nog steeds onvrede over de gebruiksvriendelijkheid van het DSO. Daarom wordt dit punt toch bij de volgende paragraaf besproken, met aandacht voor wat (nog) niet goed gaat of anders gaat dan verwacht. Datzelfde geldt voor punten die men deels goed vindt gaan, maar die ook nog beter kunnen. Het anders werken is daarvan een voorbeeld.

1.2 Wat gaat (nog) niet goed of anders dan verwacht?

Naast punten die men het afgelopen jaar goed vond gaan, hebben wij als evaluatiecommissie ook punten opgehaald die (nog) niet goed gaan of die anders gaan dan verwacht. In deze paragraaf zet de evaluatiecommissie de belangrijkste inzichten op een rij. Zo doen zich in meer of mindere mate belemmeringen voor bij het werken met kerninstrumenten: het 'confettikanon' bij de omgevingsvergunning; het werken aan het integrale omgevingsplan dat veel werk is; en de vragen rond het instrument 'vrijwillig programma'. Wijzigingen rond algemene rijksregels voor activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) blijken relatief beperkt, maar de impact daarvan wordt wel ervaren. Ondanks de grotere benutting van mogelijkheden van de kerninstrumenten blijven overheden ook in 2025 gebruik maken van instrumenten en planfiguren buiten de Omgevingswet om. De klachten over het gebruiksgemak van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO) houden aan. Er zijn verder aspecten waarmee wisselende ervaringen zijn opgedaan, zoals participatie, de balans tussen beschermen en benutten en nieuwe manieren van werken. (Nieuwe) onduidelijkheden kwamen dit jaar pregnanter naar voren, zoals over de specifieke zorgplichten en de financiële gevolgen van legesheffing onder de Omgevingswet. Tot slot zijn er nadere inzichten over toezicht en handhaving, rechtsbescherming en rechtszekerheid, en de black box na indiening van signalen over kleine onjuistheden in de wet.

1.2.1 Omgevingsvergunningen: 'confettikanon' leidt tot verlies overzicht

In opdracht van de evaluatiecommissie heeft KWINK groep in 2025 een onderzoek uitgevoerd naar de werking van omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Dit onderzoek bevestigt het bestaan van wat binnen het vakgebied het 'confettikanon' wordt genoemd. Mede als gevolg van het feit dat in de Omgevingswet 'activiteiten' centraal zijn gesteld, zijn er in de Omgevingswet diverse wijzigingen doorgevoerd in vergunningprocedures: de aanhaakplicht natuurbescherming en het vereiste van onlosmakelijke samenhang zijn losgelaten, het inrichtingenbegrip is vervangen door de milieubelastende activiteit (hierna: MBA) en 'de knip' bij de bouwactiviteit is geïntroduceerd. Deze wijzigingen zorgen ervoor dat er meerdere enkelvoudige vergunningaanvragen kunnen worden ingediend voor één initiatief (op één locatie) – het confettikanon. Uit het onderzoek van KWINK groep blijkt dat bevoegde gezagen inderdaad zeggen dat zij onder de Omgevingswet vaker vergunningsaanvragen krijgen te verwerken: zij hebben te maken met een (veel) groter aantal vergunningen dan voorheen (KWINK groep, 2025).¹⁸ Daarbij gaat vaak om relatief kleine (enkelvoudige) aanvragen voor één initiatief waarvan het bevoegd gezag een beoordeling moet maken.

In lijn met de bedoeling van de Omgevingswet creëert de mogelijkheid van het los aanvragen van omgevingsvergunningen meer flexibiliteit voor initiatiefnemers. Initiatiefnemers kunnen op deze manier vaker dan voorheen eerst de toelaatbaarheid van een bepaalde activiteit toetsen, voordat zij toestemming vragen voor andere activiteiten van het initiatief. Met name professionele initiatiefnemers (bedrijven, projectontwikkelaars et cetera) kunnen hier uitgekiend gebruik van maken. De initiatiefnemer kan bovendien eerder beginnen met (een deel van) de werkzaamheden (KWINK groep, 2025). Voor bevoegde gezagen zorgen de losse aanvragen van omgevingsvergunningen dat zij nu voor één initiatief meerdere vergunningaanvragen krijgen te verwerken.

In de praktijk ervaren partijen ook nadelen, namelijk een verlies aan overzicht. Bevoegde gezagen zien nu slechts de activiteit die op dat moment wordt aangevraagd, en de aanvragen kunnen bovendien bij verschillende bevoegde gezagen binnenkomen. Volgens KWINK groep is het hierdoor voor bevoegde gezagen "moeilijker geworden om de wenselijkheid en de omgevingseffecten van een initiatief als geheel integraal te beoordelen. Wanneer er meerdere enkelvoudige aanvragen tegelijk lopen, moeten zij actief op zoek naar de overige aanvragen om een compleet beeld te krijgen, en als nog niet alle activiteiten zijn aangevraagd, is zo'n integrale beoordeling zelfs niet mogelijk" (KWINK groep, 2025, p.72). Bevoegde gezagen kunnen zodoende,

¹⁸ KWINK groep verduidelijkt dat het niet mogelijk is om cijfermatig het verschil met de situatie voor en na de invoering van de Omgevingswet te geven: er zijn geen cijfers over het aantal aanvragen per jaar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar en dat zou ook geen betrouwbaar beeld opleveren (er zijn immers verschillende factoren die maken dat er nu meer of juist minder vergunningsaanvragen zijn).

wanneer enkelvoudige aanvragen worden ingediend, doorgaans de activiteiten minder goed in samenhang beoordelen omdat zij dan het totaaloverzicht van het initiatief missen. Ook initiatiefnemers ervaren een verlies aan overzicht als zij ervoor kiezen om losse omgevingsvergunningen aan te vragen. Hierdoor doorlopen zij meerdere procedures. Het kan ingewikkeld zijn om te achterhalen welke activiteiten allemaal al dan niet vergund dienen te worden. Tot slot ontbreekt het ook bij bezwaar- en beroepsprocedures aan een overzichtelijk totaalbeeld van het gehele initiatief. Belanghebbenden moeten hun bezwaar of beroep richten tegen de verschillende ‘activiteiten’ van een project, in plaats van tegen het initiatief als geheel. Dat betekent voor hen een grotere belasting. Finale geschilbeslechting wordt er bovendien lastiger door (KWINK groep, 2025, zie verder 1.2.12). Het onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten door KokxDeVoogd komt tot vergelijkbare conclusies, maar dan vanuit de invalshoek van de rijksregels (KokxDeVoogd, 2025, p.62, 99-100).

1.2.2 Algemene rijksregels voor activiteiten: feitelijk beperkt veranderd, wel impact

Algemene rijksregels vormen een belangrijk kerninstrument onder de Omgevingswet. Het onderzoek dat de evaluatiecommissie in 2025 naar de werking ervan heeft laten uitvoeren, gaat over een specifiek type rijksregels: de algemene rijksregels voor activiteiten die zijn vastgelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Deze regels zijn ‘rechtstreeks werkend’, dat wil zeggen dat deze landelijk gelden voor iedereen die activiteiten verricht die genoemd zijn in deze twee algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB’s). Voorbeelden zijn onder meer regels voor milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten, Natura-2000-activiteiten en het (ver)bouwen of slopen van bouwwerken. Om de effecten van de wijzigingen rond deze algemene regels ten opzichte van het stelsel vóór 1 januari 2024 te kunnen onderzoeken, is onderzocht welke wijzigingen zich feitelijk in het Bal en Bbl hebben voorgedaan ten opzichte van de intenties van de wetgever destijds (zie kader 4).

Kader 4. Vernieuwingen rondom algemene rijksregels voor activiteiten in de Omgevingswet

1. Structureren, uniformeren en integratie van rijksregels voor activiteiten

In de Omgevingswet zijn de rijksregels voor activiteiten uitgedund en in hun opzet geüniformeerd en geïntegreerd in een beperkt aantal regelingen, uiteindelijk vier AMvB’s en een Omgevingsregeling.

2. Verschuiving van vergunningplichten naar algemene rijksregels voor activiteiten

Bij de Omgevingswet is gekozen om activiteiten zo veel mogelijk te reguleren via algemene regels en zo min mogelijk met vergunningplichten. Daarmee wordt beoogd dat een initiatiefnemer in veel gevallen alleen met deze regels rekening hoeft te houden of een melding hoeft te doen bij het bevoegd gezag.

3. Verschuiving van specifieke algemene rijksregels naar zorgplichten

Niet alle mogelijke activiteiten en de gevolgen daarvan zijn uitputtend gereguleerd. Om onaanvaardbare risico’s voor de fysieke leefomgeving te voorkomen, biedt de Omgevingswet een vangnet: de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving en de specifieke zorgplichten in algemene rijksregels.

Bron: *lenM*, 2014a, p.53, 149, 151

Uit het onderzoek blijkt dat de algemene rijksregels voor activiteiten in het Bal en Bbl zijn veranderd, maar dat de wijzigingen relatief beperkt blijven in aantal (KokxDeVoogd, 2025). Ten eerste is de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels in het Bal en Bbl beperkt in aantal. Vervallen vergunningplichten die niet terugkomen in het Bal, gaan vooral over specifieke situaties waarin de algemene regels volgens de wetgever volstaan en de ruimtelijke inpassing beter decentraal geregeld kan worden. Een deel van deze vergunningplichten komt daarom terug in de bruidsschat. Voor het Bbl is de voornaamste verandering gelegen in ‘de knip’ die regelt dat de beoordeling van de ruimtelijke vergunning en de technische vergunning plaatsvindt. Daarnaast is een belangrijke verandering gelegen in het stelsel van kwaliteitsborging, waardoor voor bouwwerken in gevolgklasse 1 geen vergunningplicht maar een meldplicht geldt. Ten tweede is de feitelijke verschuiving van algemene regels naar specifieke zorgplichten voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten beperkt van omvang, gezien in de context van het geheel aan algemene rijksregels. Er zijn wel specifieke zorgplichten geïntroduceerd, die een andere functie vervullen dan voorheen en gelden naast de algemene rijksregels. Maar slechts een beperkt aantal algemene rijksregels is volledig vervangen door de specifieke zorgplicht. Hoewel de wijzigingen in algemene rijksregels voor activiteiten in het Bal en Bbl in aantal relatief beperkt zijn, hebben ze wel effect. Veranderingen die vooral door de praktijk opgemerkt worden zijn de nieuwe specifieke zorgplichten (zie 1.2.7) en het vervallen

*“Met de vorige wetswijziging van het Activiteitenbesluit (en Bouwbesluit) [is] zo geschrapt in vergunningplichten dat het nauwelijks minder kan”.
Wetgevingsjurist (in KokxDeVoogd, 2025, p.69)*

van de vergunningplicht voor bouwwerken in gevolgklasse 1. Hieraan wordt veel impact toegekend, vooral doordat een private kwaliteitsborger nu een Wkb-toets uitvoert (naar de titel van de wet: Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, hierna: Wkb).

1.2.3 Omgevingsplan veel werk; krijgt niet overal prioriteit

De uitbouw van het omgevingsplan bij gemeenten komt op gang. Volgens de VNG-monitor over de Omgevingswet hebben de meeste gemeenten de bruidsschat inmiddels technisch in beheer genomen. De inhoudelijke invulling blijft echter nog beperkt (VNG, 2025a).¹⁹ De evaluatiecommissie heeft van veel gesprekspartners gehoord dat het aanpassen van het omgevingsplan een complexe en tijdrovende taak is. Tijdelijke omgevingsplannen moeten worden omgezet in één gebiedsdekkende regeling, waarbij verschillende onderdelen tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving moeten worden omgesmeed: de bruidsschatregels zoals die zijn overgekomen van het Rijk, de bepalingen uit de oude bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen, het voldoen aan rijks- en provinciale instructieregels en de eigen keuzen van de gemeente gericht op maatwerk. Voor iedere activiteit in het plan moeten regels en annotaties²⁰ worden doordacht en opgesteld. Daarnaast moeten - niet alleen incidenteel maar ook structureel - budgetten en capaciteit worden gevonden en VTH-processen ingericht. Juist in deze zaken 'zit het werk', zoals een van onze gesprekspartners het formuleerde. Gesprekspartners van de evaluatiecommissie betwijfelen nu al of de einddatum van 1 januari 2032 gehaald gaat worden: de datum waarop gemeenten moeten beschikken over één gebiedsdekkend definitief omgevingsplan. Daarbij zien wij dat sommige gemeenten bewust kiezen voor een strategie met het beleidsneutraal overzetten van (bruidsschat)regels in het nieuwe omgevingsplan. Pas na 2032 worden de voormalige bruidsschatregels dan toegespitst op de lokale situatie. Dat zou betekenen dat de transitiefase nog langer duurt. Er komt bij dat het opbouwen van een omgevingsplan echt monnikenwerk is, dat niet onderschat moet worden. Gezien de grote hoeveelheid werk kan het capaciteitstekort bij veel overheden en adviesbureaus de verdere uitbouw van het omgevingsplan belemmeren. Zolang dat definitieve omgevingsplan nog niet is vastgesteld, kunnen bevoegde gezagen ook bij grotere en impactvolle activiteiten de voorkeur blijven geven aan de BOPA boven een omgevingsplanwijziging. Het is dan makkelijker voor hen om voor een BOPA te kiezen "omdat de beoordeling zich dan louter beperkt tot het besluitgebied waarop de BOPA ziet" (KWINK groep, 2024, p.19).

1.2.4 Onduidelijkheid over Vrijwillig Programma

In de Omgevingswet is het vrijwillig programma een van de nieuwe instrumenten. Tijdens een expertmeeting over het programma is ons gebleken dat het instrument in de praktijk onduidelijkheid oproept. Ten eerste kan er verwarring ontstaan omdat veel (omgevings)documenten van overheden van oudsher ook al 'programma' werden genoemd. Denk aan begrotingsprogramma's, beleidsprogramma's of meerjarenprogramma's. Om onderscheid te maken tussen zulke programma's en programma's volgens de criteria van de Omgevingswet, wordt in de vakwereld voor die laatste ook wel de term 'omgevingsprogramma' gehanteerd of 'programma onder de Omgevingswet' (hierna: POW). De tweede onduidelijkheid betreft de vraag wanneer een omgevingsdocument kwalificeert als een programma onder de Omgevingswet, en wanneer als een 'gewoon' omgevingsdocument. In de Omgevingswet staan daarover twee criteria opgenomen, zie kader 5.

Kader 5. Artikel 3.5 Omgevingswet over het programma

Een programma bevat:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving;
- b. een programma bevat maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Na lezing van de Memorie van Toelichting blijft echter onduidelijk of aan beide criteria of aan slechts één criterium voldaan moet zijn voordat sprake is van een programma onder de Omgevingswet. Over de interpretatie zijn wij in overleg getreden met het IPLO, dat het ministerie van VRO hierover heeft geraadpleegd. Het standpunt van het ministerie van VRO luidt dat een beleidsdocument kwalificeert als een vrijwillig programma onder de Omgevingswet als het voldoet aan één van de twee criteria (a of b). Dat riep bij

¹⁹ De VNG-monitor merkt wel op dat gemeenten kiezen voor uiteenlopende transitiestrategieën: "sommige bereiden het plan eerst inhoudelijk volledig voor [...] en publiceren later alles zoveel mogelijk in één keer. Deze werkwijze is niet zichtbaar in de publicatiecijfers" (VNG, 2025a, p.13).

²⁰ De overheid voegt met annoteren extra kenmerken toe aan omgevingsdocumenten. Zo kunnen initiatiefnemers met filteropties regels makkelijker vinden in het Omgevingsloket bij Regels op de kaart.

ons de vraag op of bestuurlijke afspraken ook kunnen kwalificeren als (vrijwillig) programma onder de Omgevingswet – bijvoorbeeld als deze gaan over maatregelen om aan doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te voldoen (criterium b). Volgens het ministerie van VRO is dat mogelijk, maar alleen als dat vrijwillig programma ook een nieuwe keuze inhoudt, of dat nu gaat om een (nieuwe) beleidskeuze of om een (nieuw) te nemen maatregel.²¹ In wezen voegt het ministerie dus een extra criterium toe voor een vrijwillig programma. Volgens het ministerie van VRO zullen zich in de praktijk grensgevallen voordoen: er is geen harde grens te trekken wanneer een programma kwalificeert als programma in de zin van artikel 3.5 Omgevingswet en een gewoon beleidsdocument over de leefomgeving. Op het moment van schrijven zijn de teksten op de website van het IPLO hierover nog niet aangepast.

Zoals duidelijk is geworden in diverse gesprekken en een expertmeeting die we over dit instrument hebben georganiseerd, kunnen er risico's zitten aan het werken met beleidsnota's buiten het kerninstrument vrijwillig programma om – of dat nu bewust gebeurt of onbewust door de onduidelijkheid over wanneer iets een vrijwillig programma is of niet. Genoemd is allereerst het risico dat vroegtijdige participatie dan niet wordt georganiseerd. Bij een vrijwillig programma geldt een motiveringsplicht participatie (art. 10.8 Omgevingsbesluit). Een tweede risico is dat een plan-MER mogelijk minder snel in beeld komt. Een derde risico is dat het werken met andere instrumenten onder andere namen dan een programma ten koste gaat van het ideaal van 'werken in de geest' van de Omgevingswet. Een vrijwillig programma maakt deel uit van de beleidscyclus en kan via het DSO worden gepubliceerd wat bijdraagt aan de kenbaarheid. Verrommeling van het beleidshuis gaat mogelijk ten koste van de samenhangende benadering die de Omgevingswet beoogt. De volgende paragraaf sluit hier op aan.

1.2.5 Aanhoudend gebruik instrumenten buiten de Omgevingswet om

Net als in 2024 grijpen overheden in 2025 voor leefomgevingsbeleid terug op instrumenten buiten de Omgevingswet. Te denken valt aan een gemeente die een aparte groenstructuurvisie maakt, in plaats van het groen op te nemen in een omgevingsvisie of uit te werken in een omgevingsprogramma. Of gemeenten die een woonzorgvisie of een gebiedsvisie opstellen, maar niet als een programma onder de Omgevingswet.²² Ook de Woondeals (actualisatie 2025) kunnen worden gezien als een illustratie van dit punt. Gesprekspartners merkten hierover op dat er in de praktijk allerlei andere instrumenten en termen worden gebruikt. Belanghebbenden moeten maar raden wat het betekent en wat de status ervan is. Door het gebruik van instrumenten buiten de kerninstrumenten uit de Omgevingswet om komen de samenhang van het stelsel en de kenbaarheid onder druk te staan en zijn procedurele waarborgen niet gereguleerd, met mogelijk nadelige gevolgen voor (vroegtijdige) participatie en rechtszekerheid. Daarbij lijkt een steekhoudende argumentatie van overheden waarom zij kiezen voor een ander instrument dan de kerninstrumenten, tot nu toe te ontbreken. Uit gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd, komen wel praktische redenen naar voren (bijvoorbeeld 'nog voor de gemeenteraadverkiezingen maart 2026 uitbrengen'). Kennelijk wordt de inzet van een instrument buiten de Omgevingswet als sneller gezien, bijvoorbeeld door het ontbreken van (participatie)vereisten.

1.2.6 Participatie: wisselende ervaringen bij grotere dan wel kleinere initiatieven

In ons eerste reflectierapport Omgevingswet over 2024 constateerden wij dat overheden en initiatiefnemers nog weinig ervaring hadden met participatie onder de Omgevingswet.²³ In 2025 is er inmiddels meer ervaring opgedaan. Daarbij valt op dat er een verschillend beeld bestaat over enerzijds participatie bij omgevingsdocumenten²⁴ en grote(re) projecten en anderzijds participatie bij kleinere vergunningaanvragen.

Bij nieuwe omgevingsdocumenten en grotere projecten zetten overheden en initiatiefnemers vaak participatietrajecten op, bijvoorbeeld bij omgevingsvisies, omgevingsverordeningen of gebiedsontwikkelingen. De meeste gemeenten hebben volgens de VNG-monitor Omgevingswet de basis daarvoor op orde, met participatiebeleid, handreikingen en verplichte participatie bij BOPA's. Toch blijft de toepassing bij gemeenten in de praktijk vaak beperkt tot de lichtere vormen van participatie, met informeren en raadplegen. Co-creatie en adviseren komen minder voor (VNG, 2025a). Onderzoek van KWINK groep (2025)

²¹ Interne mailwisseling tussen IPLO en Evaluatiecommissie Omgevingswet, periode juli - september 2025.

²² Andersom komt het overigens ook voor: instrumenten uit de Omgevingswet die niet als zodanig worden betiteld. Te denken valt aan omgevingsprogramma's die een andere naam krijgen. Of de nationale Ontwerp-Nota Ruimte die wel een omgevingsvisie is, maar dat niet in de naam draagt. Dat werkt verwarring in de hand.

²³ Mede gezien de beleidsneutrale overgang en de veelal kleinere BOPA-initiatieven waarbij beperktere participatie volstaat (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2025).

²⁴ Omgevingsdocumenten zijn alle beleidsdocumenten en de regelgeving over de fysieke leefomgeving van een gemeente, waterschap, provincie of het Rijk.

bevestigt dit beeld: participatie wordt onder het nieuwe stelsel niet wezenlijk vaker of op een andere manier georganiseerd dan voorheen. Ook onder het oude stelsel namen initiatiefnemers van grotere projecten regelmatig het initiatief tot participatie, omdat zij zelf het belang daarvan inzagen (KWINK groep, 2025). Uit een kleine enquête van Binnenlands Bestuur en NEPROM uit november 2025 blijkt dat de onderzochte zes ontwikkelaars wel als winstpunt zien dat de rolverdeling tussen gemeente en ontwikkelaar op het gebied van participatie duidelijker is geworden. Ook levert de vroegtijdige participatie volgens de bevroegde ontwikkelaars uiteindelijk betere plannen op (Hendriksma, 2025).

