

RAPPORT

Eindrapportage 2024

Monitor Werking Omgevingswet: kwalitatief deel

Klant: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke
Ordering

Referentie: BK1101

Status: Definitief/2

Datum: 18 februari 2025

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Netherlands
Mobility & Infrastructure

Telefoon: +31 88 348 20 00
Fax: +31 33 463 36 52
Email: info@rhdhv.com
Website: royalhaskoningdhv.com

Titel document: Eindrapportage 2024

Ondertitel: Monitor Werking Omgevingswet: kwalitatief deel
Referentie: BK1101
Uw kenmerk: 201865007.011.002
Status: Definitief/2
Datum: 18 februari 2025
Projectnaam: Monitor Werking Omgevingswet (kwalitatief deel)
Projectnummer: BK1101
Auteur(s): LvM, GMvdB en LV

Opgesteld door: Royal HaskoningDHV

Goedgekeurd door: GMvdB

Datum: 18 februari 2025

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Context	1
1.2	Onderzoeksverantwoording en aanpak 2024	1
1.3	Jaarlijkse cyclus	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Bevindingen verbeterdoelen (onderdeel 2)	6
2.1	Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving	6
2.1.1	De onderzochte indicatoren	7
2.1.2	Bevindingen per overheidslaag	9
2.1.2.1	Provincies	9
2.1.2.2	Waterschappen	10
2.1.2.3	Gemeenten	11
2.2	Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte	12
2.2.1	De onderzochte indicatoren	12
2.2.2	Bevindingen per overheidslaag	12
2.2.2.1	Provincies	12
2.2.2.2	Waterschappen	13
2.2.2.3	Gemeenten	13
2.3	Het versnellen en verbeteren van besluitvorming	14
2.3.1	De onderzochte indicatoren	14
2.3.2	Bevindingen per overheidslaag	14
2.3.2.1	Provincies	14
2.3.2.2	Waterschappen	15
2.3.2.3	Gemeenten	15
2.4	Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht	15
2.5	Overkoepelend beeld	15
2.5.1.1	Provincies	15
2.5.1.2	Waterschappen	16
2.5.1.3	Gemeenten	16
3	Bevindingen uitvoeringsprincipes (onderdeel 3)	18
3.1	Integraal werken	18
3.1.1	De onderzochte indicatoren	18
3.1.2	Bevindingen per overheidslaag	19
3.1.2.1	Provincies	19

3.1.2.2	Waterschappen	19
3.1.2.3	Gemeenten	20
3.2	Waarborgen rechtsbescherming	20
3.2.1	De onderzochte indicatoren	20
3.2.2	Bevindingen per overheidslaag	21
3.2.2.1	Provincies	21
3.2.2.2	Waterschappen	21
3.2.2.3	Gemeenten	22
3.3	Positieve grondhouding van overheden	22
3.3.1	De onderzochte indicatoren	22
3.3.2	Bevindingen per overheidslaag	22
3.3.2.1	Provincies	23
3.3.2.2	Waterschappen	23
3.3.2.3	Gemeenten	23
3.4	Participatie van en samenwerking met de samenleving	23
3.4.1	De onderzochte indicatoren	24
3.4.2	Bevindingen per overheidslaag	25
3.4.2.1	Provincies	25
3.4.2.2	Waterschappen	25
3.4.2.3	Gemeenten	26
3.5	Gebiedsgericht werken	26
3.5.1	De onderzochte indicatoren	27
3.5.2	Bevindingen per overheidslaag	27
3.5.2.1	Provincies	27
3.5.2.2	Waterschappen	27
3.5.2.3	Gemeenten	28
3.6	Overkoepelend beeld	29
3.6.1.1	Provincies	29
3.6.1.2	Waterschappen	29
3.6.1.3	Gemeenten	30
4	Aanpak 2025	31

Bijlagen

- Bijlage 1: Ingevuld coderingsschema voor de uitwerking van onderwerpen en indicatoren (werkrapport)
- Bijlage 2: Managementsamenvatting
- Bijlage 3: Notitie Onderzoeks- en monitoringskader
- Bijlage 4: Begrippenlijst
- Bijlage 5: Dossieronderzoek en bijeenkomsten

1 Inleiding

1.1 Context

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de fysieke leefomgeving. Het gaat onder meer om wet- en regelgeving voor bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur.

Royal HaskoningDHV levert een monitor voor de onderdelen 2 (kwalitatief onderzoek verbeterdoelen) en 3 (kwalitatief onderzoek uitvoeringsprincipes) van het Plan van aanpak Monitor Werking Omgevingswet.¹ De monitor beoogt het Rijk en andere overheden van beschrijvende sturings- en verantwoordingsinformatie te voorzien over de werking van het instrumentarium van de Omgevingswet.² Aan de hand van de bevindingen (verzameling van feiten en ervaringen) krijgen het ministerie, de Evaluatiecommissie Omgevingswet en andere partijen signalen over de werking van de Omgevingswet in den brede.

Het onderzoek over het eerste jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet is in het derde kwartaal van 2024 gestart. Dat betekent dat vanwege de korte periode waarin het onderzoek is uitgevoerd, de omvang van het onderzoek en de monitoring voor het jaar 2024 nog gering is. Daarnaast zijn veel indicatoren nog niet te meten omdat gemeente, waterschappen en provincies in 2024 nog veel besluiten hebben afgerond op basis van het oude recht in verband met het geldende overgangsrecht. Tot slot hebben gemeenten tot 1 januari 2027 om een omgevingsvisie op te stellen op basis van de Omgevingswet en hebben zij tot 1 januari 2032 om een omgevingsplan op te stellen dat voldoet aan alle eisen die de Omgevingswet daaraan stelt.