“Het feit dat participatie een speerpunt is van de Omgevingswet heeft het draagvlak ervoor vergroot”.
Oosting, projectontwikkeling Noord bij Van Wijnen (Hendriksma, 2025)

Bij de participatie georganiseerd door aanvragers van omgevingsvergunningen voor kleinere initiatieven blijft het een zoektocht voor betrokkenen hoe daarmee om te gaan. De wijze van participatie door initiatiefnemers wordt immers niet door de wet voorgeschreven en is vormvrij. Uit het KWINK-onderzoek (2025) blijkt daarbij dat participatie door initiatiefnemers in de praktijk verschillend wordt ingevuld, variërend van een briefje door de brievenbus van de burens, tot georganiseerde bijeenkomsten. Omdat deze participatie vormvrij is stuurt het merendeel van de geïnterviewde bevoegde gezagen hier niet actief op. Bevoegde gezagen vinden het aanvraagvereiste in de praktijk ingewikkeld, omdat het (niet) organiseren van participatie geen weigeringsgrond is voor een vergunning. Bevoegde gezagen weten daardoor niet goed of en hoe zij informatie over participatie moeten meewegen in de besluitvorming (KWINK groep, 2025). Uit het onderzoek naar algemene rijksregels keert deze onduidelijkheid terug. Voor sommige gebruikers (agrarische sector), bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken is nog onvoldoende duidelijk wat onder het begrip ‘omgeving’ kan worden verstaan bij de indieningsgegevens voor vergunningaanvragen ten aanzien van participatie (KokxDeVoogd, 2025). De VNG-monitor Omgevingswet bevestigt deze onduidelijkheid, bijvoorbeeld over wanneer sprake is van ‘voldoende participatie’. Cultuur- en verwachtingsverschillen tussen inwoners, initiatiefnemers en overheid bij participatie worden benoemd als knelpunt (VNG, 2025a, p.28).

Vorig jaar werd de onzekerheid rondom participatie versterkt door het grotendeels ontbreken van jurisprudentie over ‘participatie onder de Omgevingswet’. Inmiddels is er een aantal rechterlijke uitspraken verschenen over participatie in relatie tot de aanvraag en beoordeling van de omgevingsvergunning. In deze uitspraken wordt herhaald dat artikel 7.4 van de Omgevingsregeling vereist dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning wordt aangegeven of participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, hoe en welk resultaat dat heeft opgeleverd. In rechterlijke uitspraken wordt ook bevestigd dat de Omgevingswet geen eisen stelt aan participatie en onvoldoende participatie geen reden is om de omgevingsvergunning te weigeren of te schorsen (KWINK groep, 2025; zie ook kader 3 in 1.1.6).

1.2.7 Veel vragen rond specifieke zorgplichten

De specifieke zorgplichten vormen een nieuw onderdeel in de Omgevingswet. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een aantal ‘gezond verstand’-milieuregels komen te vervallen. Om ongewenste effecten voor de leefomgeving te voorkomen, zijn als vangnet specifieke zorgplichten geïntroduceerd.

Doordat deze zorgplichten als open norm zijn geformuleerd, gaat het werken ermee gepaard met onduidelijkheden. De interpretatie ervan leidt in de praktijk tot discussie bij gebruikers, bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken. Bovendien is er onduidelijkheid over de juridische betekenis van de specifieke zorgplicht, onder meer ten opzichte van de vergunning en algemene regels. Anders dan onder het oude recht gelden specifieke zorgplichten *naast* vergunningplichten en algemene regels. Dit roept veel onzekerheid op met name bij bedrijven. Als een bedrijf voldoet aan vergunningvoorschriften en algemene regels kan het in theorie namelijk toch nog zo zijn dat een specifieke zorgplicht wordt overtreden. De specifieke zorgplichten maken het voor de initiatiefnemer dus minder duidelijk wat precies van hem of haar wordt verwacht. Dit vergroot het risico dat onbewust in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld, met mogelijke gevolgen voor de bescherming van de fysieke leefomgeving (KokxDeVoogd, 2025).

Ook de handhaafbaarheid kan lastig worden, omdat de normstelling minder concreet is dan bij algemene rijksregels. De eerste jurisprudentie is inmiddels wel verschenen (zie kader 3 in 1.1). In de uitvoeringspraktijk bestaat daarbij de zorg dat de rechter de lat te hoog legt bij handhaving van specifieke zorgplichten, in de zin dat schending van zorgplichten pas aan de orde is als er sprake is van een ‘evidente’, ‘onmiskkenbare’ en daarmee ‘ernstige schending’ (annotatie Arentz, 2025). Dit komt niet overeen met de Nota van Toelichting bij het Bal die duidelijk maakt dat specifieke zorgplichten ook regels vervangen die vanzelfsprekend waren: zo vanzelfsprekend dat ze wel geschrapt konden worden. ‘Evident en onmiskkenbaar’ lezen als ‘ernstig’ is in deze context niet juist (Van der Schoot, 2025, Arentz, 2025). Als de drempel voor directe handhaving van de

zorgplichten te hoog wordt gelegd, bestaat het risico dat de bedoeling van de wetgever met het stelsel van specifieke zorgplichten uit de Omgevingswet niet waargemaakt kan worden: bescherming van aspecten van de fysieke leefomgeving tegen nadelige gevolgen van activiteiten. Tegelijkertijd is het ook begrijpelijk dat rechters oog hebben voor de rechtszekerheid en eisen stellen aan handhaving. De rechtspraak is in ontwikkeling.

1.2.8 Klachten gebruiksgemak Regels op de Kaart/Vergunningcheck en Omgevingsloket

Ook in 2025 blijft er onvrede bestaan over het gebruiksgemak van het DSO.²⁵ Dat betreft zowel het gebruik van de viewer Regels op de kaart, als het gebruik van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket. Het gebruik daarvan blijft voor velen ingewikkeld. Behalve dat deze complexiteit ergernis opwerkt of ontmoedigend kan zijn, kan het de werking van de wet in de praktijk belemmeren.

Wat betreft het werken met 'Regels op de kaart' hebben deelnemers in de Gebruikersraad opgemerkt dat dit voor professionals al complex is, laat staan voor de burger. Verschillende gesprekspartners hebben in onze Gebruikersraad opgemerkt dat de belofte van '1 klik op de kaart' bij het DSO-onderdeel Regels op de kaart nog niet wordt waargemaakt. In het DSO is het wel zichtbaar dat er een BOPA is aangevraagd of vergund, maar de inhoud van die vergunning is dat niet. Dat maakt dat de lezer van Regels op de Kaart niet weet wat er is veranderd ten opzichte van het tijdelijke omgevingsplan dat wel digitaal beschikbaar is. Dat de inhoud van een BOPA niet inzichtelijk is op Regels op de Kaart is op zijn minst onhandig en sluit niet aan bij de wens van de Omgevingswet tot meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak. Aangezien er elk jaar veel BOPA-vergunningen zijn, is dit een belangrijke tekortkoming.

Het tweede punt betreft het achterblijvende gebruiksgemak van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket. Uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen komt naar voren dat de verwachting dat het Omgevingsloket het indienen van aanvragen eenvoudiger en sneller zou maken, in de praktijk nog niet wordt waargemaakt (KWINK groep, 2025). Bevoegde gezagen signaleren dat met name particulieren en kleine en middelgrote bedrijven moeite hebben te bepalen welke vergunningen zij nodig hebben voor hun initiatief. Deze groep gebruikers ervaart het grote aantal vragen in de Vergunningcheck als een drempel. De gebruikte terminologie sluit vaak niet aan bij de belevingswereld van gebruikers. Dat leidt er toe dat deze initiatiefnemers niet met gemak kunnen zien voor welke activiteiten zij een vergunning moeten aanvragen. Dit is een punt van zorg omdat het bij het gros van de bezoeken van de Vergunningcheck gaat om relatief eenvoudige werkzaamheden die vaak door particulieren of kleinere ondernemers worden verricht. Overigens sluit de gebruikte terminologie ook niet altijd aan bij de behoefte van grote bedrijven die juist moeite hebben met de niet-juridische formuleringen in de Vergunningcheck en liever zoeken op juridische begrippen of wetsartikelen (KWINK groep, 2025, p.42).

"Omdat het Omgevingsloket één systeem is dat een diverse gebruikersgroep bedient, sluit de gebruikte terminologie bij geen van de gebruikers écht goed aan"
(KWINK groep, 2025, p.42)

Figuur 3. Top 10 meest gekozen werkzaamheden Omgevingsloket



Bron: Webomgeving DSO (1 januari 2025 – 20 november 2025). Bewerking Evaluatiecommissie Omgevingswet

²⁵ Het DSO bestaat uit lokale systemen van overheden (waaronder de lokale zaaksystemen) en onderdelen van de landelijke voorziening (DSO-LV) zoals het Omgevingsloket, de Samenwerkingsfunctionaliteit (SWF) en de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). Ook Regels op de kaart maakt er deel van uit.

Het achterblijvende gebruiksgemak van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket heeft als neveneffect dat bevoegde gezagen merken dat er regelmatig incomplete aanvragen worden ingediend, wat leidt tot vertraging en extra administratieve lasten. Ook is een neven-effect dat bevoegde gezagen soms gebruikmaken van eigen formulieren (buiten het Omgevingsloket om) om aanvragers beter van dienst te kunnen zijn (KWINK groep, 2025). Dit beeld wordt bevestigd door onze gesprekspartners. Sommige gemeenten laten inwoners standaard naar de balie komen als tijdelijke noodoplossing zolang het gebruiksgemak van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket achterblijft. Het nadeel daarvan is dat het gros van de aanvragen er dan niet geautomatiseerd mee wordt opgevangen. Voor gemeenten met capaciteitsgebrek kan een dergelijke persoonlijke dienstverlening aan de balie behoorlijk belastend zijn.

*“In het DSO kan een eenmaal ingediende aanvraag niet worden aangepast (deze kan alleen worden aangevuld). Daardoor moet een foutief ingediende aanvraag worden ingetrokken (of afgewezen) en moet de aanvraag opnieuw worden ingediend. Dit [...] vertraagt het aanvraagproces”.
(KWINK groep, 2025, p.41)*

Een ander effect van het tegenvallende gebruiksgemak van de Vergunningcheck en het Omgevingsloket is dat initiatiefnemers kunnen afzien van het doen van een melding. De brancheorganisatie van groen-, grond- en infrastructuurbedrijven Cumela meldde in februari 2025 dat ondernemers bij het doen van een melding geconfronteerd worden met een grote hoeveelheid informatieverzoeken vanuit verschillende overheden (Cumela, 2025). Als gevolg hiervan kunnen ondernemers besluiten dan maar geen melding meer te doen. Ook in de Gebruikersraad is deze zorg verwoord. Het kan ertoe leiden dat het overzicht van alle activiteiten in de leefomgeving incompleet wordt. We beschikken niet over gegevens die bevestigen dat het achterblijven van meldingen zich daadwerkelijk voordoet.

1.2.9 Leges: financiële gevolgen onduidelijk

De overheid maakt kosten voor het behandelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. De overheid kan deze kosten doorberekenen aan de aanvrager, in de vorm van leges. Het principe van legesheffing is niet veranderd onder de Omgevingswet.²⁶ Wat wel is veranderd, is het opheffen van het verbod op leges voor milieuactiviteiten. Voor dit type activiteit mogen bevoegde gezagen nu wel leges heffen en dat betekent in de praktijk (wanneer het bevoegd gezag inderdaad leges invoert voor dit type activiteit) een extra kostenpost voor initiatiefnemers voor projecten met een milieucomponent. Het onderzoek van KWINK groep (2025) geeft geen inzicht in hoeveel bevoegde gezagen daadwerkelijk leges voor MBA's hebben opgenomen in hun legesverordening: kwantitatief onderzoek naar de leges vormde geen onderdeel van dit onderzoek. Uit de Gebruikersraad kwam naar voren dat er in de praktijk grote verschillen in de hoogte van leges worden waargenomen. Er werd een voorbeeld genoemd waarbij een provincie (die meer milieubelastende bedrijven onder haar hoede heeft) lagere leges heft dan de gemeente die juist de wat minder risicovolle bedrijven onder haar hoede heeft. Een recente steekproef van Vereniging Eigen Huis (hierna: VEH) laat zien dat ook de leges voor een bouwvergunning voor een vergelijkbare woning sterk verschillen, van 119 euro in Oegstgeest voor een vrijstaande woning van 3 ton, tot in Wormerland 21.000 euro. De leges voor een verbouwing van een woning lopen eveneens uiteen (VEH, 2025). Daarbij dient opgemerkt te worden dat de grote verschillen in de hoogte van leges van alle tijden zijn. Ze lijken niet zozeer samen te hangen met de Omgevingswet, maar eerder met politieke keuzes van bevoegde gezagen. Volgens het onderzoek van KWINK groep (2025) bestond deze kritiek op de legesheffing ook al onder de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (hierna: Wabo).

Een andere wijziging onder de Omgevingswet is dat een aantal activiteiten die onder het oude stelsel vergunningplichtig waren, nu meldingsplichtig is geworden. Voor meldingen worden geen leges geheven, terwijl bevoegde gezagen wel aangeven dat zij kosten moeten maken voor het in behandeling nemen van een melding (KWINK groep, 2025). Uit de Gebruikersraad kwam aanvullend naar voren dat sommige bevoegde gezagen nu ook leges zijn gaan heffen voor het vooroverleg. Overeenkomstig de model-legesverordening van de VNG worden deze kosten dan later ook wel verrekend bij de uiteindelijke vergunningaanvraag. Dat beeld wordt bevestigd door het onderzoek van KWINK groep (2025).

Een verdere wijziging is dat de ruimtelijke en de bouwtechnische vergunning voor een bouwactiviteit uit elkaar zijn getrokken en dat met de Wet kwaliteitsborging voor de bouw de controle op bouwtechnische eisen van gemeenten naar onafhankelijke kwaliteitsborgers is verplaatst. Dit heeft gevolgen voor de vergoeding die de gemeente voor de behandeling van de bouwvergunningsaanvraag in rekening mag brengen. Voor de initiatiefnemer betekent het dat naast de gemeentelijke leges ook de kwaliteitsborger betaald moet worden,

²⁶ Vanuit de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet en voor het Rijk de Omgevingswet geldt dat de leges kostendekkend moeten zijn (niet per vergunning, maar de totale kosten/baten van het vergunningstelsel).

mogelijk resulterend in hogere kosten voor de initiatiefnemer (KWINK groep, 2025). Een totaaloverzicht van de financiële gevolgen van deze wijzigingen rond omgevingsvergunningen ontbreekt, voor zowel overheden als aanvragers.

1.2.10 Toezicht en handhaving blijvend zorgpunt

De stelstelwijziging van de Omgevingswet betekent voor toezicht en handhaving in de praktijk zowel een verhoogde werklast als een verzwaarde toezicht- en handhavingstaak. Dit vergroot de druk op uitvoerders van toezicht- en handhavingstaken.

De verhoogde werkdruk komt naar voren uit een enquête van Omgevingsdienst NL in het voorjaar van 2025, al ervaren niet alle omgevingsdiensten dit in dezelfde mate (Omgevingsdienst NL, 2025). Het confettikanon zorgt voor het gefragmenteerd binnenkomen van vergunningaanvragen, meldingen en informatieplichten voor activiteiten. Het vraagt van medewerkers extra inzet om overzicht te houden van en toezicht te houden op de verschillende activiteiten op één locatie. Daarbij is de rekbare invulling van zorgplichten een bemoeilijkende factor voor toezicht en handhaving. Financiële tekorten bij gemeenten belemmeren bovendien de uitvoering van basistaken. De toch al hoge werkdruk bij toezichthouders leidt volgens een enkeling tot het lang blijven liggen van controles (Omgevingsdienst NL, 2025). Dit beeld lijkt te stroken met de bevindingen van de VNG-monitor over de Omgevingswet waaruit blijkt dat er in het eerste kwartaal 2025 een terugloop is van VTH-activiteit bij gemeenten. Het aantal handhavingsacties op vergunningen en meldingen lijkt in deze periode te zijn gedaald ten opzichte van eerdere kwartalen. Ook het aantal inspecties laat een lichte afname zien (VNG, 2025b, p.22).²⁷ De VNG-monitorrapportage over het tweede kwartaal gaat hier niet op door omdat eerst betere datakwaliteit en -uitwisseling nodig zijn voor een betrouwbaar landelijk beeld (VNG, 2025a).

Verder blijkt uit het onderzoek door KokxDeVoogd (2025, p.90) dat de wijzigingen van de algemene regels van Bal en Bbl “impact hebben op de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving”. Het gemeenschappelijk beeld is dat er door de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en algemene regels naar de bruidsschat een accent komt te liggen op handhaving achteraf. Dit is “een zorg bij uitvoerders

(toezichthouders en juristen) als gevolg van een tekort aan capaciteit bij gemeenten en uitvoeringsdiensten om op treden naar aanleiding van meld- of informatieplichten en onduidelijkheden rond de specifieke zorgplichten”

(KokxDeVoogd, 2025, p.90). Ook provincies hebben zorgen (KWINK groep, 2025). Zij merken dat zij door het loslaten van de aanhaakplicht voor de natuurtoestemming meer afhankelijk zijn van toezicht en handhaving om te achterhalen of een vereiste natuurvergunning niet is verleend. Onder de Omgevingswet hoeven natuurvergunningen immers niet meer samen met de andere activiteiten (vaak bouwen of slopen) te worden aangevraagd. In de praktijk wordt bijvoorbeeld de vergunning voor flora- en fauna-activiteiten volgens verschillende gesprekspartners vaak vergeten of bewust niet aangevraagd.²⁸ Als provincies of natuur- en milieupartijen willen nagaan of ten onrechte geen natuurvergunning is aangevraagd, zullen zij dat middels handhaving(bezoeken) of handhavingsverzoeken moeten aantonen.

*“Er is gebrek aan capaciteit voor vergunningverlening en handhaving voor de bouwtaken. Wij hebben moeite met vinden van geschikt personeel.”
(uitvoerder van VTH-taken bij gemeente, in KokxDeVoogd, 2025, p.88)*

1.2.11 Nieuwe manier van (samen)werken: grote verschillen

Zoals in paragraaf 1.1.5 is geconcludeerd, zetten overheden binnen hun eigen organisatie inmiddels stappen naar een nieuwe manier van (samen)werken. De verschillen tussen overheden zijn echter groot. En ondanks de goede voorbeelden in den lande hebben onze gesprekspartners ook opgemerkt dat de omslag naar integraler werken bij veel overheden nog steeds in de kinderschoenen staat. Zoals een gesprekspartner het verwoordde, wordt er nu nog (te) veel in losse stappen van instrumenten gedacht: eerst een visie, dan programma's, en dan een omgevingsplan. Terwijl het anders werken daar onlosmakelijk mee verweven is, bijvoorbeeld door de instrumenten uit de Omgevingswet in de samenhang van de beleidscyclus te zien. Onze gesprekspartners benadrukken daarnaast dat de cultuurverandering een lange adem vergt.

Wat betreft het anders samenwerken *tussen* overheden, is het op dit moment onduidelijk op welke manier de Omgevingswet leidt tot veranderingen in de praktijk. Een goede interbestuurlijke samenwerking is van belang bij de aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Eerder onderzoek naar interbestuurlijke samenwerking

²⁷ Deze uitkomsten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Verschillen in registratie, interpretatie van definities en systemen maken het lastig om conclusies te trekken over de landelijke uitvoeringspraktijk (VNG, 2025b).

²⁸ Al geldt hierbij wel de kanttekening dat ook voor de invoering van de Omgevingswet natuurvergunningen werden vergeten of bewust niet aangevraagd (KWINK groep, 2025).

heeft laten zien dat regionale samenwerking niet altijd soepel verloopt (Rijksuniversiteit Groningen & Berenschot, 2024). Specifiek bij vergunningprocessen onder de Omgevingswet is te zien dat de samenwerking tussen overheden verschilt per regio en ook afhankelijk is van persoonlijke contacten, zo blijkt uit het onderzoek van KWINK groep (2025). Een deel van de bevoegde gezagen ervaart dat onder het nieuwe stelsel de samenwerking tussen bestuursorganen onderling is versterkt, terwijl andere bevoegde gezagen aangeven onder het oude stelsel ook al nauw samen te werken (en dit onder het nieuwe stelsel voort te zetten). Sommige bevoegde gezagen ervaren dat de samenwerkingsfunctionaliteit in het DSO hen helpt om goed samen te werken, terwijl andere bevoegde gezagen deze functionaliteit juist (nog) niet of beperkt gebruiken. De Regionale Implementatiecoaches (hierna: RIO's) dragen vanuit hun functie bij aan de versterking van de regionale samenwerking onder de Omgevingswet.

1.2.12 Rechtsbescherming: overdaad schaadt?

Bij het opstellen van de Omgevingswet was het behoud van een gelijk niveau van rechtsbescherming een belangrijk uitgangspunt: het behoud van de mogelijkheden voor bezwaar en beroep in het nieuwe stelsel. Het onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten laat zien dat er in het Bal en het Bbl op dit gebied weinig is veranderd (KokxDeVoogd, 2025). Datzelfde geldt strikt genomen ook bij vergunningenprocedures. Weliswaar hebben derdebelanghebbenden onder de Omgevingswet *vaker* de mogelijkheid voor bezwaar en beroep doordat vergunningen voor verschillende activiteiten op dezelfde locatie los kunnen worden aangevraagd, maar dat maakt de facto de mate van rechtsbescherming *niet groter* (KWINK groep, 2025).

In de praktijk kunnen de losse vergunningaanvragen een grotere belasting betekenen voor de rechtspraak, als belanghebbenden rechtsbescherming inroepen en er vaker procedures komen. Of dat daadwerkelijk het geval is, is niet te zeggen op basis van huidige gegevens. Wel blijkt dat finale geschilbeslechting door de rechter lastiger wordt. Dat is inherent aan de keuze in het stelsel voor het los aanvragen van omgevingsvergunningen per activiteit. Een neveneffect is dat de mogelijkheid voor losse vergunningprocedures het voor belanghebbenden moeilijker maakt om goed en gericht bezwaar te maken. Bezwaarmakers kunnen vaker hun belang over het voetlicht brengen bij losse vergunningaanvragen, maar alleen die belangen die bij de desbetreffende vergunningaanvraag aan de orde zijn. In de praktijk komt het voor dat zij bij hun bezwaar argumenten gebruiken die bij een andere vergunningaanvraag voor hetzelfde initiatief aan de orde zijn. Rechtsbescherming wordt op die manier ondoorzichtiger.

“Bij een bezwaar- of beroeps-procedure is het, doordat telkens losse activiteiten worden vergund (en daartegen in bezwaar of beroep wordt gegaan), niet mogelijk om met één uitspraak het geschil tussen initiatiefnemer en belanghebbenden te beslechten”.
(KWINK groep, 2025, p.29)

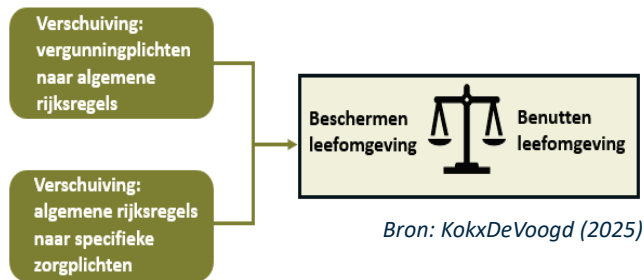
1.2.13 Rechtszekerheid: waken voor behoud

Rechtszekerheid gaat over houvast van gebruikers (initiatiefnemers, burgers, bestuurders en rechter) bij toepassing van de wet (Evaluatiecommissie, 2025). In 2025 hebben we opgehaald dat open normen, en dan met name de specifieke zorgplichten, de rechtszekerheid voor veel partijen onder druk zetten. Het is onduidelijk wat de juridische betekenis van deze specifieke zorgplichten is (zie 1.2.7). Uit onderzoek blijkt in dit verband dat het rechtszekerheidsbeginsel juridische grenzen stelt aan het gebruik van open normen in omgevingsplannen (Van der Velde, 2025). De regels van het omgevingsplan moeten voldoende concreet en objectief begrensd zijn en de rechten van derden waarborgen. Vanwege de rechtszekerheid zullen open normen voor bijvoorbeeld activiteiten van bouw-, aanleg- en gebruiksactiviteiten een minder grote rol spelen in een omgevingsplan dan de wetgever had beoogd (Van der Velde, 2025).

1.2.14 Balans Beschermen en Benutten: gemengd beeld

Naast verbeterdoelen heeft de Omgevingswet maatschappelijke doelen, namelijk het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving (beschermen) en het ruimte bieden voor ontwikkeling (benutten). In lijn met onze opdracht bekijken wij bij de wetsevaluatie of het wettelijk instrumentarium volstaat om deze maatschappelijke doelen te *kunnen* realiseren (Staatscourant, 2022). De vraag óf de maatschappelijke doelen ook daadwerkelijk worden behaald, valt daarbuiten.

Uit het onderzoek naar rijksregels door KokxDeVoogd (2025) blijkt dat de uitvoeringspraktijk vooralsnog nauwelijks een wijziging ziet in de balans tussen beschermen en benutten ten opzichte van de regels onder het oude wettelijk stelsel. Voor zover deze balans wel wordt geraakt, ziet een groot deel van de uitvoeringspraktijk van de onderzochte sectoren (bouw, de agrarische sector en de complexe industrie) de nieuwe zorgplichten van het Bal en Bbl als aanvullend op de bestaande algemene rijksregels. Vanuit dit perspectief “komt in de balans meer nadruk te liggen op beschermen” (KokxDeVoogd, 2025, p.73). Sommige bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken hebben juist zorgen dat de invoering van de Wkb de bescherming van de leefomgeving aantast. Daar komt de onduidelijkheid over specifieke zorgplicht bij, die het risico vergroot om onbewust in strijd met de zorgplicht te handelen, met mogelijke gevolgen voor de bescherming van de leefomgeving. Overigens is de relatieve invloed van rijksregels op de balans beperkt ten opzichte van andere instrumenten. Betrokkenen vanuit de agrarische sector, de bouw en de complexe industrie zijn het erover eens dat die balans eerder in het omgevingsplan van de gemeente tot uitdrukking moet komen. De mogelijkheden om de balans beschermen en benutten op decentraal niveau te bepalen, zijn tot nu toe echter nog weinig gebruikt (KokxDeVoogd, 2025).



Hiertegenover staat het beeld dat naar voren komt uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Dit laat zien dat het loslaten van de onlosmakelijke samenhang met name een bijdrage lijkt te hebben geleverd aan het ‘benutten’, doordat projecten minder integraal kunnen worden beoordeeld en omdat natuurbescherming niet meer verplicht is aangehaakt. Provincies zijn naar eigen zeggen door het loslaten van de aanhaakplicht meer afhankelijk van toezicht en handhaving om te achterhalen of ten onrechte geen natuurvergunning is aangevraagd. Omgevingsvergunningen worden namelijk niet meer automatisch uitgebreid met een natuurvergunning. Sommige provincies maken zich zorgen dat de natuur onder de Omgevingswet minder goed beschermd wordt.

Deze uitkomsten laten zien dat de bijdrage aan de balans Beschermen en Benutten per kerninstrument kan verschillen. Een vollediger beeld kunnen wij pas over een paar jaar schetsen in de eindevaluatie. Tot nu toe zijn in ieder geval geen aanwijzingen gevonden dat de Omgevingswet per saldo meer ruimte mogelijk maakt voor het ene of het andere maatschappelijke doel. Dat het ministerie van VRO in een latere fase een verdiepend onderzoek naar de balans laat uitvoeren, volgt de evaluatiecommissie met interesse.

1.2.15 Black box na indiening signalen over de wet: wat gebeurt er mee?

Sommige gesprekspartners hebben ons erop geattendeerd dat het lastig is om gesprekspartners te vinden voor gewenste inhoudelijke aanpassingen van de regelgeving, bijvoorbeeld bij foutjes die in wet zijn geslopen of onvoorziene gevallen waarover de wet geen uitsluitsel geeft. Zij weten wel een adressant te vinden voor hun signalen, namelijk het Informatiepunt Leefomgeving IPLO dat deze signalen vervolgens voorlegt aan het ministerie van VRO, maar ervaren wat er verder met het signaal gebeurt als een black box. Te denken valt aan een terugmelding door het IPLO dat het punt door het ministerie van VRO wordt opgepakt, maar waarna het later stil blijft over eventuele aanpassingen in voorlichting of regelgeving. Het is voor ons als evaluatiecommissie niet goed te beoordelen hoe zulke klachten moeten worden geïnterpreteerd. Wordt de onvrede veroorzaakt door het (wellicht langer) uitblijven van een reactie, of komt het antwoord wel maar bevalt de inhoud ervan niet? Omdat signalen ons van verschillende kanten hebben bereikt (interviews, Gebruikersraad, belangenorganisaties) vinden wij het belangrijk om dit punt wel te benoemen. Het proces en de communicatie rond verbetering van (onbedoelde) foutjes in de wet zijn kennelijk nog niet zo soepel georganiseerd als verwacht mag worden bij de invoering van een omvangrijke stelselwijziging als deze.

Verbeterdoelen op koers?

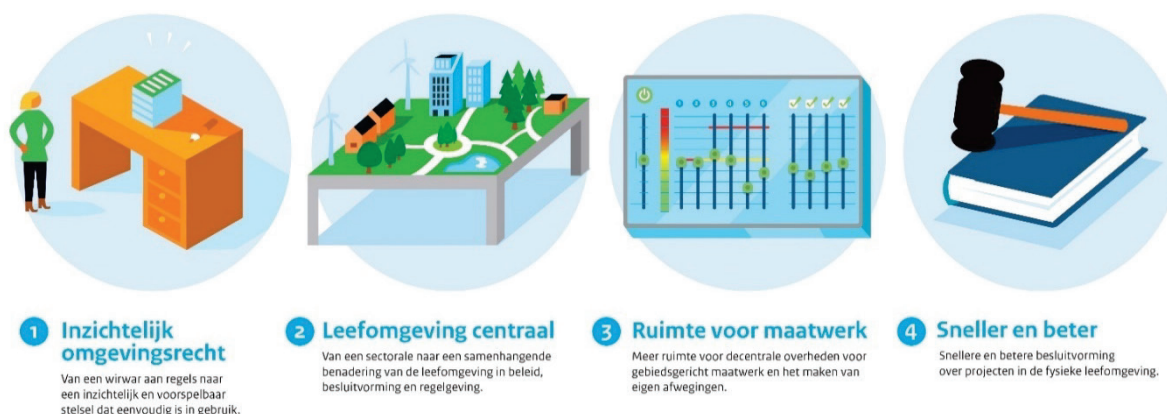
Bij de evaluatie van de Omgevingswet staat de vraag centraal of de verbeterdoelen die de wetgever met de wet voor ogen had, worden gerealiseerd (Staatscourant, 2022). In dit hoofdstuk neemt de evaluatiecommissie deze vraag onder de loep. Net als vorig jaar baseert de commissie zich daarbij op de uitkomsten van de onderzoeken die in opdracht van de commissie in 2025 zijn uitgevoerd, naar algemene rijksregels voor activiteiten (KokxDeVoogd, 2025) en omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Licht het realiseren van verbeterdoelen op koers, gezien vanuit deze kerninstrumenten?

2.1 Historie: waarom ook al weer een Omgevingswet?

De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen. Deze staan niet in de wet zelf, maar in de Memorie van Toelichting (IenM, 2014a). Het gaat om het vergroten van de inzichtelijkheid; het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving; het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte; en tot slot het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving (zie de welbekende visualisatie van het ministerie van BZK, 2017).

Om te begrijpen waarom juist deze vier verbeterdoelen aan de wet zijn meegegeven, moeten we terug in de tijd (zie Bijlage 3 voor een uitgebreide terugblik). De wens voor een stelselherziening is ontstaan eind jaren tien in een periode van internationale economische crisis en een breed gevoelde onvrede over de trage ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. (Gebieds)projecten liepen vertraging op, of vielen zelfs stil. Er waren problemen met langdurige en stroperige procedures. Het omgevingsrecht werd daarbij als complex ervaren. Hoewel er nooit een diepgaande probleemanalyse voorafgaand aan de wet is gemaakt, blijkt uit een bijlage bij een kamerbrief uit 2011 dat knelpunten werden gezien in complexe en versnipperde regelgeving; een disbalans tussen zekerheid en dynamiek; en een gebrekkige aansluiting op maatschappelijke trends en nieuwe opgaven (IenM, 2011d). De gevolgen daarvan liepen uiteen van onder meer onoverzichtelijkheid en onvoldoende samenhang in het omgevingsrecht tot slepende besluitvormingsprocessen, gedetailleerde plannen en normen en weinig ruimte voor (sturing op) dynamiek. Nieuwe opgaven zoals duurzaamheid, groei- en krimpregio's en een wijzigende verhouding tussen overheid en burger stelden andere eisen aan het omgevingsrecht, met een grotere behoefte aan een integrale aanpak van gezamenlijke overheden (IenM, 2011d). De contouren van de latere verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn hierin te herkennen als het tegenovergestelde van de gesignaleerde problemen. In de latere Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet zijn de verbeterdoelen nader uitgewerkt (IenM, 2014a). In de volgende paragrafen gaan we na in hoeverre algemene rijksregels voor activiteiten en omgevingsvergunningen in de praktijk bijdragen aan de verbeterdoelen.

Figuur 4. De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet



2.2 Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

In 2025 heeft KokxDeVoogd onderzocht in hoeverre de algemene rijksregels voor activiteiten een bijdrage leveren aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet (KokxDeVoogd, 2025). Wat betreft het verbeterdoel 'Inzichtelijkheid, Voorspelbaarheid en Gebruiksgemak,' blijkt het beeld niet eenduidig. De bundeling en

ordering van algemene regels in het Bal en Bbl is volgens wetgevingsjuristen een verbetering ten opzichte van de situatie onder het oude stelsel, onder andere door de ‘richtingaanwijzer’ in hoofdstuk 3 van het Bal. Die draagt volgens hen bij aan meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak. Gebruikers zijn echter over het algemeen minder positief. Dit hangt vooral samen met het begrip ‘milieubelastende activiteit’ in het Bal, dat het begrip ‘inrichting’ uit het Activiteitenbesluit heeft vervangen. Hierdoor heeft de gebruiker meer moeite om te vinden welke regels gelden voor het voorgenomen project. Specifiek maken sommige brancheverenigingen van projectontwikkelaars en bouwbedrijven zich zorgen over de mogelijkheden van decentrale overheden om strengere normen ten aanzien van bijvoorbeeld geluid op te nemen in het omgevingsplan. De door de wetgever beoogde inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak voor landelijk en regionaal functionerende bouwbedrijven zou daardoor afnemen (KokxDeVoogd, 2025).

Ook wat betreft omgevingsvergunningen is het beeld niet eenduidig, maar over het algemeen leiden de wijzigingen (nog) niet tot een grotere inzichtelijkheid (KWINK groep, 2025). Het oordeel is wel afhankelijk van de gebruikersgroep. Voor sommige – met name professionele – initiatiefnemers is het gebruiksgemak toegenomen, juist doordat zij per activiteit een vergunning kunnen aanvragen. Ook heeft de introductie van de MBA het aanvragen van één losse (nieuwe) MBA eenvoudiger en flexibeler gemaakt. Voor particulieren, incidentele aanvragers en derdebelaagden zoals omwonenden is de complexiteit echter toegenomen, omdat er meer mogelijkheden zijn voor enkelvoudige aanvragen. Door de vele wijzigingen die zijn ingevoerd (het loslaten van de onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht natuurvergunningen; de introductie van de MBA en ‘de knip’ in de bouwvergunning) is het met name voor particulieren, kleine en middelgrote bedrijven minder inzichtelijk geworden welke vergunningen zij moeten aanvragen. De Vergunningcheck in het DSO lost dit punt momenteel onvoldoende op. Ook voor bevoegde gezagen is het minder inzichtelijk welke vergunningen een aanvrager nodig heeft en - in het geval van meerdere bevoegde gezagen - of de initiatiefnemer deze vergunning reeds heeft aangevraagd. De onderzoekers wijzen erop dat het oordeel over de bijdrage van omgevingsvergunningen aan een grotere inzichtelijkheid de komende jaren nog ten gunste kan veranderen.

“Uit gesprekken [is gebleken] dat gebruikers het lastig vinden om de juiste activiteiten te selecteren in het Omgevingsloket. De Vergunningcheck zou hen hierbij moeten helpen, maar de Vergunningcheck wordt zelf ook als ingewikkeld ervaren”.
(KWINK groep, 2025, p.40)

2.3 Leefomgeving centraal

Zowel voor algemene rijksregels als voor omgevingsvergunningen is het oordeel over de bijdrage aan het verbeterdoel ‘Leefomgeving centraal’ negatief. Bij de algemene rijksregels van het Bal en Bbl herkennen bevoegde gezagen, wetgevingsjuristen en wetsgebruikers deze bijdrage in ieder geval nog niet. Hoewel de samenvoeging van wetten van het oude stelsel zou moeten leiden tot het verdwijnen van schotten tussen sectorale wetten en een meer samenhangende benadering van de leefomgeving, wordt dit volgens de meeste gebruikers en bevoegd gezagen niet bereikt. Dat de bijdrage aan dit verbeterdoel niet herkend wordt, is volgens de onderzoekers niet opmerkelijk. De algemene rijksregels zijn immers niet het primaire instrument van de wetgever voor het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Decentrale regelgeving (zoals het omgevingsplan) biedt hiervoor meer mogelijkheden (KokxDeVoogd, 2025).

Een vergelijkbaar negatief beeld komt uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen naar voren (KWINK groep, 2025). De onderzoekers concluderen dat wijzigingen rondom het instrument niet leiden tot een meer samenhangende benadering van de leefomgeving. Sterker nog: doordat in de Omgevingswet ‘activiteiten’ centraal zijn gesteld, is er onder het nieuwe stelsel eerder sprake van versnippering dan van samenhang. Er is vaker sprake van meerdere enkelvoudige aanvragen voor één initiatief (op één locatie). Daardoor is het voor bevoegde gezagen moeilijker geworden om de wenselijkheid en de omgevingseffecten van een initiatief als geheel integraal te beoordelen. Wanneer er meerdere enkelvoudige aanvragen tegelijk lopen, moeten zij actief op zoek naar de overige aanvragen om een compleet beeld te krijgen; en als nog niet alle activiteiten zijn aangevraagd, is zo’n integrale beoordeling zelfs niet mogelijk. Ook bij bezwaar- en beroepsprocedures ontbreekt het aan een overzichtelijk totaalbeeld van het gehele initiatief. Een positieve uitzondering op deze conclusie is het gebruik van intaketafels en omgevingstafels, die overigens niet wettelijk geregeld of verplicht zijn, en ook niet altijd nieuw. Deze dragen wel bij aan een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving bij de beoordeling van een voorgesteld project, omdat het initiatief besproken wordt met alle betrokkenen inclusief verschillende bevoegde gezagen. Net als bij algemene rijksregels merken de onderzoekers op dat het verklaarbaar is dat omgevingsvergunningen niet direct leiden tot een bijdrage aan dit verbeterdoel. Niet alle instrumenten hebben immers tot doel om in gelijke mate bij te dragen aan de

verbeterdoelen. Omdat bij dit instrument echter veeleer sprake is van ‘afbreuk doen’ dan bijdragen aan het verbeterdoel gaan we hier in hoofdstuk 3 op door.

2.4 Ruimte voor maatwerk

In opzet bieden de algemene rijksregels van Bal en Bbl ruimte voor maatwerk. Of ze dat inderdaad doen, is nog te vroeg om te beoordelen. Er wordt naar de mening van de meeste betrokkenen in de praktijk nog maar bescheiden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om lokaal maatwerk te leveren. Dit komt vooral doordat veel gemeenten hun tijdelijke omgevingsplan nog niet hebben aangepast. Tussen de drie onderzochte sectoren (complexe bedrijven, agrarische sector, bouwsector) zijn er wel verschillen. De complexe bedrijven hebben, mede door de brede vergunningplicht en het van toepassing zijn van Europese regelgeving (IPPC-bedrijven), relatief weinig te maken met maatwerkmogelijkheden van het Bal. Voor de bouwsector en de agrarische sector zijn de mogelijkheden voor maatwerk door decentrale overheden groter, maar de toepassing hiervan wordt door de meeste initiatiefnemers, bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken nog maar beperkt ervaren. Wel leven er bij de sectoren zorgen dat decentraal maatwerk leidt tot een ongelijk speelveld, bijvoorbeeld doordat decentrale mogelijkheden voor lokaal afwijkend geur- en geluidsbeleid leiden tot een ongelijke uitgangspositie voor agrariërs (geen ‘level playing field’) (KokxDeVoogd, 2025, p.50, 59).

Het beeld van de bijdrage van omgevingsvergunningen aan het verbeterdoel ‘Maatwerk’ is vergelijkbaar. Het instrument omgevingsvergunning biedt slechts in beperkte mate ruimte voor lokaal maatwerk. Mogelijkheden die er wel zijn, hebben betrekking op de algemene weigeringsgrond gezondheid en specifieke milieuvorschriften. Daarvan hebben de onderzochte bevoegde gezagen nog zeer beperkt gebruik gemaakt (KWINK groep, 2025). Ruimte voor afwegingsruimte en maatwerk is binnen de Omgevingswet met name mogelijk bij andere instrumenten. Indirect werkt dat door in omgevingsvergunningen, bijvoorbeeld als gemeenten en waterschappen keuzes maken in het omzetten van de bruidsschat in eigen regels of deze laten vallen. Aanvragen voor omgevingsvergunningen worden hier vervolgens aan getoetst. Ook van deze vorm van maatwerk is in het onderzoek geen voorbeeld gevonden, omdat bevoegde gezagen vaak nog niet zo ver zijn dat zij al een nieuw omgevingsplan of nieuwe waterschapsverordening met eigen beleid hebben opgesteld (KWINK groep, 2025).