Het spreekt voor zich dat dit invloed heeft op de omvang en validiteit van de bevindingen in het onderzoek.

1.2 Onderzoeksverantwoording en aanpak 2024

Onderzoeksvragen

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

- Hoe werken overheden aan de realisatie van de verbeterdoelen en in hoeverre lukt dit (onderdeel 2)?
- Hoe geven overheden in de uitvoering van de Omgevingswet invulling aan de belangrijke uitvoeringsprincipes om de verbeterdoelen te realiseren (onderdeel 3)?
- In hoeverre zijn overheidsorganisaties toegerust om aan de verbeterdoelen te werken (onderdeel 3)?

Per verbeterdoel (onderdeel 2) zijn onderwerpen en indicatoren benoemd die de verwachting van de wetgever binnen dat verbeterdoel specificeren. Per uitvoeringsprincipe (onderdeel 3) is gekeken langs twee lijnen: uitvoering en organisatie. Ook hier worden per lijn onderwerpen benoemd die specificeren welke onderdelen van de uitvoeringsprincipes worden gemonitord.

¹ Zie voor het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet de volgende link:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/23/plan-van-aanpak-monitor-werking-omgevingswet>.

² Zie ook de Kamerbrief van minister de Jonge d.d. 4 december 2023 'Monitor Werking Omgevingswet, Evaluatie Omgevingswet, Regeringscommissie Omgevingswet' (kenmerk 20230000662453).

Onderzoeksverantwoording

Voor een uitgebreide weergave van de aanpak van Royal HaskoningDHV, de stappen van het onderzoek en monitoring, de onderzoeksverantwoording met o.a. de nulmeting, het normenkader en de wetenschappelijke onderbouwing van de steekproef wordt verwezen naar de Notitie Onderzoeks- en Monitoringskader, die als bijlage 3 bij deze conceptrapportage is toegevoegd.

Tijdslijn 2024

Het onderzoek is gestart in september 2024 met het schrijven van de Notitie Onderzoeks- en Monitoringskader (bijlage 3). Deze is op 17 september 2024 met de klankbordgroep besproken. De koepelorganisaties die aan de klankbordgroep deelnemen, gaven aan dat het wenselijk is om voor het ophalen van informatie zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande gremia (werkgroepen, netwerksessies en dergelijke) om de medeoverheden zo min mogelijk te belasten,³ gelet op de beperkte tijdspanne die nog resteerde en alle onderzoeken die al lopend zijn of gaan lopen. De onderzoeksverantwoording is hierop aangepast en de definitieve versie (bijlage 3)⁴ is op 27 september 2024 bij de opdrachtgever ingediend.

In oktober 2024 is gestart met het dossieronderzoek. Dit betrof een deskstudy naar algemene bronnen om een eerste beeld op te halen. Dit is gedaan voor de indicatoren van zowel de verbeterdoelen als de uitvoeringsprincipes, waarvoor het mogelijk was om informatie op te halen met een deskstudy (zie onderstaande tabel en bijlage 1 welke indicatoren dat in ieder geval *niet* zijn). Een overzicht van de onderzochte documenten is opgenomen in bijlage 5. Wij hebben een eerste deskstudy gedaan voor 3 à 4 overheden per overheidslaag (cases). Met een overheidslaag worden provincies, waterschappen en gemeenten bedoeld. Met een case wordt één provincie, waterschap of gemeente bedoeld. In 2024 zijn uitsluitend de ervaringen van gemeenten, waterschappen en provincies onderzocht. Er is nog niet gekeken naar de ervaringen van het Rijk en uitvoeringsorganisaties.

De onderzoekers hebben cases geselecteerd aan de hand van de criteria die zijn opgesteld in de Notitie Onderzoeks- en monitoringskader (zie bijlage 3).⁵ Bij de selectie is gezorgd voor voldoende variatie in de omvang van de overheidsorganisatie (groot, klein) en de geografische spreiding van decentrale overheden. Deze cases dienen als een nulmeting voor de rest van de monitor, ook om te bepalen welke onderwerpen nu al relevant zijn en welke juist minder relevant om de stand van het land te bepalen.

Tabel 1: de volgende indicatoren leenden zich in ieder geval *niet* voor deskstudy:⁶

Verbeterdoelen:

76, 77, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110

Uitvoeringsprincipes:

111, 112, 115, 116, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149

Vervolgens heeft verificatie en (zoveel mogelijk) validatie plaatsgevonden via de werkgroepen en bestaande gremia per overheidslaag (hierna te noemen: bijeenkomsten). Deze reguliere bijeenkomsten van gemeenten, provincies en waterschappen hebben ieder een specifieke focus op een bepaald thema.⁷

³ Het niet te veel belasten van medeoverheden is ook benadrukt in de hiervoor genoemde Kamerbrief.

⁴ Voor een uitgebreide toelichting op de onderzoeksverantwoording, een onderbouwing van de gemaakte keuzes en het normenkader wordt naar dit document verwezen. Dit wordt *niet* herhaald in deze conceptrapportage.

⁵ De klankbordgroep is in 2024 niet betrokken bij de selectie van de cases.

⁶ In bijlage 1 staan deze genummerde indicatoren uitgeschreven.

⁷ Bijvoorbeeld een bijeenkomst gericht op participatie of VTH.