2.5 Sneller en beter

In opzet zouden algemene rijksregels moeten bijdragen aan het verbeterdoel ‘Snellere en betere besluitvorming’. Door verschuiving van voormalige vergunningplichten naar algemene rijksregels hoeft een initiatiefnemer immers vaker uitsluitend rekening te houden met deze regels en in sommige situaties met een meldingsplicht of specifieke zorgplicht. Daarmee worden vergunningprocedures voorkomen en krijgt de initiatiefnemer sneller duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan (IenM, 2014a, p.268). De onderzoekers van KokxDeVoogd concluderen echter dat de wijzingen rond algemene rijksregels vooralsnog een beperkte bijdrage leveren aan snellere besluitvorming (KokxDeVoogd, 2025). Dit verschilt evenwel tussen de drie onderzochte economische sectoren: de bouw, agrarische sector en complexe industrie. Gesprekspartners uit de bouwsector zien de termijnverkortening van 4 naar 2 weken voor melding van een bouwwerk voorafgaand aan ingebruikname als een positieve bijdrage aan snellere besluitvorming. De initiatiefnemers en uitvoerders in de agrarische sector zien geen bijdrage aan versnelling door de veelheid aan verschillende milieubelastende activiteiten in het Bal waarmee zij te maken hebben. Voor de complexe bedrijven heeft geen verschuiving van vergunningplichten plaatsgevonden, zodat daar ook geen bijdrage aan de snelheid van besluitvorming wordt herkend. Verder zien betrokkenen in de drie onderzochte sectoren dat er onduidelijkheid bestaat over wat er onder betere besluitvorming verstaan moet worden. Ook is er onduidelijkheid bij sommige initiatiefnemers, bevoegde gezagen en uitvoerders van VTH-taken in de drie sectoren over de specifieke zorgplicht - het ‘vangnet’ om te voorkomen dat er onaanvaardbare risico’s voor de leefomgeving ontstaan. Door het open karakter van de zorgplichten wordt de beoogde duidelijkheid voorafgaand aan een initiatief (over aan welke eisen moet worden voldaan) niet bereikt (KokxDeVoogd, 2025).

“De meeste betrokkenen [in de agrarische sector] zijn van mening dat procedures en besluitvorming in beginsel wel sneller zouden kunnen verlopen. [...]. Zij merken hier in de praktijk nog weinig van. Dit heeft niet in de laatste plaats te maken met het feit dat de vergunningaanvragen voor de agrarische sector (veehouderijen) grotendeels tot stilstand zijn gekomen door de stikstofproblematiek en nog veel aanvragen in behandeling zijn onder het oude recht.”
(KokxDeVoogd, 2025, p.62)

Bij omgevingsvergunningen ligt een bijdrage aan het verbeterdoel ‘Snellere besluitvorming’ meer voor de hand. Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure immers vaker dan onder het oude stelsel van

toepassing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Dit zou in opzet moeten leiden tot kortere procedures, omdat de wettelijke termijnen van de reguliere procedure korter zijn dan die van de uitgebreide procedure (KWINK groep, 2025). In de praktijk leidt het (vaker) toepassen van de reguliere procedure echter niet per definitie tot snellere besluitvorming. Bevoegde gezagen geven aan de beslistermijn regelmatig te verlengen met zes weken. De onderzoekers dragen verschillende redenen aan waarom snellere besluitvorming nog niet gerealiseerd is, waaronder het nog moeten wennen aan het werken met de Omgevingswet en het DSO of de bezwaarfase bij de reguliere procedure (waarbij de totale doorlooptijd – tot het moment dat het besluit onherroepelijk is – langer kan zijn dan bij de uitgebreide procedure). Verder kan ook het vervallen van de *lex silencio positivo* invloed hebben op de snelheid van de procedure. Met het vervallen daarvan is een prikkel verdwenen voor het tijdig halen van termijnen. Het onderzoek van KWINK groep heeft echter onvoldoende informatie om vast te kunnen stellen wat de invloed hiervan is. Over de vraag of de wijzigingen rondom vergunningen hebben geleid tot *beter*e besluitvorming is op basis van het onderzoek geen uitspraak mogelijk, omdat er geen onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van de besluitvorming. Wel wordt opgemerkt dat de wijzigingen rondom omgevingsvergunningen beleidsneutraal en vooral procedureel van aard zijn, waardoor de invloed op de kwaliteit van de besluitvorming waarschijnlijk beperkt is (KWINK groep, 2025).

2.6 Conclusie: bijdrage aan verbeterdoelen beperkt, maar grotendeels verklaarbaar

Samenvattend schetsen beide onderzoeken geen gunstig beeld van de bijdrage van de instrumenten 'Algemene rijksregels' en 'Omgevingsvergunningen' aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De bijdrage van algemene rijksregels is 'bescheiden' volgens het onderzoek van KokxDeVoogd, al varieert het oordeel tussen gebruikersgroepen. Ook de bijdrage van omgevingsvergunningen blijkt volgens het onderzoek van KWINK groep beperkt, al kan de bijdrage aan sommige verbeterdoelen ten dele de komende jaren nog komen. Bij zowel de algemene rijksregels als de omgevingsvergunning ontbreekt een bijdrage aan het verbeterdoel 'Leefomgeving centraal': het wordt nog niet herkend (rijksregels) of werkt zelfs tegengesteld (meer versnippering in plaats van samenhang). Hoe beoordelen wij deze uitkomst?

Ten eerste. Het is volgens ons ten dele niet onverwacht dat er sprake is van een beperkte bijdrage van de twee onderzochte kerninstrumenten aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet. Het was immers ook niet de bedoeling van de Omgevingswet dat elk kerninstrument in dezelfde mate zou bijdragen aan de verbeterdoelen. Wat wel onverwacht is, is *de mate waarin* de omgevingsvergunning 'niet bijdraagt' maar zelfs 'afbreuk doet' aan het verbeterdoel 'Leefomgeving centraal'. In hoofdstuk 3 gaan we hierop door.

Ten tweede. Uit het onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten is gebleken dat de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten relatief beperkt heeft plaatsgevonden (zie paragraaf 1.2.2). Dit beperkt ook de bijdrage aan de verbeterdoelen.

Ten derde. Uit beide onderzoeken is naar voren gekomen dat het soms nog te vroeg is voor een uitspraak over de bijdrage aan de verbeterdoelen. Dit kan de komende jaren dus nog veranderen. Zo kan de bijdrage van omgevingsvergunningen aan een grotere inzichtelijkheid groter worden als het gebruiksgemak in het DSO verbetert; als bevoegde gezagen en professionele initiatiefnemers meer ervaring en kennis opdoen over wat waar staat in de Omgevingswet; of als overheden meer handreikingen opstellen voor vergunningen voor verschillende activiteiten. De bijdrage van rijksregels en omgevingsvergunningen aan meer maatwerk kan nog komen als bevoegd gezagen een nieuw omgevingsplan of nieuwe waterschapsverordening opstellen waarbij afwegingsruimte en maatwerk mogelijkheden zijn benut. Tot slot kunnen wijzigingen rondom omgevingsvergunningen meer gaan bijdragen aan snellere besluitvorming, bijvoorbeeld als men meer gewend is aan het werken met de Omgevingswet en het DSO. Deze uitkomsten zijn voor ons als evaluatiecommissie aanleiding om deze punten in het evaluatiejaar 2028 nadrukkelijk terug te laten komen.

Ten vierde. In beide onderzoeken zijn contextfactoren en neveneffecten geïdentificeerd die van invloed zijn op het bereiken van de verbeterdoelen (KWINK groep, 2025; KokxDeVoogd, 2025). Wij lichten twee voorbeelden van dergelijke neveneffecten toe. Een eerste voorbeeld speelt bij de wijzigingen in de vergunningprocedure. Onder de Omgevingswet is vaker de reguliere in plaats van de uitgebreide procedure van toepassing. Hierdoor kan in principe veel tijdswinst worden geboekt. Tegelijkertijd doet zich als neveneffect voor dat – om de kortere termijnen te halen – het vooroverleg voorafgaand aan formele vergunningprocedures belangrijker wordt. De netto-tijdswinst en de bijdrage aan het verbeterdoel 'Sneller en Beter' is daarmee onzeker. Een tweede voorbeeld speelt bij de mogelijkheden voor decentrale afwegingsruimte. Als overheden meer gebruik maken van deze afwegingsruimte dan heeft dat grotere lokale verschillen in regelgeving tot gevolg. Een neveneffect daarvan is dat het werk voor landelijk en regionaal werkende organisaties lastiger kan worden.

Wij ontvangen regelmatig signalen over deze zorg, zoals in de Gebruikersraad. Ten dele betreft dat een verwachting: de ontwikkeling manifesteert zich immers nog niet in volle omvang doordat overheden nog nauwelijks de decentrale afwegingsruimte hebben benut. Ten dele manifesteert dit effect zich toch nu al. Landelijk en regionale werkende organisaties kunnen er bij hun werkzaamheden immers niet bij voorbaat van uitgaan dat overheden in hun regelgeving de grotere decentrale afwegingsruimte niet hebben gebruikt. Dat vraagt op elke locatie waar wordt gewerkt een extra investering in het achterhalen van de geldende regels. Dat het DSO nog niet in alle opzichten optimaal werkt, vergroot die belasting. In de praktijk klinkt dan ook een roep om uniformering waarbij de vormgeving van regelingen wordt gelijk getrokken (niet de inhoud). Dit zou het zoekproces vergemakkelijken.

Tot slot. Wij zijn ons ervan bewust dat de door ons gekozen evaluatieaanpak (met onderzoek naar twee kerninstrumenten per jaar) ervoor zorgt dat wij pas in onze eindevaluatie een uitspraak kunnen doen over de wisselwerking tussen álle instrumenten en de effecten daarvan op de verbeterdoelen. De uitkomst van dit jaar vormt zodoende slechts een bouwsteen voor het eindoordeel in 2029.

Zorgpunten en aanbevelingen

In de voorafgaande hoofdstukken hebben wij op een rij gezet welke inzichten de evaluatiecommissie heeft opgehaald over de Omgevingswet in 2025, en hebben wij deze gerelateerd aan de verbeterdoelen van de wet. In dit hoofdstuk geven wij ons oordeel over deze opbrengsten: hoe wegen wij de inzichten? In onderstaande paragrafen formuleren wij onze drie zorgpunten, en verbinden daaraan acht aanbevelingen.

3.1 Oplopende druk op beoogde samenhang leefomgeving

Wanneer we alle inzichten bezien die we opgehaald hebben over 2025, dan maken we ons als evaluatiecommissie grote zorgen over de samenhangende benadering van de leefomgeving. Juist deze zorg om (het gebrek aan) samenhang vormde zo'n vijftien jaar geleden een belangrijke aanleiding voor de fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Het verbeteren daarvan is uiteindelijk een van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet geworden, vanuit de gedachte dat dit leidt tot een betere kwaliteit van de leefomgeving. Op basis van de berichten tot nu toe zijn wij er geenszins gerust op dat de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet van de grond komt. Sterker nog, we constateren dat in vergelijking met vorig jaar de druk op de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving alleen maar groter is geworden. Dat heeft te maken met de effecten van het vaker los indienen van vergunningaanvragen en met recente sectorale wetsinitiatieven zo kort na invoering van de Omgevingswet.

Aanbeveling 1. Voorkom afbreuk aan de samenhangende benadering van de leefomgeving door ontwikkeling nieuwe werkwijzen voor omgang met losse vergunningaanvragen (voor één locatie)

De wijzigingen in de Omgevingswet rondom vergunningen leiden niet tot meer samenhang, maar juist tot versnippering en tot afbreuk van het verbeterdoel van de samenhangende benadering van de leefomgeving. Deze zorgwekkende boodschap komt uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen dat in 2025 in onze opdracht is uitgevoerd. Deels is deze uitkomst niet onverwacht. Niet elk instrument uit de wet zou immers in dezelfde mate bijdragen aan de verbeterdoelen. Ook werd een bepaalde mate van versnippering al voor inwerkingtreding van de wet voorzien als neveneffect. Maar de mate waarin de negatieve effecten van versnippering en verlies van overzicht zich nu voordoen, is in onze ogen groter dan van tevoren gedacht.

Hieraan ten grondslag ligt het zogeheten confettikanon (zie kader). Door de mogelijkheid van het los aanvragen van omgevingsvergunningen is het voor bevoegde gezagen moeilijker geworden om overzicht te houden over alle aanvragen die voor één initiatief zijn of worden ingediend, én om de wenselijkheid en de omgevingseffecten van dit initiatief als geheel integraal te beoordelen. Ook bij bezwaar- en beroepsprocedures ontbreekt het aan een overzichtelijk totaalbeeld van het gehele initiatief. Er is sprake van gefragmenteerde rechtsbescherming; en finale geschilbeslechting door de rechter is lastiger. Verder kan de verruimde mogelijkheid van het los aanvragen in de praktijk leiden tot het vergeten van aanvragen of meldingen. Zoals tijdens de Gebruikersraad is opgemerkt, kan een initiatiefnemer na het verkrijgen van een eerste vergunning denken aan de slag te kunnen met het gehele project – ook al staat er in het bericht van de gemeente dat men moet denken aan andere noodzakelijke vergunningen. Dat dit zich in de praktijk daadwerkelijk voordoet, hebben wij van verschillende kanten bevestigd gekregen. In die gevallen komt het op handhaving aan. Het is echter voor zowel overheden als maatschappelijke organisaties bewerkelijk om duidelijk te krijgen of meldingen of aanvragen wel of niet volledig zijn gedaan. Dat is onwenselijk gezien vanuit de kwaliteit van de leefomgeving.

Het begrip 'confettikanon' is een term die bevoegde gezagen gebruiken om te illustreren dat er nu vaak meerdere enkelvoudige aanvragen voor één initiatief worden ingediend, als gevolg van keuzes in de Omgevingswet: het loslaten van het vereiste van onlosmakelijke samenhang en de aanhaakplicht natuurbescherming en de introductie van de milieubelastende activiteit. (KWINK groep, 2025)

Aanvullend vergroot ook de aanhoudende populariteit van de omgevingsgunning BOPA in 2025 de druk op de samenhangende benadering van de leefomgeving. Hoewel een zekere mate van integraliteit bij BOPA's in de wet geborgd is met de beoordeling via ETFAL, is het bewaken van de samenhangende ontwikkeling van de

leefomgeving in de praktijk lastig bij een veelvuldig gebruik van BOPA's. Zoals we vorig jaar vaststelden is het resultaat van de populariteit van het BOPA-instrument namelijk dat veel afzonderlijke, ook kleinere projecten in de gemeente als afwijking op het omgevingsplan worden toegestaan. Omdat verleende BOPA's met voortdurende effecten op de leefomgeving pas later in het omgevingsplan verwerkt hoeven te worden, kan dit leiden tot onoverzichtelijkheid, met tijdelijk twee tegenstrijdige regimes die gelden op één locatie. Dit maakt het lastiger om de samenhang te bewaken. De stelselherziening beoogt meer samenhang in de benadering van de leefomgeving, maar lijkt in de praktijk zodoende te verworden tot vooral sturen op projecten - wat in het verleden aangeduid werd als projectenplanologie. Dat de huidige viewer Regels op de kaart wel de aanvraag of gunning van een BOPA weergeeft in het DSO, maar niet de inhoud ervan, helpt daarbij niet.

Als evaluatiecommissie zijn wij verontrust over de nadelige effecten van 'het confettikanon' op de samenhangende benadering van de leefomgeving. Dat betekent niet dat wij tegenstander zijn van de mogelijkheid van het los aanvragen van omgevingsvergunningen. Integendeel, het heeft zeker ook voordelen. Het kan bijvoorbeeld helpen bij versnelling van gebiedsontwikkeling, omdat een initiatiefnemer kan beginnen met onderdelen van het project waar al een vergunning voor is. Het biedt bovendien flexibiliteit aan de initiatiefnemer die kan kiezen welke wijze van aanvragen (enkelvoudig of meervoudig) het beste aansluit bij de eigen situatie. Bij elkaar opgeteld pakken de (effecten van) het los kunnen aanvragen van omgevingsvergunningen echter negatief uit. Hoewel het instrument 'Omgevingsvergunning' niet het primaire instrument is uit de wet om een meer samenhangende benadering van de leefomgeving te bewerkstelligen, doen de effecten ervan nu afbreuk aan het verbeterdoel. Dat is het gevolg van welbewuste keuzes in de Omgevingswet. De grotere flexibiliteit voor de initiatiefnemer waarvoor gekozen is in de wet, betekent daarmee nogal wat. Het is op dit moment niet duidelijk hoe het neveneffect van de 'vergunningenconfetti' zich verder ontwikkelt. Zoals geconstateerd in het onderzoek van KWINK groep kan de werkwijze zich de komende jaren nog uitkristalliseren waardoor men er beter in slaagt wél de samenhang te blijven zien. Daarom is het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen de komende jaren van groot belang, om de druk op de samenhangende benadering van de leefomgeving niet groter te laten worden dan nodig.

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

Als evaluatiecommissie willen we waarschuwen dat nieuwe initiatieven voor wetgeving vanuit sectorale overwegingen afbreuk kunnen doen aan de integrale afweging en opzet van de Omgevingswet en daarmee aan de samenhangende benadering van de leefomgeving in het stelsel. In het afgelopen jaar hebben wij diverse voorbeelden daarvan gezien. Zo biedt het consultatievoorstel voor de Wet op de defensiegereedheid ruim baan om met het oog op het defensiebelang af te wijken van inhoudelijke normen en procedurenormen in de Omgevingswet. Dat staat haaks op de beoogde integrale afweging die binnen het kader van de Omgevingswet zou moeten plaatsvinden. Datzelfde geldt voor moties in de Tweede Kamer voor een nieuwe Crisis- en herstelwet en pleidooien van drinkwaterbedrijven voor noodwetgeving over drinkwatervoorziening. Het zijn voorbeelden van oproepen om maatschappelijke (sectorale) belangen, buiten het stelsel en systematiek van de Omgevingswet om, voorrang te geven bij de integrale afweging in de leefomgeving. Dat vinden we zorgelijk.

Deze zorg ligt niet in het feit dat belangen tegen elkaar worden afgewogen en bepaalde belangen na afweging voorrang krijgen. Daar kunnen goede maatschappelijke argumenten voor zijn. De afweging moet echter dan wel (zoveel mogelijk integraal) binnen de systematiek van de Omgevingswet plaatsvinden, en niet in een sectorale wet. Met de Omgevingswet is immers een keuze gemaakt voor één wettelijk stelsel dat 'alles moet regelen' voor de leefomgeving. Daar wordt met deze initiatieven aan getornd. 'Sectorale belangen verformfaaien de Omgevingswet', zei de regeringscommissaris De Graaf hier eerder over in het Binnenlands Bestuur. Daarbij begrijpen we wel waar de roep om voorrang voor bepaalde sectorale ruimteclaims vandaan komt, gezien de huidige context waarbij men in de leefomgeving stuit op ruimtelijke grenzen. Niet alles kan meer overal. Dan ontstaat de neiging om te pleiten voor sectorale wetgeving die hun belang buiten allerhande vergunningensystemen zet. Als daar gehoor aan wordt gegeven, verdwijnt het verbeterdoel van de Omgevingswet naar de achtergrond: om beslissingen over de leefomgeving in samenhang te nemen omwille van betere besluitvorming over die leefomgeving. De stelselverantwoordelijke minister moet borgen dat wijzigingen worden doorgevoerd binnen de systematiek van het wettelijk stelsel. Anders worden belangen niet transparant en navolgbaar integraal afgewogen. Daarbij telt voor ons mee dat deze sectorale wetsinitiatieven buiten de Omgevingswet al zo snel na de stelselwijziging komen. De stelselverantwoordelijke minister dient ondermijning van het stelsel zo snel na invoering te voorkomen.

3.2 Achterblijvende toepassing instrumenten in lijn met beleidscyclus

Een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet is de beleidscyclus: het cyclisch model dat uitgaat van de stappen van beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. De continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat in deze beleidscyclus centraal. In het afgelopen jaar is gebleken dat het gebruik van sommige instrumenten in lijn met deze beleidscyclus achterblijft. Als evaluatiecommissie waarschuwen wij voor de risico's die verbonden zijn aan het nog onvoldoende benutten van de mogelijkheden van de kerninstrumenten in de verschillende fasen van deze cyclus. Vanuit de hierboven genoemde zorg doen wij de volgende aanbevelingen, gericht op omgevingsplannen, het gebruik van instrumenten buiten de Omgevingswet, het doel van vroegtijdige participatie bij omgevingsvergunningen en het gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk.

Aanbeveling 3. Waarborg een tijdige transitie van omgevingsplannen voor 2032

Uit de opgehaalde signalen van dit jaar blijkt dat er grote zorgen zijn over de tijdige transitie van omgevingsplannen naar één gebiedsdekkend omgevingsplan voor 2032. Dit is een enorme klus. Hoewel ons beeld is dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten, moet er bij veel gemeenten nog veel werk worden verricht om het omgevingsplan op tijd om te zetten. Pas als alle kerninstrumenten in samenhang ingezet worden in alle fasen van de beleidscyclus, kunnen de kansen van de Omgevingswet worden benut. Het omgevingsplan speelt hierin een cruciale rol, als belangrijke schakel in de beleidscyclus.

Omdat een sanctie ontbreekt, hoeft het niet behalen van de deadline (in dat opzicht) geen grote gevolgen te hebben. Er zijn echter verschillende redenen die het volgens ons wel degelijk problematisch maken. Zolang het definitieve omgevingsplan niet gereed is, zal de inzet van het BOPA-instrument waarschijnlijk de voorkeur blijven krijgen boven een omgevingsplanwijziging, waardoor de onoverzichtelijkheid aanhoudt. Bovendien geldt dat hoe langer gewacht wordt, hoe meer de beoogde voordelen van de wet kunnen worden gemist zoals de grotere decentrale afwegingsruimte en een samenhangende benadering van de leefomgeving. Dit maakt het werk er tot die tijd niet gemakkelijker op. Het kunnen behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet zou dan in belangrijke mate pas na de transitiefase in beeld komen. Daarom bepleiten wij als evaluatiecommissie dat gemeenten met volle kracht inzetten op het werken aan de inhoudelijke uitbouw van het omgevingsplan, waarbij voldoende steun (in menskracht en middelen) onontbeerlijk is. Om de voortgang te volgen, is de monitoring door het ministerie van VRO en de VNG behulpzaam.

Aanbeveling 4. Pas bij voorkeur kerninstrumenten Omgevingswet toe voor leefomgevingsbeleid

Bij de Omgevingswet heeft de wetgever gekozen voor een beperkt aantal kerninstrumenten om zo de overzichtelijkheid van het stelsel te vergroten. Het idee was dat zes kerninstrumenten voldoen voor het vormgeven van geheel het leefomgevingsbeleid. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben gezien, blijkt dit in de praktijk geenszins het geval. Ook in 2025 worden nog steeds instrumenten voor de leefomgeving gebruikt buiten het juridisch kader van de Omgevingswet om. Dat is niet de bedoeling van de wet. Soms worden daarbij kerninstrumenten wel gebruikt maar onder een andere naam, bijvoorbeeld omgevingsvisies of vrijwillige programma's onder andere namen. Wij vinden: de terminologie doet ertoe! In onze ogen verkleint het gebruik van kerninstrumenten en een duidelijke overeenkomstige naamgeving de kans op het over het hoofd zien van relevante procedures zoals vroegtijdige participatie. Bovendien vergroot het de kenbaarheid van de status van instrumenten, zowel binnen de overheid als in de samenleving. Wij willen dan ook een oproep doen aan een ieder die met leefomgevingsbeleid werkt om bij voorkeur de kerninstrumenten uit de Omgevingswet toe te passen met een overeenkomstige naamgeving, tenzij deze instrumenten aantoonbaar niet voldoen. De minister van VRO zou daarbij als stelselverantwoordelijke voor de Omgevingswet het goede voorbeeld moeten geven, door de Ontwerp Nota Ruimte 'omgevingsvisie' in de titel mee te geven. Dat geeft uitdrukking aan het feit dat de visie verder gaat dan alleen ruimte, en de bredere fysieke leefomgeving betreft.

Aanbeveling 5. Verken de mogelijkheden van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk

Ook in 2025 hebben decentrale overheden nog maar weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden voor decentrale afwegingsruimte. Gesprekspartners van de onderzoeken naar rijksregels en omgevingsvergunningen bevestigen dit (KokxDeVoogd, 2025; KWINK groep, 2025). Ook in de Gebruikersraad wordt het punt signaleerd. Voor de evaluatiecommissie is het in deze fase onduidelijk wat de oorzaak is van het niet benutten van decentrale afwegingsruimte. Hebben bestuurders op decentraal niveau überhaupt geen behoefte aan meer afwegingsruimte? Initiatiefnemers lijken die behoefte in ieder geval wel te hebben, gezien de aanvragen voor maatwerkvoorschriften en de aanvragen voor gelijkwaardige maatregelen in 2025 (VNG,

2025a). Of ligt het uitblijven aan de fase van het transitieproces waarbij gemeenten nog niet beschikken over een uitgewerkt definitief omgevingsplan en ondertussen de inzet van mensen, middelen en tijd richten op het optuigen van andere kerninstrumenten? Of brengt het gebruik van decentrale afwegingsruimte een complexe onderbouwing met zich mee en is het daarmee een procesrisico? Dat laatste kan decentrale overheden afschrikken. In ons onderzoek voor de eidevaluatie in 2028 willen wij hier duidelijkheid over verkrijgen. Natuurlijk is het geen verplichting voor overheden om gebruik te maken van de mogelijkheden van bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk. Het is hun goed recht om dat niet te doen. We roepen decentrale overheden wel op om de mogelijkheden van decentrale afwegingsruimte te verkennen. Dit stelt hen in staat een bewuste keuze maken om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheden. Voor ons als evaluatiecommissie blijft het een aandachtspunt: als de mogelijkheden voor bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk niet worden gebruikt (om welke reden dan ook), dan wordt het potentieel van de wet niet aangeboord – terwijl het kunnen bieden van lokaal maatwerk een van de verbeterdoelen van de wet was. Wij houden daarom een vinger aan de pols.

Aanbeveling 6. Verduidelijk het doel van vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning

In het afgelopen jaar is meer ervaring opgedaan met participatie onder de Omgevingswet. Als evaluatiecommissie willen we daarbij waarschuwen voor het risico op teleurstelling bij burgers. Dat is op zich geen nieuw gegeven. Ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ervoeren burgers geregeld teleurstelling over participatie, bijvoorbeeld over de geringe impact van hun inbreng of de geringe ruimte voor aanpassing van plannen. Ook is al lang bekend dat (slecht georganiseerde) participatie juist averechts kan uitpakken wanneer verwachtingen van deelnemers in de praktijk niet waargemaakt kunnen worden, zoals ook KWINK groep (2025) stelt. Toch vragen we er aandacht voor, omdat bij de ontwikkeling van het stelsel er veel aandacht is geweest voor participatie en de versterking daarvan.

Met name bij vroegtijdige participatie bij een omgevingsvergunning loopt de uitvoeringspraktijk tegen knelpunten aan. Zowel uit het onderzoek naar omgevingsvergunningen als het onderzoek naar algemene rijksregels voor activiteiten blijkt dat bevoegde gezagen en initiatiefnemers worstelen met deze vorm van participatie. Wat is bijvoorbeeld het begrip ‘omgeving’ bij de indieningsgegevens? En moeten bevoegde gezagen informatie over participatie meewegen in de besluitvorming, nu het (niet) organiseren van participatie geen weigeringsgrond is voor een vergunning (KWINK groep, 2025; KokxDeVoogd, 2025)? Uit rechtspraak in 2025 blijkt dat bezwaarmakers regelmatig aanvoeren dat de vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning onvoldoende is geweest, of dat ten onrechte geen participatietraject heeft plaatsgevonden. Deze beroepsgronden slagen echter niet als de participatie niet verplicht is, zoals bij vergunningaanvragen. Hier lijkt sprake te zijn van een kloof tussen de verwachtingen van belanghebbenden aan de ene kant en de wet aan de andere kant. Voorlichting over het doel van vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunning is noodzakelijk.

3.3 Blijvend grote behoefte aan verbetering DSO en aan ondersteuning

Aanbeveling 7. Vergroot de inzet op verbetering DSO

Een goed functionerend DSO met een groot gebruiksgemak vormt in onze ogen een noodzakelijke basisvoorwaarde voor het bereiken van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Dat geldt voor alle facetten van het DSO: van de vragenbomen in de Vergunningcheck en het Omgevingsloket tot achterliggende zaaksystemen, de viewer van Regels op de kaart en de samenwerkingsfunctionaliteit. De knelpunten die initiatiefnemers, bevoegde gezagen en belanghebbenden ervaren bij het werken met het DSO belemmeren het bereiken van het eerste verbeterdoel van de Omgevingswet: een grotere inzichtelijkheid, met voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Bovendien staat het een soepele uitvoeringspraktijk in de weg. Dat is ongewenst.

Hoewel wij zien dat er in de afgelopen periode al diverse verbeteringen zijn doorgevoerd in de afzonderlijke onderdelen van het DSO, en daar zeker waardering voor hebben, zien wij ook dat de negatieve ervaringen met het DSO in de praktijk aanhouden. In onze ogen kleurt dit bij velen het oordeel over de Omgevingswet – in negatieve zin. Een grotere inzet op verbetering van het DSO zou dit kunnen veranderen en tot meer draagvlak voor de wet kunnen leiden. Bovendien kan een goed functionerend DSO eraan bijdragen dat het DSO meer onderdeel gaat vormen van de beleidscyclus, waarbij de landing van een omgevingsdocument in het DSO niet langer als sluitstuk wordt gezien dat aan het eind ‘ook nog moet’. In paragraaf 1.2.8 hebben we het kunnen inzien van de inhoud van BOPA-vergunningen in Regels op de kaart als verbeterpunt benoemd. Ook kan

overwogen worden om een verplichting op te nemen tot publicatie van vrijwillige programma's in het DSO, om zo de kenbaarheid ervan te vergroten.

Een tweede reden voor ons pleidooi voor een grotere inzet op het DSO is dat bevoegde gezagen als gevolg van de knelpunten in het DSO er soms voor kiezen om buiten het DSO om te werken, bijvoorbeeld met eigen formulieren en het begeleiden van vergunningaanvragen aan de balie. Gezien het huidige capaciteitsgebrek bij vooral gemeenten vinden wij dat een systeemverantwoordelijke minister de behoefte aan deze *workarounds* moet wegnemen door het gebruiksgemak van het DSO te verbeteren. Het is zeker te waarderen dat gemeenten zich dienstverlenend opstellen, maar het zou niet nodig moeten zijn om daarvoor *workarounds* te hanteren. Dat is niet de bedoeling van de wet. Het is in de praktijk een hobbel die snel moet worden opgelost.

Aanbeveling 8. Blijf volop inzetten op ondersteuning van leren werken onder de Omgevingswet

De signalen uit 2025 maken voor ons duidelijk dat de klus van het werken met, en onder de Omgevingswet, nog niet is geklaard. Het vraagt van iedereen nog veel verdieping, uitproberen en leren: zowel wat betreft de instrumenten uit de wet als wat betreft een andere manier van werken in lijn met de beleidscyclus. In het afgelopen jaar hebben we op beide gebieden veel goede voorbeelden voorbij zien komen, maar de verschillen tussen partijen zijn groot. Blijvende facilitering van leerprocessen is daarom van groot belang.

Het is voor ons lastig om scherp te krijgen hoe groot de mate van geboden ondersteuning momenteel is. Hoewel het interbestuurlijke ondersteuningsprogramma Aan de Slag met de Omgevingswet halverwege 2025 is geëindigd, betekent dat volgens de minister van VRO niet dat de ondersteuning aan bevoegde gezagen stopt (VRO, 2025c). Als evaluatiecommissie kunnen wij het belang van continuering van ondersteuning alleen maar onderstrepen, juist in deze fase waarin het werken met kerninstrumenten uit de Omgevingswet verder zijn beslag moet krijgen en nieuwe werkwijzen moeten worden opgebouwd en eigen gemaakt. Voor de praktijk blijven kennissessies en leernetwerken van koepelverenigingen belangrijk (VNG, IPO, UvW en ODNL), evenals het werk van de Regionale Implementatiecoaches Omgevingswet (RIO's) van de VNG. Hetzelfde geldt voor voorlichting en kennisdeling via brancheorganisaties van het bedrijfsleven. Al deze ondersteuning blijkt in de praktijk onmisbaar om van elkaar te leren en te voorkomen dat men het wiel zelf moet uitvinden.

Tabel 1. Aanbevelingen geordend naar adressant

Thema	Aanbeveling	Adressant
Samenhangende benadering leefomgeving	Nieuwe werkwijzen omgang losse vergunningen	Overheden
	Sectorale wetsinitiatieven leefomgeving opnemen in systematiek Omgevingswet	Minister van VRO
Instrumenten in beleidscyclus	Tijdige transitie omgevingsplannen	Gemeenten, VNG, Minister van VRO
	Kerninstrumenten Omgevingswet toepassen	Overheden
	Verkenning mogelijkheden bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk	Provincies, gemeenten en waterschappen
	Voorlichting over participatie bij aanvragen omgevingsvergunning	Overheden, Minister van VRO
Behoefte aan verbetering DSO en aan ondersteuning	Vergroot inzet DSO	Minister van VRO
	Faciliteer ondersteuning	Minister van VRO, Koepels, Brancheorganisaties

Met alle inzichten en praktijkervaringen met de Omgevingswet die in dit rapport verzameld zijn over een groot deel van 2025, willen wij als evaluatiecommissie in dit slothoofdstuk terugblikken op het afgelopen jaar en vanuit een meer overkoepelend perspectief reflecteren op alles wat we hebben gezien en gehoord.

Vóór alles: waardering voor de grote inzet van betrokkenen Omgevingswet

Voor alles spreken wij als evaluatiecommissie onze grote waardering uit voor de inzet van betrokkenen bij de Omgevingswet. We hebben ook het afgelopen jaar weer veel gemotiveerde mensen ontmoet, die zich sterk maken voor de (betere) werking van de wet. Dat is voor hen in de praktijk niet altijd gemakkelijk, gezien de context van (vaak) gebrek aan menskracht, middelen en expertise. Ook de soms uiteenlopende opdrachten maken het complex: zoals het werken aan een omgevingsplan terwijl tegelijkertijd ‘de winkel open moet blijven’ om initiatieven in de stad of het dorp een plek te geven. Een compliment is hier zeker op zijn plaats.

Bredere context maakt of de Omgevingswet in de praktijk werkt zoals bedoeld of niet

Het kunnen beschikken over voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel is cruciaal om de vernieuwingen van de Omgevingswet ten volle te benutten. Terugkijkend op het afgelopen jaar willen wij waarschuwen dat het gebrek aan menskracht, kennis en kunde bij met name gemeenten en het mogelijke gebrek aan middelen de werking van de Omgevingswet in de praktijk kan belemmeren. Ook vorig jaar hebben we dit zorgpunt benoemd. Overheden staan al voor grote urgente maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals de woningopgave of energietransitie, en daar komt de extra opgave van het leren werken onder de Omgevingswet nog eens bij. Menskracht is vereist om het benodigde werk uit te voeren, maar de krapte op de arbeidsmarkt bemoeilijkt het aantrekken van gekwalificeerd personeel. Wij benadrukken dat het behalen van verbeterdoelen van de wet zoals meer lokaal maatwerk wél vereist dat er op decentraal niveau voldoende kennis, capaciteit en financiën zijn. Gebrek daaraan maakt dat het lastiger wordt om de verbeterdoelen van de wet te bereiken.

Financiële effecten Omgevingswet: kosten en baten in de financiële monitor

Vooraf in de eerste jaren van het totstandkomingsproces van de Omgevingswet vormden de voorziene baten van de Omgevingswet een belangrijk motief om tot herziening van het omgevingsrecht te komen. Volgens het onderzoek ‘Brede heroverwegingen’ uit 2010 zou een fundamentele herziening van het omgevingsrecht op lange termijn een besparing c.q. maatschappelijke baten van enkele miljarden kunnen opleveren (zie ook Bijlage 3). Het is dan ook niet gek dat geregeld wordt gevraagd naar de opbrengsten van de Omgevingswet. Wat kost het en wat levert het op? Vanuit deze achtergrond volgen we met interesse de eerste rapportage van financiële monitor die begin 2026 wordt verwacht. Deze interbestuurlijke monitor geeft informatie over de financiële impact van de Omgevingswet. Ter voorbereiding daarvan verscheen in 2025 al een nulmeting van de netto-lasten over 2023 – het laatste jaar voor invoering van de Omgevingswet (Cebeon & KPMG, 2025).²⁹

Omgevingswet is omgeven met sentimenten en ‘mythes’

In de dagelijkse praktijk is de Omgevingswet omgeven met sentimenten en mythes, merken wij. Zo ben je ‘voor’ of ‘tegen’ de wet; een tussenliggende positie lijkt bijna niet mogelijk. In werkelijkheid is dat natuurlijk niet zo. Genuanceerde posities zijn wel degelijk mogelijk. Wij willen als *onafhankelijke* evaluatiecommissie een open houding hebben voor álle ervaringen, of ze nu positief of negatief zijn. In onze ogen vormt de Omgevingswet de nieuwe werkelijkheid waartoe iedereen zich moet verhouden. We hopen dat ons werk bijdraagt aan het bijsturen op zaken die niet goed gaan én het grijpen van kansen die de wet biedt.

Verder komen wij geregeld tegen dat zaken die nu niet goed lopen aan de Omgevingswet worden toegeschreven. ‘Het komt door de wet’, is snel gezegd. Dat is vaak niet zo. Regelmatig bestonden bepaalde mogelijkheden en beperkingen vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet ook al. Dat wordt vaak vergeten. Als wij als evaluatiecommissie daar tegenaan lopen, adresseren wij dit punt.

Een andere veelgehoorde uitspraak is dat ‘de Omgevingswet een juristenfeestje is’. Wij kennen de uitspraak ook, en snappen dat het zo kan worden ervaren. Bijvoorbeeld als er juridisch geformuleerde vragen in het

²⁹ Naast de structurele lasten zijn ook de kosten onderzocht die direct samenhangen met de invoering van de Omgevingswet, de zogeheten transitiekosten (Cebeon & KPMG, 2025).

Omgevingsloket staan, die niet aansluiten bij het dagelijks taalgebruik. Maar het omgevingsrecht is complex en daarmee is het begrijpen ervan ook ingewikkeld. Dat was vóór de Omgevingswet ook zo; en dat is mét de Omgevingswet nog steeds zo. Belangrijk is dat informatie uit de wet goed wordt ontsloten voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Daarom vinden wij onze aanbeveling ook zo belangrijk voor een grotere inzet op verbetering van het DSO.

Tot slot de gedachte dat de Omgevingswet ‘alles beter zou maken’ en ‘eenvoudiger’. De herkomst van deze gedachte is verklaarbaar; het is terug te voeren op het motto dat de stelselwijziging destijds meekreeg. ‘Eenvoudig beter’ was de titel van de beleidsbrief waarin de minister van IenM in 2011 de contouren van de stelselwijziging uiteenzette en ook de naam van de programmadirectie die de wet vervolgens voorbereidde (IenM, 2011a). Sindsdien gaat de Omgevingswet als geen andere wet gepaard met hoge verwachtingen. Maar alleen al de grote beloften maken de wet vatbaar voor teleurstelling. Daarbij is het te makkelijk om de ervaring dat het er niet ‘eenvoudiger’ op is geworden enkel af te doen met ‘te hoge verwachtingen’. Bij veel gebruikers wordt de complexiteit diep doorvoeld. Bovendien kan wat voor de een eenvoudig en beter is, voor de ander heel anders zijn. Als onafhankelijke commissie staan wij daarom zoals gezegd open voor zowel positieve als negatieve ervaringen.

Is de Omgevingswet wel robuust genoeg?

Het afgelopen jaar heeft regelmatig geklonken dat de Omgevingswet ‘niet meer past bij de huidige tijd’. Vaak wordt dan gerefereerd aan de trend van meer rijksregie op leefomgevingsvraagstukken, zoals bij woningbouw. De wet zou destijds vormgegeven zijn vanuit een wens tot juist meer decentralisatie, met ruimte voor lokaal maatwerk en afwegings-ruimte. Deze decentrale sturingsfilosofie zou niet meer passen bij de uitdagingen van deze tijd. Als evaluatiecommissie zien wij inderdaad dat de Omgevingswet is ontwikkeld in een periode waarin het Rijk minder bemoeienis wilde hebben met de leefomgeving in Nederland (zie bijlage 3). De wet is echter wel nadrukkelijk bedoeld om ‘robuust’ te zijn. In de Memorie van Toelichting toonde de regering zich er indertijd van bewust dat er een tijd kon aanbreken dat er meer rijksregie nodig zou zijn. De wet zou zowel een meer of minder sturende rol van het Rijk mogelijk moeten maken. In het afgelopen jaar hebben wij kunnen zien dat de wet inderdaad instrumenten biedt voor meer centrale sturing. Zo heeft de minister van VRO een instructieregel ‘Permanente bewoning recreatiewoningen’ opgesteld, die de gemeentelijke en provinciale beleidsruimte inperkt vanuit een nationaal belang.

“Het evenwicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen zal ongetwijfeld in de toekomst nog veranderen, afhankelijk van de opgaven en politieke opvattingen op dat moment.” (IenM, 2014a, p.78)

“In de loop van de tijd is er sprake van een continu proces van oppakken en loslaten, afhankelijk van de opgaven waar de maatschappij voor gesteld staat en de mogelijkheden voor verschillende bestuursorganen om bij te dragen aan de oplossing daarvan.” (IenM, 2014a, p.76)

Ten tweede constateren wij dat de Omgevingswet op het punt van vertrouwen inderdaad minder goed aansluit bij de huidige tijd. Vertrouwen was destijds een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel: vertrouwen in initiatiefnemers, vertrouwen van burgers in de overheid en vertrouwen tussen overheden onderling (IenM, 2014a). Waar dit toentertijd nauwelijks ter discussie stond, is dit vertrouwen inmiddels minder vanzelfsprekend. Een voorbeeld ter illustratie. De omslag van minder vergunningplichten naar handhaving achteraf kan bijvoorbeeld schuren met het afnemend vertrouwen van burgers in de overheid en het vertrouwen dat regels vanzelf goed worden nageleefd. Een ander voorbeeld is een amendement bij de Wet regie volkshuisvesting dat zegt dat gemeenten bij bouwactiviteiten niet mogen procederen tegen besluiten van andere gemeenten. Dit straalt geen vertrouwen in interbestuurlijke samenwerking uit.

Tot slot signaleren wij dat de wetgever destijds met het oog op de steeds complexere opgaven in de fysieke leefomgeving en een duurzame ontwikkeling, het instrumentarium uit de Crisis- en herstelwet heeft verwerkt in het nieuw stelsel van de Omgevingswet. Zo kent de wet voor complexe besluiten met een publiek belang de projectbesluitprocedure met daarbij behorende procedurele versnellingen, biedt het stelsel de nodige bestuurlijke afwegingsruimte en afwijkingsmogelijkheden om een flexibele toepassing van het wettelijk instrumentarium mogelijk te maken en bevat het een experimenteerbepaling die het mogelijk maakt om bij experiment na te gaan of vernieuwingen een verbetering zijn, voordat regelgeving generiek wordt aangepast. Verder biedt de Omgevingswet ook bijzondere bevoegdheden bedoeld voor buitengewone omstandigheden, onder met het oog op de verdediging van het land (hoofdstuk 19 Omgevingswet). Terwijl in de afgelopen periode een roep te horen was over terugkeer van de Crisis- en herstelwet omdat daar zo veel meer mee kon, bevat de Omgevingswet deze onderdelen dus in feite al. Daarmee is de Omgevingswet in onze ogen robuust voor vernieuwingen.