De onderzochte onderwerpen zijn daarnaar onderverdeeld. Een overzicht van deze bijeenkomsten is opgenomen in bijlage 5. Tijdens de bijeenkomsten zijn telkens de volgende, algemene, vragen gesteld:

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

Los van deze algemene vragen zijn de indicatoren die aansluiten bij het specifieke onderwerp of thema van de bijeenkomst, bijvoorbeeld participatie of gebiedsgericht werken, met de desbetreffende deelnemers van tevoren gedeeld en tijdens de bijeenkomst besproken. Door deze aanpak is via de bijeenkomsten van gemeenten, provincies en waterschappen ook informatie opgehaald over indicatoren die niet door middel van een deskstudy kon worden opgehaald, maar uitsluitend indien en voor zover het onderwerp van de indicatoren aansloot bij het thema van de bijeenkomst. Na de bijeenkomsten konden deelnemers ook nog schriftelijk aanvullende informatie aanleveren. Hier is ook gebruik van gemaakt.

Tabel 2: de volgende indicatoren zijn in 2024 onderzocht en hebben resultaat opgeleverd:⁸

Verbeterdoelen:

73, 75, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 97, 108

Uitvoeringsprincipes:

111, 113, 114, 115, 124, 125, 126, 128, 131, 132, 134, 136, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149

Op een aantal bevraagde indicatoren is (vooralsnog) geen bruikbaar antwoord gekomen. Over deze indicatoren kan derhalve geen conclusie worden getrokken. De betreffende indicatoren worden hieronder uiteen gezet:

Tabel 3: de volgende indicatoren zijn in 2024 onderzocht maar hebben geen resultaat opgeleverd:

Verbeterdoelen:

86, 91, 92, 93, 95, 101

Uitvoeringsprincipes:

127 en 146

Verantwoording van de bevindingen

De bevindingen zijn aan het einde van het jaar met het onderzoeksteam van Royal HaskoningDHV in verschillende werksessies geëvalueerd, gericht op een voorlopige synthese van de belangrijkste bevindingen. Zodoende kon alle informatie uit de deskstudy en de bijeenkomsten op een zorgvuldige manier worden geduid. De resultaten zijn samengevat in een eerste rapportage, waarbij specifiek wordt weggebleven van conclusies zoals “alle gemeenten ervaren X” of anderszins gegeneraliseerde stellingen. De verificatie en validatie van de onderzoeksbevindingen is immers beperkt tot de overheden die hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten.

⁸ In bijlage 1 staan deze genummerde indicatoren uitgeschreven. Vanaf 2025 worden bijvoorbeeld ook de indicatoren onderzocht die gaan over de ervaringen van initiatiefnemers (zie hoofdstuk 4).

De conclusies richten zich op de beantwoording van de onderzoeksvragen, zijn neutraal geformuleerd en dus niet oordelend over de inspanningen van overheden.

Het onderzoek is in Q3 van 2024 gestart, dat betekent dat vanwege de korte periode van onderzoek de omvang van het onderzoek en de monitoring voor het jaar 2024 nog gering is. Daarnaast is ook in de klankbordgroep besproken dat veel indicatoren nog niet te meten zijn vanwege het tijdstip in de transitie, bijvoorbeeld omdat provincies en andere overheden in 2024 nog bezig zijn met het afhandelen van vergunningen onder het oude recht. Het spreekt voor zich dat dit invloed heeft op de omvang en de validiteit van de bevindingen. We willen benadrukken dat om die reden voorzichtig dient te worden omgegaan met het trekken van conclusies.

1.3 Jaarlijkse cyclus

Het onderzoek zal jaarlijks plaatsvinden. De jaarlijkse rapportages worden in concept voorgelegd aan de klankbordgroep, voor feedback en input. Het gaat om beschrijvende rapportages met bevindingen, de jaarrapportages omvatten geen oordeel over de werking van de wet.

Conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet gaan we uit van een jaarlijkse programmering en planning van de casestudies. Hierdoor kan er jaarlijks bijgestuurd worden, na de evaluatie van elke jaarrapportage om het programma van het volgende jaar te bepalen. Zo kan er bijvoorbeeld met aanvullend onderzoek verdiept worden op een bepaald thema.

Het uitgangspunt is dat we bij een aantal overheden jaarlijks over alle van toepassing zijnde indicatoren gegevens verzamelen. Zo kunnen we bij deze overheden de langjarige ontwikkeling monitoren op de indicatoren. Dit sluit aan bij het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet waarin staat dat een deel van de casestudy's periodiek wordt herhaald bij dezelfde overheid om een beeld te vormen van de langjarige transitie in het omgevingsrecht.

Afhankelijk van de resultaten van deze periodieke monitor, kan er vervolgens op bepaalde onderwerpen een verdieping worden gemaakt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er over een specifiek onderwerp (bijvoorbeeld rechtsbescherming) in 2024 of 2025 nog niet veel informatie bij een overheidsinstantie beschikbaar is. Daar kan dan in het volgende jaar de focus op worden gelegd. Het totale aantal cases, en het aantal cases per onderwerp of indicator staat dus niet voor de gehele periode van drie jaar al vast. Dit is conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet, waarin is vermeld dat de hoeveelheid casestudy's afhangt van het beschikbare budget, de belastbaarheid van de overheden en de informatiebehoefte.

In het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet staat bovendien dat we de uitwerking in overleg met de opdrachtgever vaststellen. Hierdoor wordt er enerzijds informatie verzameld over langjarige ontwikkeling van de transitie bij overheden, en kan er anderzijds tussentijds bijgestuurd worden, afhankelijk van welke informatie op dat moment relevant is. Wanneer het beeld dat uit de periodieke herhaling naar voren komt over een bepaald onderwerp eenduidig is, kan dit beeld via twee methoden extern gevalideerd worden: door losse cases bij andere overheden en/of door de ronde tafels (bijeenkomsten).