Reflectie op balans beschermen/benutten blijft ingewikkeld

In onze evaluatieopdracht staat dat wij moeten kijken naar de vraag of het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet volstaat om een balans te *kunnen* bereiken tussen bescherming en benutting van de leefomgeving. Hierbij moet worden betrokken of een gelijkwaardige bescherming van de leefomgeving wordt bereikt. Dat blijkt een lastig onderdeel van de evaluatie. Deels komt dat omdat er tot nu toe nauwelijks ervaring is opgedaan met de grotere decentrale afwegingsruimte – bij uitstek de manier om op lokaal niveau op die balans te sturen. Ook speelt mee dat discussies over een balans tussen beschermen en benutten al snel uitmonden in een oordeel over de kwaliteit van de leefomgeving in al haar dimensies – en dat is nu net een taak die niet bij de evaluatiecommissie ligt, maar bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Volgens ons spelen er echter meer fundamentele oorzaken mee. Daarom hebben wij ons in 2025 nader verdiept in het onderwerp. Hoewel wij als resultaat daarvan voorlopige conclusies hebben kunnen trekken over onze eigen aanpak (zie kader 6), blijft dit een lastig te onderzoeken onderdeel van de wetsevaluatie. We treden graag in overleg met het ministerie van VRO over het door hen op te starten verdiepingsonderzoek naar de balans tussen beschermen en benutten.

Kader 6. Het onderzoeken van beschermen/benutten en een gelijkwaardig beschermingsniveau

Tijdens een expertsessie is gebleken dat er verschillende invullingen worden gegeven aan de begrippen ‘beschermen en benutten’, en dat geldt nog meer voor het begrip ‘gelijkwaardig beschermingsniveau’. In theorie zijn de begrippen beschermen en benutten wel te scheiden, maar in de praktijk nauwelijks. Denk aan een productiebos of aan projecten voor de energietransitie die kunnen worden beperkt door milieuregels. ‘Beschermen’ staat dus niet gelijk aan natuur- en milieubescherming en ‘benutten’ niet gelijk aan economische ontwikkeling. Ook het gelijkstellen van bescherming aan behoud, en van benutting aan ontwikkeling houdt geen stand: denk aan cultureel erfgoed waarbij juist de combinatie van beide vaak aan de orde is. Verder ontstaat bij een begrip als ‘gelijkwaardig beschermingsniveau’ snel spraakverwarring. Gaat het om een *gelijkwaardig* of een *gelijk* beschermingsniveau? Bij een gelijkwaardig beschermingsniveau is er sprake van ‘uitruilen’ binnen een plangebied. Denk aan een binnentuin van een appartementencomplex, waarbij meer geluid van spelende kinderen wordt toegestaan, maar vervolgens meer groen wordt aangelegd in plaats van bestrating om tot een gelijkwaardig niveau te komen. Deze ‘uitruil’ tussen appels (geluid) en peren (meer groen) leidt vervolgens tot een balans waarbij een gelijkwaardig, maar niet *gelijk* beschermingsniveau van de leefomgeving kan worden bereikt. Bij een gelijk beschermingsniveau gaat het over de bescherming van de fysieke leefomgeving die niet gedaald of gestegen is ten opzichte van een niveau op een bepaald moment eerder in de tijd.

Naar aanleiding van de gevoerde discussie maken wij de volgende keuzes. Bij de balans tussen beschermen en benutten sluit de evaluatie aan bij de definitie in de Memorie van Toelichting. Het gaat dan om een balans tussen aan de ene kant veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit (beschermen) en aan de andere kant het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies aan de andere kant (benutten) (IenM, 2014a, p.62). Wat betreft het beschermingsniveau van de leefomgeving kijken wij naar een *gelijk* niveau voor en na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Pas bij de eindevaluatie kan de evaluatie alle bijdragen van de combinatie van kerninstrumenten aan de balans in zijn geheel overzien.

Tot slot: vooruitblik

In ons Plan van Aanpak Evaluatie uit 2023 is onze onderzoeksagenda voor de komende jaren opgenomen (zie bijlage 4). Dit jaar hebben we besloten om iets te schuiven in de planning. Oorspronkelijk was het plan om het onderzoek naar programma’s te spreiden over twee jaren, waarbij we afzonderlijk onderzoek zouden doen naar programma’s met een programmatische aanpak. Omdat het ernaar uitziet dat de programmatische aanpak nog beperkt wordt ingezet, hebben we besloten in 2026 gecombineerd onderzoek te doen naar vrijwillige programma’s en de programma’s met programmatische aanpak. In 2027 staan dan onderzoeken naar de omgevingsvisie en het projectbesluit op de agenda. Bij ons volgend reflectierapport zullen we de uitkomsten van het onderzoek naar het instrument ‘programma’ opnemen. Daarnaast betrekken we dan ook de resultaten van de Invoeringstoets Omgevingswet, de PBL-monitor, en de eerste rapportage van de financiële evaluatie (alle verwacht in 2026).

Tot slot benadrukken we dat wij zonder de inbreng van anderen ons werk niet kunnen doen. Daarom willen we al onze gesprekspartners van het afgelopen jaar hartelijk danken voor hun waardevolle inbreng. Voor het komende jaar kijken we opnieuw uit naar boeiende gesprekken.

DEEL 2

Reflectie op de monitor Omgevingswet

Dit tweede deel van het rapport bevat de methodische reflectie van de Evaluatiecommissie Omgevingswet op de eerste rapportage Monitor Werking Omgevingswet van het ministerie van VRO. De monitoringsrapportage van het ministerie van VRO is verschenen op in de zomer van 2025 en bevat de bevindingen van de monitor over het jaar 2024, het eerste jaar na invoering van de Omgevingswet (VRO, 2025a). Voor de evaluatiecommissie vormt deze monitoringsrapportage een belangrijke gegevensbron. Wij hanteren twee criteria voor onze methodische reflectie op de Monitor Werking Omgevingswet, op basis van ons eerdere advies op het Plan van Aanpak voor deze monitor (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023). Voldoet de Monitor Werking Omgevingswet in onze ogen aan de criteria voor een goede monitor? En is de Monitor behulpzaam bij het werk van de Evaluatiecommissie Omgevingswet? Ons oordeel over het monitorvoorstel is op hoofdlijnen positief, met enkele aandachtspunten voor de volgende monitoringsrapportages. In onderstaande paragrafen staat dit uitgewerkt.

1.1 Voldoet de Monitor Werking Omgevingswet aan criteria van een goede monitor?

De Evaluatiecommissie Omgevingswet stelt vast dat de monitor is uitgewerkt overeenkomstig het Plan van Aanpak uit 2023 voor het opstellen van deze monitor (BZK, 2023). Het is een gedegen monitor, die volgens de commissie voldoet aan criteria van een goede monitor. De inhoudelijke thema's uit het plan zijn systematisch uitgewerkt in concrete en meetbare indicatoren, waarbij duidelijk is vermeld met welke onderzoeksmethode de gegevens zijn verzameld. Bovendien is de frequentie duidelijk: de metingen worden jaarlijks herhaald. Zodoende kunnen na verloop van tijd meerjarige trends en ontwikkelingsrichtingen worden geïdentificeerd.

De eerste monitoringsrapportage over 2024 biedt verder een heldere onderzoeksverantwoording, die zowel in het hoofdrapport als in de achterliggende onderzoeksrapporten nader staat toegelicht. Bij het kwalitatieve deel van de monitor dat is uitgevoerd door RHDHV is bijvoorbeeld geëxpliciteerd dat dit jaar een beperkt aantal onderwerpen en deelnemers zijn onderzocht. Daarom moet voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies. Niet alle beoogde bestuurslagen zijn bijvoorbeeld onderzocht (het Rijk ontbreekt door de korte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was). En bij de pilot voor het tekstanalyse-onderzoek door Arcadis is toegelicht dat het criterium van geografische spreiding is losgelaten bij de selectie van cases. Dit had te maken met het gebrek aan beschikbare te analyseren instrumenten. Dergelijke expliciteringen maken duidelijk met welke voorbehouden de onderzoeksresultaten gelezen moeten worden.

Als op alle indicatoren metingen worden verricht, kan de jaarlijkse monitoringsrapportage een schat aan informatie gaan opleveren. Dat in het eerste jaar nog niet alle kwantitatieve indicatoren zijn gemeten, vinden wij begrijpelijk. Voor sommige indicatoren is eerst technische doorontwikkeling nodig door TBO Kadaster om data uit de landelijke voorziening van het DSO (DSO-LV) te kunnen extraheren en aggregeren. Bij de kwalitatieve onderzoeken zorgde de beperkte ervaringen met sommige instrumenten ervoor dat nog niet alle indicatoren gemeten konden worden. De evaluatiecommissie waardeert de transparantie hierover. In het hoofdstuk over de Ontwikkelagenda is bovendien te lezen dat het grootste deel van nog ontbrekende indicatoren in 2025 wél gemeten zal worden. In een bijlage staat per indicator vermeld voor welk jaar en voor welk onderzoek de indicatoren op de agenda staan.

1.2 Is de Monitoring behulpzaam voor de wetsevaluatie?

Zoals wij in onze reflectie op het plan voor de monitor uit 2023 hebben vastgesteld, is de bruikbaarheid van de monitor voor de Evaluatiecommissie Omgevingswet afhankelijk van zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de informatie. Hierover wil de evaluatiecommissie het volgende opmerken.

Ten eerste is de *kwaliteit* van de gegevens in onze ogen zeker behulpzaam bij de evaluatie. De totale set aan gemeten indicatoren geeft namelijk een goed landelijk beeld van de werking van de wet, op basis van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. De metingen worden bovendien meerjarig herhaald, zodat trends kunnen worden geïdentificeerd. De metingen zijn in het eerste jaar begrijpelijkerwijs nog beperkt, maar zullen naar verwachting vanaf de volgende rapportage vollediger worden. Dat de analyse van de opgehaalde

gegevens in het eerste jaar beknopt is, is ook begrijpelijk. Gegevens zijn pas over 2024 voor het eerst verzameld. Pas vanaf de volgende monitorrapportage wordt een uitgebreidere analyse van trends mogelijk, inclusief een eerste beeld van ontwikkelingsrichtingen sinds de invoering.

Ten tweede: wat betreft de *tijdigheid* van de gegevens constateren wij dat de publicatie van de jaarlijkse monitoringsrapportage uit de pas loopt met de publicatie van ons jaarlijks evaluatierapport. Omdat van de evaluatiecommissie elk jaar een reflectierapport wordt verwacht, hebben wij besloten om in het eerste jaar niet te wachten tot verschijning van de eerste monitoringsrapportage die pas zou verschijnen in het tweede jaar na inwerkingtreding van de wet. Dit maakt dat er een ritme is ontstaan waarbij onze evaluatierapporten jaarlijks in het begin van het jaar naar de minister worden verstuurd, en de monitoringsrapporten pas verschijnen in juli van datzelfde jaar. Zodoende mist een goede aansluiting. Dat is in het bijzonder jammer omdat de bureaus die in opdracht van de evaluatiecommissie onderzoeken hebben verricht in 2025, niet over actuele kwantitatieve data (voor de eerste helft van) 2025 konden beschikken. Wij hopen daarom dat de - in het monitorplan beloofde - openbare database van verzamelde gegevens uit het DSO op korte termijn online beschikbaar komt zodat tussentijds, bijvoorbeeld maandelijks, kwantitatieve gegevens afgelezen kunnen worden. Positief is overigens wel dat de resultaten van de Monitor Werking Omgevingswet aan het eind van de eerste evaluatieperiode (2028) meegenomen kunnen worden in de publicatie in 2029.

Tot slot stellen wij vast dat expliciete verwijzingen naar de media-analyse vooralsnog ontbreken in het eerste monitorrapport. In het Plan van Aanpak van het ministerie van VRO was deze media-analyse toegezegd als onderdeel van de monitor (BZK, 2023, p.33). De media-analyse zou worden verricht op basis van geschreven media zoals kranten, wetenschappelijke publicaties en internetpublicaties, en een aanvullend perspectief bieden op hoe de Omgevingswet werkt. Het zou een beeld geven van “de algemene consensus over de wet, onderwerpen van politiek belang en nieuwe inzichten over onderwerpen die niet in de monitor worden onderzocht” (BZK, 2023, p.33-34). Het is onduidelijk of en hoe de media-analyse en de uitkomsten daarvan zijn gebruikt voor de monitoringsrapportage. Wij zien dat als gemis omdat een dergelijke media-analyse ervaringen met de wet naar voren kan brengen die niet in de monitor worden onderzocht.

1.3 Reflectie op de monitoringsuitkomsten

De uitkomsten van de Monitor Werking Omgevingswet 2024 bevestigen onze eigen inzichten uit ons rapport *In werking, maar onderbenut* (VRO, 2025a; Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2025). Zo concludeert ook het ministerie van VRO in de monitoringsrapportage dat de instrumenten uit de Omgevingswet worden gebruikt, maar nog niet ten volle benut. Decentrale regels zijn veelal beleidsneutraal overgezet en er is weinig gebruik gemaakt van nieuwe mogelijkheden die de wet biedt, zoals maatwerkregels. Verder bevestigt de monitoringsrapportage de populariteit van de BOPA boven een omgevingsplanwijziging. De monitoringsrapportage constateert geen grote knelpunten, maar ziet wel onzekerheden, zoals het bereiken van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Dit beeld strookt met onze observatie in het eerste reflectierapport ('integraliteit onder druk'). De monitoringsrapportage legt daarbij wel andere accenten dan wij doen. In de VRO-monitoringsrapportage wordt bij de samenhangende benadering van de leefomgeving gesproken over de doorwerking van omgevingsvisies naar omgevingsplanregels die tevens werkbaar zijn voor handhaving en toezicht. In ons eigen rapport over 2024 lag het accent op de effecten van onder meer het veelvuldig gebruik van de BOPA op de beoogde samenhangende benadering van de leefomgeving.

Als er verschillen zijn tussen beide rapporten, dan gaat het bijvoorbeeld om tellingen. Deze verschillen zijn terug te voeren op verschillen in wat is geteld, bijvoorbeeld aantal kennisgevingen van BOPA-vergunningen in de monitor versus gepubliceerde BOPA-besluiten in onze rapportage (zie KWINK groep, 2024). Ook de afwijkende meetperiode speelt mee: de monitor kijkt naar heel 2024, en de evaluatiecommissie alleen naar de eerste helft/drie kwartalen van 2024. Verder zijn er op onderdelen kleinere verschillen. Zo stellen zowel de monitoringsrapportage als ons reflectierapport dat het nog te vroeg is om uitspraken te doen over de ontwikkeling van rechtsbescherming onder de Omgevingswet. Wel voegt ons reflectierapport daar aan toe dat rechtsbescherming in de toekomst wel kan toenemen: sommige gemeenten voorzien meer rechtsbescherming door het opnemen in het definitieve omgevingsplan van voorheen niet-appellabele regels uit verordeningen en rijksregels (bruidsschat). Dat gaat echter pas spelen als gemeenten aan de slag gaan met het opnemen van regels uit verordeningen en de bruidsschat in het omgevingsplan – met de nog open vraag tot welke procedures dit gaat leiden (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2025; KokxDeVoogd, 2024). Verder zijn er enkele duidingsverschillen die vooral met de toon van de rapportage te maken hebben. Zo spreekt het ministerie in de rapportage over de uitvoering die ‘in volle gang’ is in 2024, terwijl de evaluatie spreekt over ‘in werking’.

1.4 Conclusie

Het geheel overziend is de evaluatiecommissie positief over de eerste rapportage Monitor Werking Omgevingswet over 2024. De monitor is doordacht en systematisch opgezet, en levert gegevens van goede kwaliteit. Zodoende is de monitor ondersteunend voor het werk van de evaluatiecommissie. Verder stellen wij vast dat het beeld over 2024 dat uit de eerste monitoringsrapportage naar voren komt, strookt met het beeld dat de evaluatiecommissie heeft geschetst. Hoewel de verschijningsdata van monitor- en evaluatierapportages uit de pas lopen, kunnen de resultaten van de Monitor Werking Omgevingswet aan het eind van de eerste evaluatieperiode (2028) wel meegenomen worden in de publicatie in 2029. Het tussentijds beschikbaar stellen van kwantitatieve gegevens uit de monitor zou het werk van de evaluatiecommissie daarbij sterk helpen. Verder zou de evaluatiecommissie geholpen zijn met (verwerking van resultaten van) een media-analyse in de jaarlijkse monitoringsrapportage. Zoals in het Plan van Aanpak voor de monitor was aangekondigd, vindt jaarlijks een consultatieronde plaats over de behoefte aan bijsturing op het ophalen van informatie. De evaluatiecommissie stelt hier prijs op en denkt graag mee.

Arentz, B. (2025). Geurhinder cannabis i.h.k.v. experiment gesloten coffeeshopketen; handhavingsbesluit op basis van specifieke zorgplicht geschorst noot met de strekking Red de specifieke zorgplicht!, *Milieu en Recht*, 56(5), p.495-501.

AZ, Justitie, VROM en V&W (2009). *Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en Herstelwet): Memorie van Toelichting*. Ingediend door de ministers van Algemene Zaken, Justitie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat op 19 september 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 127, nr. 3.

BZK (2017). *Infographic de vier verbeteringen*. Geraadpleegd op 18 juli 2023 via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl>

BZK (2023). Monitor werking Omgevingswet: plan van aanpak. Den Haag.

Cebeon & KPMG (2025). *Nulmeting structurele taken Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, ten behoeve van gemeenten, provincies en waterschappen*. Amsterdam.

Cumela (2025). *13 maanden Omgevingswet: Cumela maakt de balans op*. Nieuwsbericht 6 februari 2025. Nijkerk.

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2023). *Plan van aanpak evaluatie Omgevingswet*. Den Haag.

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2025). *In werking, maar onderbenut: reflectierapport Omgevingswet 2024*. Den Haag.

Hendriksma, M. (2025). *Ontwikkelaars merken nog weinig van de Omgevingswet: ontwikkelaars zien nog weinig verandering bij gemeenten sinds bijna twee jaar geleden de Omgevingswet werd ingevoerd*.

Binnenlands Bestuur, 7 november 2025. Geraadpleegd op 10 november 2025, via

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/ontwikkelaars-merken-nog-weinig-omgevingswet>

Heymans, J. & Collignon, A. (2025). 'De Omgevingswet in de rechtspraak. Een bloemlezing van de eerste ontwikkelingen en jurisprudentie vanaf 1 januari 2024', *BR 2025/47* (7), p.294-314.

IenM (2011a). *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*. Brief Omgevingsrecht van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 28 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 953, nr. 40.

IenM (2011b). *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 23 maart 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 953, nr. 39.

IenM (2011c). *Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

IenM (2011d). *Schets omgevingsrechtelijke problemen: waarom een Omgevingswet?* Eenvoudig Beter. Bijlage bij Brief Omgevingsrecht van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 12 december 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 118, nr. 1.

IenM (2014a). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 962, nr. 3.

IenM (2014b). *Stelselherziening Omgevingsrecht*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 17 juni 2014. Vergaderjaar 2013-2014, 33 118, nr. 16.

Inspectie der Rijksfinanciën (2010). *Ruimte voor leven: 2. Leefomgeving en natuur*. Rapport brede heroverwegingen. Den Haag.

Janssen, J. (2023). *Yes we can: geheugensteun voor de grote wederombouw*. Recensie, 2 oktober 2023.

Archined, geraadpleegd op 4 oktober 2023, via <https://www.archined.nl/2023/10/yes-we-can-geheugensteun-voor-de-grote-wederombouw/>

- KPMG & Cebeon (2025). *Onderzoek actualisatie transitiekosten Omgevingswet*. Den Haag.
- KokxDeVoogd (2024). *Praktijkervaringen met de Omgevingswet bij provincies, waterschappen en gemeenten: evaluatie Decentrale Regels Omgevingswet 2024*. Onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Utrecht.
- KokxDeVoogd (2025). *Praktijkervaringen met de Omgevingswet: Evaluatie Algemene Rijksregels Omgevingswet 2025*. Rotterdam.
- KWINK groep (2024). *Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)*. Onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Den Haag.
- KWINK groep (2025). *Onderzoek omgevingsvergunning: Onderzoek naar kerninstrument omgevingsvergunning van de Omgevingswet, anderhalf jaar na invoering*. Den Haag.
- Langerhuizen, A. & Snoo, A. de (2016). De route naar de Omgevingswet. *Vastgoedrecht*, 13 (5), p.117-122.
- Marseille, A., Waard, B. de, Jansen, F., Graaf, K. de & Vos, N. de (2012). *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*. Groningen/Tilburg: Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit van Tilburg.
- Meijer, J., Oldenziel, H. & Vos, H. de (2016). *'The making of' van de stelselherziening omgevingsrecht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Nieuwerf, L. (2017). *Het venster voor de Omgevingswet: de totstandkoming van één Omgevingswet in Nederland verklaard*. Masterscriptie Management van de Publieke Sector. Universiteit Leiden.
- Noord-Brabant (2025). Negentien Brabantse gemeenten en provincie versnellen samen planologische procedures. Nieuwsbericht. Geraadpleegd op 9 november 2025 via www.brabant.nl/actueel/nieuws/versnellen-planologische-procedures/
- Omgevingsdienst NL (2025). *Rapportage uitvraag ervaringen en knelpunten uitvoering Omgevingswet bij omgevingsdiensten, voorjaar 2025*. Ede.
- PBL (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte: ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pieper, H. c.s. (2009). *Motie over een nieuw stelsel voor omgevingsrecht. Voorgesteld tijdens begrotingsbehandeling VROM en Waddenfonds op 26 november 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123-XI, nr. 16.
- Raad van State (2012). *Voorlichting met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht*. Den Haag: Raad van State/Afdeling advisering.
- Rli (2021). *Geef richting, maak ruimte!* Den Haag.
- Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot (2024). *Besturen in regionale ecosystemen: eindanalyse BRE-onderzoek*. Groningen/Utrecht.
- Rutte, M. & Verhagen, M. (2010). *Regeerakkoord VVD-CDA Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- Schönfeld, Y. (2025). 'Anderhalf jaar BOPA-jurisprudentie', *Praktijk Omgevingsrecht*. Augustus 2025 (5), p.4-24.
- Schoot, T. van der (2025). Een bom onder het succes van de Omgevingswet. Column 4 september 2025. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 12 november 2025, via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/een-bom-onder-het-succes-van-de-omgevingswet>
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2016). *Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*. Staatsblad 2016, 156.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2018). *Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving (Besluit activiteiten leefomgeving)*. Staatsblad 2018, 293.
- Staatscourant (2022). *Besluit van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 23 december 2022 houdende instelling van de Commissie evaluatie Omgevingswet (Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Omgevingswet)*. Staatscourant 2022, nr. 33206.

Tweede Kamer (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2010*. Verslag van een wetgevingsoverleg op 30 november 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XI, nr. 18.

Tweede Kamer (2023). *Verslag van een schriftelijk overleg*. 7 februari 2023. Antwoorden van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de implementatie van de Omgevingswet aan de Tweede Kamer van 6 februari 2023. Vergaderjaar 2022-2023, 33 118, nr. 247.

Uylenburg, R. (2011). *Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen*. In: *IenM, Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht* (p.207-221). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

VEH (2025). *Grote verschillen bouwleges maken nieuwbouw fors duurder*. Nieuwsbericht 12 november 2025. Amersfoort: Vereniging Eigen Huis.

Velde, J. van der (2025). *Open normen in het omgevingsplan*. Proefschrift RUG, 8 september 2025. Groningen.

VNG (2020). *Plan van Aanpak Omgevingstafel*. Den Haag.

VNG (2024). *Aanbod SPRONG aan gemeenten voor deelname aan het project SPRONG en RUWBOUWREGELS*. Den Haag.

VNG (2025a). *Monitor Omgevingswet & Wkb: kwartaalrapportage 2. April – juni 2025*. Den Haag.

VNG (2025b). *Monitor Omgevingswet & Wkb: kwartaalrapportage 1. Januari - maart 2025*. Den Haag.

VRO (2025a). *Monitor werking Omgevingswet: rapportage 2024*. Den Haag: Ministerie van VRO, Directie Ruimtelijk Beleid.

VRO (2025b). *Cijfermatige stand van zaken uitvoering Omgevingswet tot en met Q3 2025, Bijlage 1 behorend bij de Voortgangsbrief Omgevingswet Q3 2025*. Oktober 2025. Den Haag.

VRO (2025c). *Voortgangsbrief uitvoering Omgevingswet tweede kwartaal 2025*. Den Haag.

Warbroek, B. (2010). Ruimtelijke Ordening 'nodeloos ingewikkeld'. *Binnenlands Bestuur*, 27 augustus 2010.

Lijst afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
BOPA	Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
DSO-LV	Digitaal Stelsel Omgevingswet – Landelijke Voorziening
ETFAL	Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties
IMRO	Informatiemodel Ruimtelijke Ordening
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPLO	Informatiepunt Leefomgeving
LVBB	Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen
MBA	Milieubelastende activiteit
MER	Milieueffectrapport
NRD	Notitie Reikwijdte en Detailniveau
ODNL	Omgevingsdienst NL
POW	Programma onder de Omgevingswet
RIO	Regionale Implementatiecoach Omgevingswet
SWF	Samenwerkingsfunctionaliteit
STOP	Standaard voor officiële publicaties
TPOD	Toepassingsprofielen omgevingsdocumenten
UvW	Unie van Waterschappen
VEH	Vereniging Eigen Huis
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRO	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening



Bijlagen

Bijlage 1.

Totstandkoming

Activiteiten van de evaluatiecommissie in 2025

De evaluatiecommissie voerde het afgelopen jaar verschillende activiteiten uit om inzichten over de werking van de Omgevingswet op te halen. Deze bijlage bevat een overzicht van de activiteiten die de commissie het afgelopen jaar heeft ondernomen, en de personen die zij daarbij heeft gesproken.

Expertbijeenkomst over het kerninstrument 'Programma' (28 maart 2025)

Tijdens deze bijeenkomst stonden ervaringen centraal van de deelnemers met het werken met het kerninstrument 'Programma onder de Omgevingswet'. Een groep van 16 professionals vanuit het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld, kennisinstellingen en overheden besprak wat de afwegingen zijn om wel of niet met een programma onder de Omgevingswet te werken, het onderscheid tussen een omgevingsprogramma onder de Omgevingswet en een 'gewoon' programma en de bijdrage van het instrument 'Programma' aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De opbrengst van de bijeenkomst heeft de evaluatiecommissie benut bij de opstelling van dit rapport en bij de voorbereiding van verdiepend onderzoek naar de werking van het kerninstrument 'Programma'. Dit onderzoek wordt, in opdracht van de evaluatiecommissie, in 2026 uitgevoerd.

Expertbijeenkomst over 'Beschermen en benutten' (14 mei 2025)

Als onderdeel van de wetsevaluatie kijkt de commissie naar het thema 'beschermen en benutten' van de fysieke leefomgeving en de balans tussen beide. Op 14 mei 2025 sprak de commissie hierover met drie experts. Het gesprek had tot doel hun ervaringen en inzichten op te halen en te bespreken hoe binnen de wetsevaluatie wordt en kan worden omgegaan met dit thema.

Bijeenkomst met de Klankbordgroep (2 oktober 2025)

De evaluatiecommissie heeft begin 2024 een klankbordgroep ingesteld. Hierin hebben acht denkers zitting, afkomstig uit de wetenschap, het maatschappelijk middenveld en de overheid (zie de lijst Geraadpleegde personen). De Klankbordgroep denkt gedurende het evaluatietraject mee met de commissie en reflecteert op voorstellen en bevindingen. De Klankbordgroep kwam voor het eerst bij elkaar op 2 oktober 2024 in Den Haag. Tijdens de bijeenkomst op 2 oktober 2025 is gereflecteerd op het eerste rapport *In werking, maar onderbenut* en is onder andere gesproken over hoe de evaluatie zich kan verhouden tot actualiteiten. De Klankbordgroep zal actief blijven gedurende de gehele verdere periode van de wetsevaluatie.

Bijeenkomst met de Gebruikersraad (10 oktober 2025)

Naast een klankbordgroep heeft de evaluatiecommissie in 2024 ook een gebruikersraad ingesteld. In de Gebruikersraad nemen wetsgebruikers deel van verschillende achtergronden: vertegenwoordigers van brancheverenigingen, koepels en belangenorganisaties (ruim dertig in totaal). Op 10 oktober 2025 kwam de Gebruikersraad voor de twee keer bijeen. Tijdens de bijeenkomst is net als bij de Klankbordgroep gereflecteerd op de bevindingen in het eerste rapport van de evaluatiecommissie, en zijn praktijkervaringen opgehaald rondom de Omgevingswet in 2025. Net als de Klankbordgroep is de Gebruikersraad ingesteld voor de gehele periode van de wetsevaluatie.

Overige gesprekken

In 2025 heeft de evaluatiecommissie diverse individuele gesprekken gevoerd. Het doel van deze gesprekken was om inzichten te verkrijgen rond (het werken met) de Omgevingswet.

Geraadpleegde personen en instanties

Voor de totstandkoming van dit rapport heeft de evaluatiecommissie diverse personen gesproken. Hun namen staan hieronder vermeld. Het rapport van de Evaluatiecommissie Omgevingswet weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de standpunten van de geraadpleegde personen en instanties.

Expertmeeting Programma, 28 maart 2025

Marinus Biemans, Woningcorporatie woCom
Els Cortooms-Land, gemeente Eindhoven
Maarten Engelberts, Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
Ralph Frins, Tilburg University
Marije van der Galiën, Gemeente Smallerland
Loesanne van der Geest, Hogeschool Leiden
Marieke Hofstra, Nationaal Programma Integraal Rivier Management
Eveline Kokx-van Aalsburg, Gemeente Gouda
Erik Lubberink, Provincie Gelderland
Jeroen Oomkens, Waternet
Fen van Rossum, Natuurmonumenten
Roel Sillevius Smitt, Commissie voor de milieueffectrapportage
Willemijn Smal, Commissie voor de milieueffectrapportage
Esther Vos, Provincie Noord-Brabant
Nicolette Zandvliet, NEPROM
Naomi Zijderveld, Waterschap Vallei en Veluwe

Expertmeeting Beschermen en benutten, 14 mei 2025

Tonny Nijmeijer, Radboud Universiteit Nijmegen
Maartje Schlebusch, Gemeente Ede
Willemijn Smal, Commissie voor de milieueffectrapportage

Bijeenkomst Klankbordgroep, 2 oktober 2025

Marlon Boeve, TU Delft
Paul van Eijk, Hogeschool Van Hall Larenstein
Kars de Graaf, Regeringscommissaris Omgevingswet
Marko Hekkert, Planbureau voor de Leefomgeving
Hans Mommaas, Commissie voor de milieueffectrapportage
Aniek Moonen, vm. Jonge Klimaatbeweging, ondernemer (verhinderd)
Karen van Oudenhoven-Van der Zee, Sociaal en Cultureel Planbureau (verhinderd)
Co Verdaas, Deltacommissaris (verhinderd)

Bijeenkomst Gebruikersraad 10 oktober 2025

Wico Ankersmit, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht (verhinderd)
Inge van den Broek, GGD-GHOR Nederland
Jeroen Boot, VNO-NCW/MKB-Nederland
Gert-Jan Brueren, Branche Organisatie Zeehavens (verhinderd)
Jos Dolstra, Vereniging van Milieuprofessionals
Arjen Frentz, Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (verhinderd)
Sascha Dalen Gilhuijs, St. Advisering Bestuursrechtspraak (verhinderd)
Milan van Hulst, de Natuur en Milieufederaties Nederland (schriftelijk)
Steven van der Kleij, Nederlandse Vereniging van Luchthavens (verhinderd)
Paul Kouijzer, Aedes
Hubert Krinkels, Energie-Nederland
Mariëlle Kruidenier, Rijkswaterstaat (verhinderd)
Marjan Kuiper, Staatsbosbeheer (verhinderd)
Peter Lans, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Chris Meerman, Interprovinciaal Overleg
Jacqueline Mineur, Natuurmonumenten
Sjoerd van Muiswinkel, Vogelbescherming Nederland
Marika Niemöller, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
Erik-Lutein Nijssingh, Land- en Tuinbouworganisatie (verhinderd)
Jeroen Oomkens, Unie van Waterschappen
Lars Paardekooper, Netbeheer Nederland (verhinderd)
Caroline Rulkens, Prorail (verhinderd)
Wouter Schenk, Omgevingsdiensten NL
Koos Seerden, Koninklijke NL Ingenieurs

Aaldert ten Veen, Raad van State (verhinderd)
Maarten Verhoeven, Raad voor de Rechtspraak (verhinderd)
Martijn Verwoerd, Bouwend Nederland (verhinderd)
Anne de Vries, Stichting Natuur en Milieu (verhinderd)
Maarten Wiedemeijer, Woonbond (verhinderd)
Thomas de Wilde, Jong BNSP
Luurt Wildeboer, Nederlandse Orde van Advocaten
Nicolette Zandvliet, NEPROM
Pieter-Jan van Zanten, Kadaster

Overige gesprekken

Natascha Bakker, Gemeente Bergen
Majola Boogmans, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Jeroen Boot, VNO-NCW/MKB Nederland
Fred van den Bosch, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Caroline Bosscher, Gemeente Rotterdam
Aldo Dorsman, Gemeente Rotterdam
Roos-Marijn van Hage, Algemene Rekenkamer
Mathijs Ham, Planbureau voor de Leefomgeving
Hannah Hartgerink, Algemene Rekenkamer
Arend Jonkman, Planbureau voor de Leefomgeving
Anne Koning, Provincie Zuid-Holland
Miriam van der Laan, Gemeente Leiden
Patricia Palmen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Heidy Smit, Gemeente Amersfoort
Niels Spierings, Gemeente Nijmegen
Maureen ter Steege, Provincie Zuid-Holland
Maarten Tas, Provincie Zuid-Holland
Jeroen Traudes, Gemeente Haarlem
Jur van der Velde, RUG en adviesbureau Interra
Leendert-Jan Visser, VNO-NCW/MKB Nederland

Bijlage 2.

Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage biedt een onderzoeksverantwoording over hoe de Evaluatiecommissie Omgevingswet tot haar inzichten is gekomen: welke aanpak is gekozen en hoe borgt de commissie de kwaliteit van haar evaluatie?

Aanpak wetsevaluatie in 2025

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft de opdracht om de doeltreffendheid (verbeterdoelen) en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk te evalueren. Dit doet zij met een overkoepelende evaluatie in 2028 (publicatie 2029) en door in de tussenliggende periode jaarlijks een reflectierapport uit te brengen. Hoe de commissie de wet gaat evalueren staat in haar Plan van Aanpak Evaluatie. Dit plan is op 4 december 2023 door demissionair minister De Jonge van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.

De opdracht van de Evaluatiecommissie Omgevingswet is vastgelegd in het Instellingsbesluit uit 2022 (Staatscourant, 2022). De verbeterdoelen vormen een belangrijke focus van de evaluatie, naast de werking van de Omgevingswet in de praktijk. Het functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) maakt geen deel uit van de opdracht van de evaluatiecommissie. Tegelijkertijd kunnen de ervaringen met het DSO daar niet los van worden gezien. Het DSO is immers het centrale gereedschap waarmee in de praktijk met de wet moet worden gewerkt. Waar het de werking van de wet beïnvloedt, betreft de evaluatiecommissie het DSO wel bij de evaluatie. Datzelfde geldt grosso modo voor de financiële effecten van de Omgevingswet. Het evalueren van de doelmatigheid maakt geen deel uit van de opdracht. Wel volgt de evaluatiecommissie met interesse de rapportages van de interbestuurlijke Financiële Monitor Omgevingswet en betreft de inzichten hieruit bij haar reflectierapporten. Tot slot maakt ook het meten van de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet geen deel uit van de evaluatieopdracht. Deze taak is belegd bij het Planbureau voor de Leefomgeving, in lijn met artikel 20.18 van de Omgevingswet.

De commissie evalueert de volle breedte van de Omgevingswet door de werking van de belangrijkste instrumenten uit de wet te onderzoeken: de omgevingsvisie, het programma, de decentrale regels, de algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Ieder jaar doet de commissie onderzoek naar twee van deze instrumenten. Welk onderwerp in welk jaar aan de orde komt, wordt bepaald door de actualiteit en de beschikbaarheid van informatie. Na onderzoeken naar decentrale regels en de BOPA in 2024, is in 2025 aandacht besteed aan algemene rijksregels en omgevingsvergunningen. Het ontbreken van een overkoepelende nulmeting voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet maakt het lastig om vergelijkingen te maken tussen ‘voor en na’ de stelselherziening. Daarom kijkt de commissie naar ontwikkelrichtingen en trends sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Voor haar bevindingen put de evaluatiecommissie uit een brede reeks aan inzichten die de commissie heeft verkregen uit allerlei onderzoeken, en heeft opgehaald uit gesprekken en bijeenkomsten (zie Bijlage 1). Een belangrijke bron betreft de twee grote onderzoeken die in 2025 in opdracht van de evaluatiecommissie zijn uitgevoerd: over de werking van algemene rijksregels voor activiteiten (KokxDeVoogd, 2025) en over omgevingsvergunningen (KWINK groep, 2025). Een andere belangrijke bron vormt de eerste rapportage Monitor Werking Omgevingswet van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, waar de commissie in dit jaarrapport op heeft gereflecteerd. In de eerste helft van 2025 is er verder een expertmeeting georganiseerd over het kerninstrument ‘Programma’. Deze bijeenkomst was een eerste stap in het formuleren van onderzoeksvragen voor het onderzoek in 2026. Ook is een sessie gehouden met drie experts over de balans tussen beschermen en benutten, en de vraag hoe de commissie met deze balans kan omgaan in haar evaluatie. Aansluitend waren er diverse interviews en bijeenkomsten met de Klankbordgroep en Gebruikersraad van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Bovendien heeft de commissie diverse andere relevante publicaties bij onze eerste rapportage betrokken, zoals de VNG-monitorrapportages over de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (2025a en 2025b).

Werkwijze

De Evaluatiecommissie Omgevingswet hanteert de volgende uitgangspunten in haar werkwijze:

- Een belangrijke kwaliteitsborging zit in de herhaling van signalen. Voor de evaluatie tellen signalen die door meer dan één gesprekspartner zijn benoemd en herkend. De bevindingen zijn dus niet gebaseerd op anekdotisch bewijs, waarbij “n=1”.
- Om gesprekspartners vrijuit ervaringen te laten delen met de evaluatiecommissie, hanteert zij de zogeheten *Chatham House Rule* bij bijeenkomsten en interviews. Er wordt niet herkenbaar gerefereerd aan uitspraken van deelnemers. Verslagen zijn alleen voor intern gebruik door de commissie.
- Als er in het eindrapport teksten worden opgenomen die herleidbaar (kunnen) zijn naar respondenten, wordt de betreffende tekst voorafgaand aan publicatie voor akkoord aan hen voorgelegd. In dit rapport is dat het geval geweest bij de overheden die als voorbeelden zijn genoemd in een tekstkader over ‘anders werken’ (kader 2).

Bijlage 3.

Terugblik totstandkoming Omgevingswet

De totstandkoming van de Omgevingswet is een grote wetgevingsoperatie geweest; volgens de rijksoverheid zelfs “een van de grootste stelseloperaties sinds de Grondwet van Thorbecke (1848)”.³⁰ Of het werkelijk zo’n omvangrijke wijziging is, kan worden betwist, maar het is wel degelijk een groot project (Langerhuizen & De Snoo, 2016). De voorbereiding en invoering ervan heeft meer dan 10 jaar geduurd, met een aan te wijzen startpunt in 2010 waarin het kabinet-Rutte I in het Regeerakkoord een vereenvoudiging en bundeling aankondigde van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht. In 2015 is de Omgevingswet vervolgens aangenomen in de Tweede Kamer, een jaar later gevolgd door de Eerste Kamer (Staatsblad, 2016). De invoering van de wet is gedurende het totstandkomingsproces een flink aantal keer opgeschoven. Vooral uitvoeringsproblemen op het gebied van ICT lagen aan het uitstel ten grondslag. Uiteindelijk is de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking getreden. Met de lange voorbereidingstijd en de uitgestelde invoering is de context waarin de Omgevingswet tot stand is gekomen, een heel andere dan de context waarin de wet in werking is getreden. In onderstaande paragrafen staat deze historische context toegelicht, op basis van de tekst uit het Plan van Aanpak voor deze evaluatie (zie ook Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023).

1. Context waarin de Omgevingswet tot stand is gekomen

In 2011 gaf de minister van Infrastructuur en Milieu het politieke startsein voor een fundamentele herziening van het omgevingsrecht (IenM, 2011b). De aankondiging kwam destijds niet uit de lucht vallen. Al geruime tijd en in toenemende mate werd het omgevingsrecht als een complex rechtsgebied ervaren. In de praktijk waren er problemen met langdurige en stroperige procedures en een onvoorspelbaarheid voor gebruikers van het omgevingsrecht (Raad van State, 2012). De herziening was niet de eerste poging om deze problemen aan te pakken, maar wel de eerste poging om dat aan te pakken via een fundamentele herziening. In deze paragraaf staat een beknopte schets van wat voorafging aan de aankondiging in 2011. Daarna volgt een schets van de problemen die de aanleiding vormden tot het opstellen van de Omgevingswet.

Situatie rond 2008: economische crisis en onvrede met trage ruimtelijke ontwikkeling

In 2008 stort een internationale kredietcrisis Nederland in een economische crisis. In de twee jaren daarna klimt Nederland langzaam uit het economisch dal, maar de financiële tekorten doen zich nog overal voelen. In de leefomgeving is de economische crisis vooral merkbaar door vertraging of zelfs het stilvallen van (gebieds)projecten. In 2008 komt de commissie-Elverding, ingesteld om de versnelling van infrastructurele projecten te onderzoeken, met haar eindrapport. In 2009 vormen de uitkomsten van dit rapport, samen met onder andere de aanhoudende economische recessie, aanleiding voor het kabinet om een tijdelijke wet te ontwikkelen om bouwprojecten te versnellen, de latere Crisis- en Herstelwet. De wet moet belemmeringen in de wet- en regelgeving zo veel mogelijk wegnemen, zodat projecten sneller kunnen beginnen en worden uitgevoerd. Dit zou niet alleen de economische crisis moeten bestrijden, maar ook moeten zorgen voor een goed en duurzaam herstel van de economische structuur op de langere termijn (Marseille et al., 2012; Nieuwerf, 2017; AZ et al., 2009).