Wanneer het beeld dat uit de periodieke herhaling naar voren komt over een bepaald onderwerp minder eenduidig of zelfs diffuus is, kan dit door dezelfde twee methoden geanalyseerd worden, welke omstandigheden maken dat overheden op bepaalde onderwerpen een verschillende ontwikkeling laten zien.

1.4 Leeswijzer

In deze conceptrapportage gaan we achtereenvolgens in op de bevindingen ten opzichte van de verbeterdoelen (hoofdstuk 2) en de bevindingen ten opzichte van de uitvoeringsprincipes (onderdeel 3). In hoofdstuk 4 volgt een aanpak voor 2025.

2 Bevindingen verbeterdoelen (onderdeel 2)

Met de monitor heeft de rijksoverheid als doel zichzelf en anderen te voorzien van informatie over de werking en de effecten van de Omgevingswet.⁹ Met de effecten van de wet worden in deze monitor de verbeterdoelen van de wet bedoeld. De overkoepelende vraag met betrekking tot de verbeterdoelen is: *'Hoe werken overheden aan de realisatie van de verbeterdoelen en in hoeverre lukt dit?'*.

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

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

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

De bevindingen uit het onderzoek voor 2024 staan hieronder per verbeterdoel uiteengezet. Daarbij wordt per verbeterdoel aangegeven met welke indicatoren de informatie is gemeten en welke methode daarvoor is ingezet. De gehanteerde methoden in 2024 zijn deskstudies en bijeenkomsten met vertegenwoordigers van overheden.

2.1 Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet brengt een grote hoeveelheid sectorale wetten en regelgeving samen in één wet. Dit moet overheden en andere betrokkenen stimuleren in het fysieke domein, uitgaande van de ontwikkeling of opgave, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. De Omgevingswet beoogt een integrale aanpak waarbij samenhang wordt aangebracht tussen sectoren, belangen en instrumenten. In de monitor is informatie verzameld om inzicht te krijgen in hoeverre dit verbeterdoel behaald wordt. Daartoe is door middel van verschillende indicatoren gekeken naar de samenhangende benadering in termen van inhoudelijke thema's, belangen van betrokkenen, interne en externe samenwerking en inzet van instrumentarium.

⁹ Volgens het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet.

Tabel 4: Onderzocht instrumentarium***De omgevingsvisie:***

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

Het programma:

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

Het omgevingsplan en de omgevingsverordening:

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

2.1.1 De onderzochte indicatoren

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van een deskstudy, waarin openbaar gemaakte documenten zijn bestudeerd:

[73] Worden de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang bekeken in de omgevingsvisies van de gemeenten/provincies? (Deskstudy)

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

[82] Wordt in omgevingsvisies verwezen naar andere instrumenten waarmee de visie tot uitvoering wordt gebracht en visa versa? (Deskstudy)

[83] In hoeverre zetten overheden vrijwillige of voorwaardelijke programma's in gekoppeld aan gestelde omgevingswaarden? (Deskstudy)

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van bijeenkomsten:

[73] Worden de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang bekeken in de omgevingsvisies van de gemeenten/provincies? (Bijeenkomsten)

[78]: Worden binnen provincies, gemeenten en waterschappen alle relevante afdelingen betrokken bij het opstellen van planregels? (Bijeenkomsten)

[79] In hoeverre stemmen overheidsorganen de inzet en inhoud van instrumenten uit de Omgevingswet met elkaar af? (Bijeenkomsten)

[80] Worden partijen zoals GGD, veiligheidsregio's, netbeheerders, ProRail en Staatsbosbeheer door gemeenten betrokken bij inzetten van instrumenten? (Bijeenkomsten)

[81] Zetten overheden actief in op alle onderdelen van de beleidscyclus en de instrumenten die daarbij horen? (Bijeenkomsten)

[82] Wordt in omgevingsvisies verwezen naar andere instrumenten waarmee de visie tot uitvoering wordt gebracht en visa versa? (Bijeenkomsten)

Tabel 5: De beleidscyclus

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen en bestaat uit vier pijlers: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.



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

Beleidsontwikkeling

Beleidsontwikkeling staat voor de visievorming. De omgevingsvisie is een samenhangende visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Programma's kunnen ook visievormend zijn. Belangrijke input voor de visie is het resultaat van de terugkoppeling.

Beleidsdoorwerking

De gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving kunnen concreter worden gemaakt door die juridisch vast te leggen in bijvoorbeeld omgevingswaarden. Daarmee kunnen ook andere overheden worden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het beleid. De doorwerking van het beleid van provincies en het Rijk kan ook door middel van instructieregels over taken en bevoegdheden van andere overheden.

Uitvoering

De uitvoering gebeurt door de initiatiefnemers van activiteiten en projecten: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Deze pijler is verschillende ten opzichte van de andere drie, waarin alleen de overheid centraal staat. Belangrijk aan de uitvoering is dat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer vooropstaat, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht.

Terugkoppeling

Met toezicht en handhaving ziet de overheid toe op naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring brengt de overheid de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen en/of aanpassing van de inzet van instrumenten nodig is.

2.1.2 Bevindingen per overheidslaag

2.1.2.1 Provincies

[73] Worden de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang bekeken in de omgevingsvisies van de gemeenten/provincies? (Deskstudy en bijeenkomsten)

[82] Wordt in omgevingsvisies verwezen naar andere instrumenten waarmee de visie tot uitvoering wordt gebracht en visa versa? (Deskstudy)

[83] In hoeverre zetten overheden vrijwillige of voorwaardelijke programma's in gekoppeld aan gestelde omgevingswaarden? (Deskstudy)

De in de deskstudy betrokken provincies besteden in de omgevingsvisies aandacht aan de samenhang tussen de verschillende thema's. In de omgevingsvisies wordt benadrukt dat verschillende thema's, bijvoorbeeld landbouw, natuur, water, wonen, werklocaties en verkeer en vervoer, in samenhang worden benaderd.