Integratietendens in wetgeving fysieke domein

In dezelfde periode is in het omgevingsrecht al enige tijd een ontwikkeling gaande richting meer integratie. Voorbeelden daarvan zijn de stapsgewijze integratie van milieuwetgeving in de Wet milieubeheer (in belangrijke mate in de jaren ‘90 van de vorige eeuw), de integratie van waterwetgeving in de Waterwet (2009) en de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro, 2008). Ook zijn er diverse wetgevingstrajecten die strekken tot snellere en betere procedures voor besluitvorming over projecten of activiteiten in de leefomgeving, zoals de Tracéwet (vanaf 1994) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010). Deze initiatieven nemen echter niet het (politieke) beeld weg van de problemen van traagheid en complexe procedures. De vele wetswijzigingen leiden tot een roep om meer rust aan de ene kant, en een meer fundamentele aanpak aan de andere kant (Uylenburg, 2011; Meijer et al., 2016).

³⁰ De vergelijking komt uit een nieuwsbericht van de rijksoverheid van 18 februari 2015, getiteld ‘Minder regels en een mooiere leefomgeving dankzij Omgevingswet’. Het nieuwsbericht staat inmiddels niet meer op de website van het Rijk vermeld. Wel is het nieuwsbericht nog op andere websites te vinden, waaronder die van Omgevingsweb en VNO-NCW.

Motie-Pieper c.s.: fundamentele herziening vanuit tabula rasa-benadering

De problemen met het omgevingsrecht krijgen ook politieke aandacht. In november 2009 vraagt Tweede Kamerlid Pieper (CDA) samen met Neppérus (VVD) en Boelhouwer (PvdA) de regering via een motie om een herziening van het omgevingsrecht vanuit een tabula rasa-opdracht (Pieper c.s., 2009). De aanleiding voor deze fundamentele herziening vanuit een schone lei is in hun ogen vierledig. Allereerst is de regelgeving omtrent de ruimtelijke inrichting van Nederland de afgelopen decennia complexer geworden, ondanks de positieve uitzonderingen zoals de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Ten tweede zijn de kosten voor onder andere onderzoek, juridische procedures en advies opgelopen. Ten derde is het voor de burger steeds lastiger te overzien hoe besluiten tot stand komen. Tot slot is zelfs met nieuwe regelgeving zoals de Crisis- en Herstelwet een meer fundamentele herziening van het omgevingsrecht op termijn onvermijdelijk. De herziening moet met name gericht zijn op het “samenspel van sectorale regelgeving en op de wirwar van AMvB’s en andere regelingen die onder op zich goede wetten hangen, met inbegrip van de bestuurscultuur waar die debet is aan onnodige complexiteit”. Hoewel uiteindelijk nooit over de motie is gestemd, heeft zij veel invloed gehad, zoals later zal blijken.³¹

Brede heroverwegingen: vereenvoudiging omgevingsrecht levert forse besparing op

De economische crisis van dat moment wordt door het kabinet Balkenende-IV aangegrepen om binnen de gehele rijksoverheid onderzoek te laten doen naar bezuinigingsmogelijkheden. Dit interdepartementale onderzoek staat ook wel bekend als de ‘brede heroverwegingen’. Resultaten van de ambtelijke brede heroverwegingen zijn op 1 april 2010 aan de Tweede Kamer gepresenteerd. De werkgroepen Leefomgeving en natuur, Mobiliteit en water en Wonen komen gezamenlijk tot de conclusie dat een fundamentele vereenvoudiging en stroomlijning van de wet- en regelgeving noodzakelijk is voor het omgevingsrecht. Een dergelijke herziening van het omgevingsrecht zou op langere termijn een besparing van enkele miljarden kunnen opleveren (Inspectie der Rijksfinanciën, 2010, p.15, p.38; Warbroek, 2010; Nieuwerf, 2017).

Essays *Bezinning op het omgevingsrecht* (2011)

Tijdens de demissionaire periode van het kabinet-Balkenende IV pakt het toenmalige ministerie van VROM en later Infrastructuur en Milieu de motie-Pieper c.s. verder op. Het ministerie vraagt 21 deskundigen een essay te schrijven over de toekomst van het omgevingsrecht. Daarbij krijgen de auteurs de vrijheid om volledig opnieuw te beginnen (IenM, 2011c, p.1). De bundel *Bezinning op het omgevingsrecht* levert een rijke oogst op aan ideeën voor vernieuwing van het omgevingsrecht. De oplossing waar de nieuwe wetgeving voor moet zorgen, is aan de auteurs meegegeven: “de wens in de maatschappij om de inrichting van de fysieke leefomgeving op een snellere, doorzichtiger en eenvoudiger wijze aan de maatschappelijk gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te kunnen aanpassen” (IenM, 2011c). Uit de bundel blijkt dat er discussie is over één omgevingswet als oplossing voor de problemen binnen het omgevingsrecht (IenM, 2011c, p.263-267). Zo wordt de noodzaak, uitvoerbaarheid en maatschappelijke haalbaarheid door verschillende experts betwist. Van brede acceptatie van het idee van één wet is op dat moment binnen de professie dan ook geen sprake.

Regeerakkoord: aanpak omgevingsrecht en decentralisatie ruimtelijke ordening

In het regeerakkoord van kabinet-Rutte I van 30 september 2010 staan diverse aankondigingen voor de leefomgeving (Rutte & Verhagen, 2010). Allereerst kondigt het kabinet aan dat het komt met voorstellen voor bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht. Verder kondigt het kabinet aan dat ruimtelijke ordening meer overgelaten wordt aan provincies en gemeenten. Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaan van het Rijk naar de provincies. Decentrale overheden worden geacht de kleinschaliger ruimtelijke (functie)wijzigingen in stad en land wel op eigen kracht te kunnen regisseren, zonder rijksbemoeienis (Janssen, 2023; Rli, 2021). Zodoende wordt ruimtelijke ordening in Nederland steeds minder nationaal en steeds meer regionaal georganiseerd (Rli, 2021).

³¹ Over de motie is – anders dan soms wordt gesteld – nooit gestemd. Tijdens het debat reageerde de minister dat zij al bezig was met de strekking van die motie: “Wij zijn op dit moment via het Programma Vernieuwing instrumentarium milieu en ruimtelijke ordening exact met het gevraagde bezig. [...] Ik zal de Kamer voor de jaarwisseling berichten over de herziening van dat instrumentarium en als de indieners op grond daarvan zeggen dat het niet “tabula rasa” of “fundamenteel” genoeg is, verzoek ik hun er dan op terug te komen.” (Tweede Kamer, 2009, p.15). In reactie daarop heeft de heer Pieper de motie aangehouden. Tijdens de vergadering van 15 april 2010 ‘Regeling van Werkzaamheden’ is de motie komen te vervallen. Dit is in lijn met het Reglement van Orde: als er na twaalf weken vanaf het besluit van aanhouden nog niet over is gestemd, komt een aangehouden motie te vervallen. Op 17 juni 2014 stuurt de minister van IenM een brief aan de Tweede Kamer over de stelselherziening omgevingsrecht, waarin ze aangeeft dat ze met het wetsvoorstel Omgevingsrecht uitvoering geeft aan een aantal moties, waaronder de motie-Pieper c.s. (IenM, 2014c).

Geen diepgaande probleemanalyse voorafgaand aan de nieuwe wet

Enkele maanden later kondigt de minister van Infrastructuur en Milieu de start aan van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht (IenM, 2011b). Volgens de minister sluit de geldende wetgeving niet langer aan bij de behoeften van de samenleving. Hoewel geen diepgaand onderzoek is verricht naar nut en noodzaak van deze nieuwe wet, stuurt de minister eind 2011 wel een beknopt document over het waarom van een Omgevingswet naar de Tweede Kamer. In 22 pagina's somt het ministerie de problemen op die maken dat het geldende recht niet langer voldoet en een fundamentele herziening nodig is (IenM, 2011d). Dat de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de fundamentele wetsherziening, beknopt is, is ook destijds gesignaleerd. Al in 2012 benadrukt de Raad van State het belang van een gedegen probleemanalyse en roept op tot een nadere analyse van de oorzaken van de problemen (Raad van State, 2012). Een aantal jaren later heeft de regering de analyse uit 2011 aangevuld in de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (IenM, 2014a). Maar een analyse van de *oorzaken* van die problemen ontbreekt ook dan. Hierdoor is het van het begin af aan niet duidelijk of de wet de genoemde problemen ook gaat oplossen.

Knelpunten in het omgevingsrecht: complexiteit, te weinig dynamiek en bestuurscultuur

Volgens de analyse van het ministerie van IenM ondervinden partijen in de uitvoeringspraktijk van de leefomgeving talrijke problemen. Of het nu partijen zijn die werken aan duurzame gebiedsontwikkeling, stedelijke herstructurering, bereikbaarheid, woningbouw, natuurontwikkeling, herbestemming van cultureel erfgoed, duurzame energie of waterbeheer. De knelpunten liggen zowel in het omgevingsrecht (deze paragraaf) als in de maatschappelijke ontwikkelingen waarop de wetgeving onvoldoende aansluit (volgende paragraaf) (IenM, 2011d; IenM, 2014a, p.24).

Complexiteit

Volgens het ministerie is de complexiteit een belangrijk eerste knelpunt in het omgevingsrecht. Het is te complex, versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Er bestaat een veelvoud aan wetten, AMvB's en ministeriële regelingen op het terrein van het omgevingsrecht. Deze regelgeving is in de tijd versnipperd tot stand gekomen en mist in de praktische toepassing te vaak samenhang, terwijl de projecten steeds vaker gebiedsgericht van aard zijn en er steeds meer samenhang tussen verschillende maatschappelijke opgaven zichtbaar is (IenM, 2011d). De verbroekeling heeft een ontoegankelijk en onoverzichtelijk stelsel tot gevolg. Het leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en vermindert kenbaarheid en bruikbaarheid voor gebruikers. Elke afzonderlijke wet kent zijn eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. Het is met name de optelsom van de regels met elk hun eigen kaders, uitgangspunten en vereisten die ervoor zorgt dat deze niet meer helder zijn voor de partijen die er in de praktijk mee aan de slag moeten. Samenvattend leidt de complexiteit van het recht in de praktijk tot diverse problemen: het is ontoegankelijk en onoverzichtelijk; het is onvoorspelbaar over de uitwerking van het recht; en er is procedureel en inhoudelijk weinig samenhang.

Knelpunten in het omgevingsrecht

Complexe en versnipperde regelgeving

Onbalans tussen zekerheid en dynamiek

Bestuurscultuur en kwaliteit van uitvoering

Bron: IenM (2014a)

Te weinig dynamiek

Ten tweede zijn er knelpunten die te maken hebben met een onbalans tussen zekerheid en dynamiek. De balans slaat te veel door naar zekerheid en ligt te weinig bij dynamiek die gericht is op duurzame ontwikkeling. Dit leidt tot slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde planning en normering, weinig ruimte voor dynamiek, eigen verantwoordelijkheid en innovatie. Er ontbreekt bestuurlijke ruimte om gebiedsgerichte afwegingen te maken.

Bestuurscultuur en de kwaliteit van de uitvoering

In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet die in 2014 is gepubliceerd, is de probleemanalyse uitgebreid. Er wordt een derde knelpunt in het omgevingsrecht benoemd: de bestuurscultuur en de kwaliteit van de uitvoering. Deze knelpunten zijn volgens de Memorie van Toelichting ontstaan als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde. De kennis van de juridische mogelijkheden schiet soms te kort, wat ertoe leidt dat bestuursorganen gewenste ontwikkelingen nodeloos afremmen of suboptimale instrumenten kiezen. En te vaak worden plannen vanuit een specifiek perspectief en vrij geïsoleerd ontwikkeld, waarna te laat de belangen van andere partijen en daaraan gekoppelde omgevingsrechtelijke beperkingen aan de orde komen. Vanzelfsprekend laten deze problemen zich niet alleen

oplossen met nieuwe wetgeving. Een stelselherziening kan hier volgens de Memorie van Toelichting wel bij helpen (IenM, 2014a, p.14-18).

Knelpunten in maatschappelijke ontwikkelingen: geen aansluiting bij trends en opgaven

Naast de knelpunten in het recht sluit de wetgeving in deze jaren volgens het ministerie ook steeds minder aan op ontwikkelingen in de samenleving (IenM, 2011d; IenM, 2014a).

Groeiende samenhang tussen opgaven

Zo wordt de samenhang tussen opgaven steeds groter. Hierdoor wordt het werken vanuit een sectorale benadering – enerzijds voor ontwikkeling, anderzijds voor bescherming – steeds complexer. Bovendien blijkt dat het combineren van opgaven kan leiden tot betere resultaten.

Transitie naar duurzame samenleving

In aanvulling hierop stellen nieuwe opgaven eisen aan het omgevingsrecht. De opgave van duurzame ontwikkeling vraagt om het in samenhang bezien van opgaven en het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. En het klimaatbestendig houden van Nederland vraagt bijvoorbeeld om een integrale aanpak van de gezamenlijke overheden waarbij samenhang vereist is tussen beleidsterreinen zoals water, natuur, landbouw, bouw, en economie. Daarbij kunnen lastige keuzes aan de orde zijn, waarbij de praktijk uitwijst dat niet voor elk sector winst te behalen is.

Onvoldoende ingericht op regionale verschillen

Ook houden de wettelijke regels onvoldoende rekening met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk in concrete projecten en het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. Verder vragen verschillen in bestuurscultuur en verschillen tussen groei- en krimpregio's om maatwerk (IenM, 2014a, p.11-14; IenM, 2011d).

Behoefte aan ruimte voor initiatieven

Tot slot vragen veranderde verhoudingen tussen overheid en burger en het opdrogen van overheidsfinanciering om meer ruimte voor privaat initiatief van burgers en bedrijven.



Bron: IenM (2014a)

2. Context waarin de Omgevingswet in werking is getreden

In vergelijking met de context waarin de Omgevingswet tot stand is gekomen, is de context waarin de wet in werking is getreden wezenlijk anders. De commissie zet de belangrijkste verschillen op een rij.

Andere opgaven

Ten eerste moet Nederland de komende jaren aan de slag met grote transitieopgaven, naast de meer 'klassieke' ruimtelijke opgaven zoals woningbouw. Deels dienden deze transitieopgaven zich tien jaar geleden ook al aan, maar de (ervaren) urgentie ervan is nu veel groter - mede door de Europese richtlijnen waar Nederland aan gebonden is. Denk naast de aan opgaven van een duurzame energievoorziening, de stikstofopgave en het herstel van de natuur, de ontwikkeling van een circulaire economie, de opgave van klimaatadaptatie en verduurzaming van het voedselsysteem. Het vinden van oplossingen zal onvermijdelijk implicaties hebben voor de ruimtelijke inrichting van Nederland (Rli, 2021). De grote transitieopgaven gaan gepaard met extra ruimteclaims, terwijl de ruimte in Nederland al schaars is.

Veranderend perspectief op benutting en bescherming

In de afgelopen jaren heeft de economie op volle toeren gedraaid. De aard van de economische activiteiten is daarbij sterk veranderd, met gevolgen voor de claims op de fysieke leefomgeving. Er zijn bijvoorbeeld datacentra en grote distributiecentra in de open ruimte bijgekomen (zie Evaluatiecommissie Omgevingswet, 2023). Terwijl deze economische ruimteclaims net na de financiële crisis in 2008 zoveel mogelijk werden gefaciliteerd, worden sommige ontwikkelingen op dit moment vanuit het publiek belang minder wenselijk gevonden. De fysieke leefomgeving in Nederland is in de afgelopen jaren zo intensief (economisch) benut, dat daardoor 'zowel de ecologische duurzaamheid als de maatschappelijke waardering van de leefomgeving in de knel komt' (PBL, 2021, p.14). Met andere woorden, terwijl bij het ontwerp van de wet vooral het nut werd gezien van 'benutting', wordt nu ook het nut gezien van 'bescherming'.

Terughoudende politiek-bestuurlijke strategie voor aanpak grote opgaven uitgewerkt

Daar komt bij dat de huidige politiek-bestuurlijke strategie (of elementen daaruit) voor de aanpak van grote opgaven in de leefomgeving is uitgewerkt. Het zoeken naar vooral technische en kortetermijnoplossingen volstaat niet meer, evenals oplossingen waarbij zowel de kool als de geit worden gespaard en vergaande keuzes worden uitgesteld. De samenleving ondervindt in toenemende mate “last van de sectoraal gefragmenteerde en trage aanpak van opgaven in de leefomgeving. De impasse rond diverse dossiers (stikstof, klimaat en woningnood) zorgt voor sociale, ecologische en economische schade (bouwprojecten die niet doorgaan, mensen die geen woning vinden, natuur die achteruitgaat, enzovoort)” (Rli, 2021).

Druk op aanpak van Nederland vanuit rechtspraak en ‘Europa’

Ten vierde zetten rechtspraak en de Europese Unie de aanpak van Nederland onder druk. De Raad van State grijpt in, bijvoorbeeld met het onverbindend verklaren van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in 2019. Voor het niet halen van de klimaatdoelstellingen (klimaatzaak Urgenda) moest de overheid zich voor de rechter verantwoorden. Ook de Europese Commissie vergroot de druk op de Nederlandse aanpak, bijvoorbeeld met het besluit om het CO₂-reductiedoel voor 2030 aan te scherpen van 49% naar 55% (Rli, 2021).

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zet in op meer rijksregie

De Omgevingswet is ontwikkeld in een periode waarin het Rijk minder bemoeienis wilde hebben met de ruimtelijke ordening in Nederland. De afgelopen periode zette de minister van VRO echter in op een meer sturende rol voor het Rijk. In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet toonde de regering zich er indertijd van bewust dat er een tijd kon aanbreken dat er meer rijksregie nodig zou zijn.³² In 2023 heeft de toenmalige minister voor VRO hierover gezegd dat de Omgevingswet zelf geen invulling geeft aan een meer of mindere decentrale invulling of sturende rol van het Rijk. De rol van het Rijk krijgt vorm ‘in de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het instrumentenpakket van die wet, bijvoorbeeld de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de nationale belangen bij de aanscherping van de nationale omgevingsvisie’ (Tweede Kamer, 2023, p.11).

Veranderende uitvoeringspraktijk

In vergelijking met de periode waarin de Omgevingswet is ontwikkeld, is de uitvoeringspraktijk aanzienlijk veranderd. Zo hebben de omgevingsdiensten hun intrede gedaan, en is de omvang, plek en focus van inspecties veranderd. Verder zijn in lijn met de decentralisatie de portefeuilles van bestuurders op provinciaal en lokaal niveau gewijzigd. Ook de komst van private kwaliteitsborgers - volgend uit de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen – heeft invloed op de uitvoeringspraktijk. Bovendien kampt de praktijk met een arbeidstekort: vooral gemeenten hebben een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel, op een moment dat het leren werken met de Omgevingswet aandacht vraagt (Rli, 2021).

³² “Het evenwicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen zal ongetwijfeld in de toekomst nog veranderen, afhankelijk van de opgaven en politieke opvattingen op dat moment” (IenM, 2014a, p.78). En: “[...] In de loop van de tijd is er sprake van een continu proces van oppakken en loslaten, afhankelijk van de opgaven waar de maatschappij voor gesteld staat en de mogelijkheden voor verschillende bestuursorganen om bij te dragen aan de oplossing daarvan” (IenM, 2014a, p.76).

Bijlage 4.

Meerjarige onderzoeksagenda

Tabel 2. Meerjarige onderzoeksagenda Evaluatiecommissie Omgevingswet

	Onderwerpen	Argumentatie	Product
2024	Decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps- en omgevingsverordening	Bij omgevingsverordeningen geldt geen overgangsrecht. Bij omgevingsplan en waterschapsverordening wel, telt als nulmeting.	Reflectierapport 1
	BOPA	Actualiteit problemen: naar verwachting gaan gemeenten de BOPA inzetten om gebiedsontwikkeling niet stil te laten vallen.	
2025	Omgevingsvergunningen	Voor nieuwe aanvragen van een omgevingsvergunning geldt geen overgangsrecht.	Reflectierapport 2
	Algemene rijksregels	Voor algemene regels geldt geen overgangsrecht.	
2026	Programma's & programmatische aanpak	Rijks- en provinciale programma's en programmatische aanpakken die volledig onder nieuwe regime vallen, zijn naar verwachting pas eind 2025 beschikbaar.	Reflectierapport 3
2027	Projectbesluiten	Vanwege de lange proceduredtijd komen naar verwachting pas in 2026 projectbesluiten beschikbaar die volledig onder het nieuwe regime vallen.	Reflectierapport 4
	Omgevingsvisies	Overgangsrecht: Rijk en provincie beschikken per 1 januari 2024 over een omgevingsvisie, maar gemeenten hoeven pas uiterlijk 1 januari 2027 te beschikken over omgevingsvisies conform de wet.	
2028	Herhalingsonderzoek	Om ontwikkelingen te kunnen vergelijken ten opzichte van 2024.	Opstellen eindevaluatie
2029		Uitbrengen eindevaluatie.	Eindevaluatie

Evaluatiecommissie Omgevingswet

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft tot taak de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk te evalueren.

Samenstelling Evaluatiecommissie

Hetty Klavers (voorzitter)
Frank Groothuijse
Michiel Herweijer
Jeroen Niemans
Marleen van Rijswijk
Sarah Ros
Hanna Tolsma
Wienke Zwier

Secretaris

Bart Swanenvleugel

Projectteam

Lianne van Duinen (projectleider)
Michiel de Vries-Herschberg
Katja de Vries

Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Bronvermelding

Evaluatiecommissie Omgevingswet (2026). *Werk aan de winkel: Reflectierapport Omgevingswet 2025*. Den Haag.

Werk aan de winkel: Reflectierapport Omgevingswet 2025
Evaluatiecommissie Omgevingswet

Adres: Bezuidenhoutseweg 30, Den Haag
E-mail: info@evaluatieomgevingswet.nl

Aangeboden aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
op 24 februari 2026