Geconstateerd wordt dat vanuit visies wordt verwezen naar programma's en de omgevingsverordening, waarin de visie concreet wordt uitgewerkt dan wel wordt vertaald naar bindende regelgeving. Tijdens bijeenkomsten gaf een aantal provincies aan dat ze bezig zijn met het beleidsrijk (dat wil zeggen: met hernieuwd beleid) omzetten en actualiseren van de omgevingsvisie. Provincies erkennen dat een samenhangende benadering nodig is, maar geven aan dat dit "work in progress" is. In het proces van de actualisatie van de omgevingsvisie wordt door een aantal geprobeerd om sectorale beleidsprogramma's bij elkaar te brengen.

De provincies zijn het erover eens dat het daadwerkelijk bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de verschillende sectorale thema's bij het opstellen van de omgevingsvisie een uitdaging is.

[78]: Worden binnen provincies, gemeenten en waterschappen alle relevante afdelingen betrokken bij het opstellen van planregels? (Bijeenkomsten)

[81] Zetten overheden actief in op alle onderdelen van de beleidscyclus en de instrumenten die daarbij horen? (Bijeenkomsten)

Met betrekking tot de doorwerking van omgevingsvisies naar vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) werd in de bijeenkomsten door een aantal provincies aangegeven dat de uitvoeringskant (vergunningverlening en handhaving) niet bij het opstellen van de vorige versies van de omgevingsvisie betrokken was.

Tijdens de bijeenkomsten werd door verschillende provincies erkend, dat de doorwerking van beleid in de handhaving en vergunningverlening een verbeterpunt is. Daarvan zijn ze zich bewust en er wordt ook aan gewerkt.

Bij een bijeenkomst met vergunningverlening (VTH) werd opgemerkt dat onder de Omgevingswet de samenhang in de uitvoering minder lijkt te zijn geworden dan voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, mede door het vervallen van de aanhaakplicht en onlosmakelijke samenhang. Vanuit gemeenten en waterschappen komt de vraag hoe hier mee om te gaan omdat dat haaks staat op de uitgangspunten van de wet.

Tabel 6: de aanhaakplicht en onlosmakelijke samenhang vervallen:

De aanhaakplicht:

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

Onlosmakelijke samenhang:

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

Vervallen onder de Omgevingswet:

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

2.1.2.2 Waterschappen

[73] Worden de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang bekeken in de omgevingsvisies van de gemeenten/provincies? (Deskstudy)

Indicator 73 ziet niet op waterschappen. Dat komt omdat waterschappen niet verplicht een omgevingsvisie hoeven op te stellen. Uit de deskstudy blijkt dat de bij de deskstudy betrokken waterschappen wel een visie hebben vastgesteld.

Omdat 'water' een thema op zichzelf is en het doel van waterschappen niet is om andere dan water gerelateerde thema's te behandelen, is voor waterschappen de vraag niet van toepassing of zij andere thema's in de fysieke leefomgeving aandacht geven in de visie.

[79] In hoeverre stemmen overheidsorganen de inzet en inhoud van instrumenten uit de Omgevingswet met elkaar af? (Bijeenkomsten)

[81] Zetten overheden actief in op alle onderdelen van de beleidscyclus en de instrumenten die daarbij horen? (Bijeenkomsten)

[82] Wordt in omgevingsvisies verwezen naar andere instrumenten waarmee de visie tot uitvoering wordt gebracht en visa versa? (Bijeenkomsten)

In een bijeenkomst met waterschappen hebben we waargenomen dat veel van de aanwezige waterschappen (in enige vorm) een visie hebben opgesteld, ondanks dat de Omgevingswet daartoe geen verplichting bevat. Ten eerste stellen waterschappen een visie op zodat zij provincies en gemeenten kunnen ondersteunen bij het opstellen van de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies en om naar aanleiding van de watervisie in gesprek te gaan met stakeholders. De visie dient in die zin als handvat in samenwerking. Daarnaast is de visie een verkenning voor het waterbeheerprogramma en de waterschapsverordening. Tot slot is de visie bedoeld om de interne organisatie te stroomlijnen.

2.1.2.3 Gemeenten

[73] Worden de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang bekeken in de omgevingsvisies van de gemeenten/provincies? (Deskstudy en bijeenkomsten)

De wet verplicht nog niet tot het vaststellen van een omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet, de deadline voor het vaststellen van een omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet is 1 januari 2027. In de bijeenkomsten met gemeenten werd aangegeven dat de gemeenten die nog geen omgevingsvisie hebben vastgesteld, daar al wel mee bezig zijn. In de omgevingsvisies die reeds zijn vastgesteld, staat uitdrukkelijk vermeld dat thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang worden gezien. In de bij de deskstudy betrokken visies kwam dit in één omgevingsvisie inhoudelijk naar voren.

[79] In hoeverre stemmen overheidsorganen de inzet en inhoud van instrumenten uit de Omgevingswet met elkaar af? (Bijeenkomsten)

[80] Worden partijen zoals GGD, veiligheidsregio's, netbeheerders, ProRail en Staatsbosbeheer door gemeenten betrokken bij inzetten van instrumenten? (Bijeenkomsten)

[81] Zetten overheden actief in op alle onderdelen van de beleidscyclus en de instrumenten die daarbij horen? (Bijeenkomsten)

Gemeenten geven aan dat zij verschillende stakeholders betrekken bij het opstellen van de omgevingsvisies, maar dat dat niet nieuw is. Ze geven daarbij aan dat dit voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook al werd gedaan.

In de bijeenkomsten kwam naar voren, dat een samenhangende benadering toepassen in de omgevingsvisie voor gemeenten een uitdaging is. Voor gemeenten is het bovendien een uitdaging om de thematische samenhang zodanig vorm te geven dat op basis daarvan omgevingsplanregels kunnen worden opgesteld die werkbaar zijn voor handhaving en toezicht.

In de bijeenkomsten werd door sommige gemeenten opgemerkt dat zij worstelen met de afweging tussen het belang van een integrale benadering welke mogelijk niet concreet genoeg is voor de omzetting naar het omgevingsplan, en het belang van een solide omgevingsvisie, die als basis kan dienen voor omgevingsplanregels. Een solide en concrete omgevingsvisie heeft het voordeel dat op basis daarvan

(snel) omgevingsplanregels kunnen worden opgesteld. Het risico dat een gemeente terug moet naar de tekentafel is dan kleiner. Wanneer de omgevingsvisie minder concreet is, moet een vertaalslag worden gemaakt naar het omgevingsplan, en dan kan het zijn dat naar aanleiding daarvan de omgevingsvisie (weer) moet worden aangepast.

Uit de deskstudy en de bijeenkomsten met gemeenten is gebleken, dat er (nog) niet wordt verwezen naar provinciale visies, waterschapsvisies of de Nationale omgevingsvisie.

Evenmin is in de deskstudy waargenomen dat gemeenten werken met vrijwillige of voorwaardelijke programma's gekoppeld aan gestelde omgevingswaarden.

2.2 Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte

De Omgevingswet moet de samenleving in staat stellen om eenvoudiger en beter dan voorheen de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te houden. Tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor activiteiten van burgers en bedrijven. Overheden dienen in hun beleid en de uitvoering daarvan de balans te vinden tussen beschermen en benutten. Daarvoor biedt de Omgevingswet meer keuzeruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken. In de monitor is aan de hand van verschillende indicatoren informatie verzameld over hoe overheden die keuzeruimte creëren en gebruiken.

2.2.1 De onderzochte indicatoren

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van een deskstudy, waarin openbaar gemaakte documenten zijn bestudeerd:

[84] Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk? (Deskstudy)
[90] Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe? (Deskstudy)

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van bijeenkomsten:

[84/85] Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk en hoe bieden overheden maatwerk aan initiatiefnemers? (Bijeenkomsten)
[86] Hoe bieden overheden gebiedsgericht maatwerk met locatie specifieke regelgeving? (Bijeenkomsten)
[87] Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld ten aanzien van bodem en infrastructuur? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de algemeen geldende regel? (Bijeenkomsten)
[88] Gebruiken overheden de afwegingsruimte die algemene regelgeving biedt alvorens maatwerkregels of voorschriften toe te passen? (Bijeenkomsten)
[90] Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe? (Bijeenkomsten)

2.2.2 Bevindingen per overheidslaag

2.2.2.1 Provincies

[84] Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk? (Deskstudy)
[90] Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe? (Deskstudy)

Drie van de vier bij de deskstudy betrokken provincies geven in hun omgevingsverordening aan dat de afwegingsruimte groot is, dat zij veel afwegingsruimte willen bieden dan wel dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot maatwerk en flexibiliteit.

Één van de bij de deskstudy betrokken provincies stelt kort in haar omgevingsverordening dat de afwegingsruimte wordt gekoppeld aan het subsidiariteitsbeginsel en dat waar mogelijk afwegingsruimte moet overblijven voor de betreffende gemeente of waterschap.

[84/85] Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk en hoe bieden overheden maatwerk aan initiatiefnemers? (Bijeenkomsten)

[88] Gebruiken overheden de afwegingsruimte die algemene regelgeving biedt alvorens maatwerkregels of voorschriften toe te passen? (Bijeenkomsten)

[90] Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe? (Bijeenkomsten)

Wat betreft het overdragen van maatwerkbevoegdheden aan gemeenten in instructieregels, blijkt uit bijeenkomsten dat verschillende provincies daar huiverig voor zijn. Aangegeven wordt dat zij ervaren dat er minder expertise en tijd bij gemeenten is dan bij provincies om maatwerk in instructieregels toe te passen.

Met betrekking tot maatwerkvoorschriften wordt in de bijeenkomst door verschillende provincies aangegeven dat deze zich met name afspelen in het domein van VTH, dat grotendeels bij de Omgevingsdiensten is belegd.

2.2.2.2 Waterschappen

[84] Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk? (Deskstudy)

[90] Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe? (Deskstudy)

De in de deskstudy betrokken waterschappen motiveren in hun waterschapsverordening de verschillen tussen zorgplichten, specifieke en algemene uitvoeringsregels, meldingsplichten en maatwerkmogelijkheden. De behoefte aan maatwerkmogelijkheden is het grootst wanneer 1) lokale omstandigheden daarom vragen, 2) bijzondere gevallen spelen, 3) technische ontwikkelingen snel gaan en 4) de maatschappelijke of ruimtelijke belangen groot zijn.

[88] Gebruiken overheden de afwegingsruimte die algemene regelgeving biedt alvorens maatwerkregels of voorschriften toe te passen? (Bijeenkomsten)

[90] Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe? (Bijeenkomsten)

Verschillende waterschappen geven tijdens de bijeenkomst aan dat er behoefte aan maatwerk is omdat het Bal niet voorziet in de ideale situatie voor lozingen, de technische ontwikkelingen snel gaan en vaak grote ruimtelijke belangen spelen. Aan de andere kant levert maatwerk veel werk en onduidelijkheid voor de omgeving op. Maatwerk is een aanvullende optie in situaties waarin algemene of standaardregels niet afdoende zijn.

2.2.2.3 Gemeenten

[84/85] Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk en hoe bieden overheden maatwerk aan initiatiefnemers? (Bijeenkomsten)

[87] Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld ten aanzien van bodem en infrastructuur? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de algemeen geldende regel? (Bijeenkomsten)

[88] Gebruiken overheden de afwegingsruimte die algemene regelgeving biedt alvorens maatwerkregels of voorschriften toe te passen? (Bijeenkomsten)

[90] Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe? (Bijeenkomsten)

Tijdens de bijeenkomst gaven verschillende gemeenten aan te onderzoeken waar ze afwegingsruimte kunnen toepassen bij het opstellen van het omgevingsplan. Gemeenten zien dat hier haken en ogen aan zitten. Zo is er over maatwerk veel overleg nodig, waardoor het soms de vraag is hoe werkbaar de afwegingsmogelijkheden zijn. Sommige gemeenten zoeken naar landelijk uitgedachte voorbeelden.

Bij het gebruiken van de mogelijkheden om afwegingsruimte in regelgeving op te nemen, lopen gemeenten tegen problemen aan, zoals netcongestie. Sommige gemeenten geven aan dat de afwegingsruimte in de praktijk beperkt is en ze niet altijd de kant op kunnen die zij willen. Dat kan ook te maken hebben met rijksdoelen (woningbouw, energietransitie, veiligheid, mobiliteit) die gehaald moeten worden, waardoor afwegingsruimte wordt ingeperkt.

Met betrekking tot afwegingsruimte wordt tot slot door meerdere gemeenten erkend dat het gebruik ervan in relatie tot de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet niet groter is geworden.

2.3 Het versnellen en verbeteren van besluitvorming

De Omgevingswet moet ervoor zorgen dat de besluitvorming over projecten in de leefomgeving sneller en beter wordt. De Omgevingswet zorgt voor een versnelling, door de reguliere, korte voorbereidingsprocedure als uitgangspunt te nemen en van de uitgebreide voorbereidingsprocedure een uitzondering te maken.

De Omgevingswet kent twee voorbereidingsprocedures: de reguliere voorbereidingsprocedure en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Deze procedures sluiten aan bij de korte voorbereidingsprocedure (titel 4.1) en de uitgebreide voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) in de Awb. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is en dat het bevoegd gezag binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een beslissing neemt. De toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is in de Omgevingswet een uitzondering. Wanneer de uitgebreide procedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is, beslist het bevoegd gezag binnen 6 maanden na een aanvraag.

Het verbeteren én versnellen van de besluitvorming zijn twee doelen die niet automatisch in elkaars verlengde liggen. Overheden zullen hier een goede balans in moeten vinden. In de monitor is door middel van verschillende indicatoren informatie verzameld over hoe door overheden invulling wordt gegeven aan deze balans in de praktijk.

2.3.1 De onderzochte indicatoren

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van bijeenkomsten:

[95] Ervaren overheden de mogelijkheid om op basis van de Omgevingswet hun taakuitvoering te stroomlijnen? (Bijeenkomsten)

[97] Ervaren bevoegde gezagen een snellere afhandeling van vergunningenbesluiten? (Bijeenkomsten)

[108] Kunnen overheden overweg met het DSO voor het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving? (Bijeenkomsten)

2.3.2 Bevindingen per overheidslaag

2.3.2.1 Provincies

[97] Ervaren bevoegde gezagen een snellere afhandeling van vergunningenbesluiten? (Bijeenkomsten)

Geen van de provincies gaf in de bijeenkomsten aan op dit moment een versnelling te zien in de afhandeling van aanvragen voor vergunningen (hoewel harde cijfers ontbreken). Er worden door provincies verschillende redenen gegeven waarom versnelling (nog) niet zichtbaar is. Aangegeven wordt dat informatie in een aanvraag vaak niet volledig is waardoor om aanvullende informatie moet worden gevraagd. Wanneer de provincie het bevoegd gezag is, is er bovendien vaak sprake van de uitgebreide procedure, waarbij versnelling lastig is. Tot slot geven provincies aan dat zij veel aanvragen onder het oude recht hebben afgehandeld. Het is daarom nog te vroeg voor conclusies.

[95] Ervaren overheden de mogelijkheid om op basis van de Omgevingswet hun taakuitvoering te stroomlijnen? (Bijeenkomsten)

[108] Kunnen overheden overweg met het DSO voor het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving? (Bijeenkomsten)

De meeste provincies geven aan dat het leerproces inzake het DSO nog aan de gang is. Een provincie zegt goed met het DSO overweg te kunnen voor wat betreft vergunningverlening. Daarnaast zijn er volgens sommige provincies technische problemen met het DSO.

2.3.2.2 Waterschappen

[95] Ervaren overheden de mogelijkheid om op basis van de Omgevingswet hun taakuitvoering te stroomlijnen? (Bijeenkomsten)

[97] Ervaren bevoegde gezagen een snellere afhandeling van vergunningbesluiten? (Bijeenkomsten)

[108] Kunnen overheden overweg met het DSO voor het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving? (Bijeenkomsten)

Waterschappen geven aan dat de procedures voor de overheid ingewikkelder zijn geworden. Het is om meerdere redenen op dit moment niet mogelijk een vergunningaanvraag sneller te behandelen dan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dat komt ten eerste omdat ervaren wordt dat werken met het DSO meer tijd kost. Ten tweede wordt meer overlegd met andere overheden in het DSO en moeten gemeenten ondersteund worden bij het werken in het nieuwe stelsel, wat extra tijd kost. Ten derde merken waterschappen dat aanvragen veelal onvolledig worden gedaan waardoor extra informatie moet worden opgevraagd.

2.3.2.3 Gemeenten

Dit verbeterdoel zal bij gemeenten gemeten worden vanaf 2025.

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

Dit verbeterdoel zal gemeten worden vanaf 2025.

2.5 Overkoepelend beeld

2.5.1.1 Provincies

De in de deskstudy betrokken provincies zijn op de hoogte van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. De uitdaging is om de beleidscyclus te laten draaien en de samenhang/integraliteit goed in te richten. Provincies hebben dat in beeld en werken eraan. Uit de deskstudy volgt dat de provincies in de bestaande

omgevingsvisies over het algemeen aandacht aan de samenhang tussen de verschillende thema's besteden. In bijeenkomsten geven ze echter aan dat het een lastig proces is om daadwerkelijk te komen tot een samenhangende benadering van de verschillende sectorale beleidsthema's.

Ook geven provincies in de bijeenkomsten aan dat nadenken over de vraag hoe beleid doorwerkt in handhaving en vergunningverlening een verbeterpunt is. Dit is een aandachtspunt waar wel aan gewerkt wordt.

In de deskstudy hebben we met betrekking tot de afwegingsruimte waargenomen, dat in de meeste provinciale omgevingsverordeningen staat dat de afwegingsruimte groot is of dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot maatwerk en flexibiliteit.

Provincies geven echter in bijeenkomsten aan dat waar de afwegingsruimte bestaat, die onder het oude recht ook al bestond.

Provincies geven in de bijeenkomsten aan geen versnelling te zien in besluitvorming sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het is ook te vroeg om het nu al te hebben over de vraag of zij versnelling zien. Door het IPO wordt aangegeven dat provincies net begonnen zijn en veel initiatieven zijn nog onder het oude recht afgehandeld. Provincies moeten wennen aan nieuwe systemen die bovendien nog niet altijd goed werken. Soms ontbreekt informatie bij een aanvraag en er is soms sprake van een gebrek aan behandelcapaciteit. De meeste provincies geven aan dat het leerproces inzake het DSO nog aan de gang is.

2.5.1.2 Waterschappen

Waterschappen zijn zich bewust van de verbeterdoelen. De drie in de deskstudy onderzochte waterschappen hebben een visie opgesteld, hoewel dat niet wettelijk verplicht is. De reden is met name, zo volgt uit de bijeenkomsten, dat waterschappen met provincies en gemeenten in gesprek willen bij het opstellen van hun visies. Ze brengen graag samenhang aan in het omgevingsbeleid.

Uit de deskstudy volgt met betrekking tot het creëren van afwegingsruimte dat waterschappen in de waterschapsverordening expliciet aangeven dat zij afwegingsruimte creëren bij het opstellen van regelgeving. Ze motiveren waarom gekozen wordt tussen zorgplichten, specifieke en algemene uitvoeringsregels, meldingsplichten en maatwerkmogelijkheden. Waterschappen geven aan dat maatwerk veel werk en onduidelijkheid voor de omgeving oplevert. Maatwerk is daarom een aanvullende optie in situaties waarin algemene of standaardregels niet afdoende zijn.

Evenals provincies, geven waterschappen in bijeenkomsten aan dat zij nog niet zien dat vergunningaanvragen sneller worden behandeld dan voorheen. Werken met het DSO kost meer tijd, er wordt meer overlegd met andere overheden en veelal zijn aanvragen niet volledig waardoor aanvullende informatie moet worden opgevraagd.

2.5.1.3 Gemeenten

In de deskstudy en bijeenkomst met gemeenten hebben we waargenomen dat gemeenten zich bewust zijn van de verbeterdoelen. Gemeenten zitten in de fase van het (door)ontwikkelen van de omgevingsvisie in de zin van de Omgevingswet. Zij hebben tot 1 januari 2027 de tijd om deze omgevingsvisie op te stellen. Gemeenten geven aan dat het een uitdaging is om tot een omgevingsvisie te komen waarbij thema's in samenhang worden bekeken. De omgevingsvisie dient enerzijds de sectorale thema's te benaderen vanuit een integraal en samenhangend perspectief maar dient anderzijds zodanig concreet te zijn, dat omzetting naar regels in het omgevingsplan mogelijk is.

Gemeenten gaven in een bijeenkomst aan dat bij het omzetten van het bestemmingsplan en de omgevingsvisie naar omgevingsplanregels, zoveel mogelijk wordt gekeken naar de mogelijkheid om afwegingsruimte in regelgeving toe te passen. Gemeenten hebben echter te maken met tijdsdruk en capaciteitsproblemen. Om maatwerk in regelgeving mogelijk te maken is tijd nodig voor overleg. Geconstateerd wordt dat die tijd en capaciteit vaak ontbreekt.

3 Bevindingen uitvoeringsprincipes (onderdeel 3)

De Omgevingswet is een stelselherziening van het Omgevingsrecht. Het algemene beeld is dat een goede uitvoering van de wet vraagt om een andere manier van werken van overheden.¹⁰ Die manier van werken kan worden samengevat in een vijftal uitvoeringsprincipes. Deze principes zijn niet expliciet opgesomd in de memorie van toelichting van de Omgevingswet, maar worden daarin wel aangehaald. Het gaat om de volgende vijf uitvoeringsprincipes:

- Integrale benadering
- ‘Ja, mits’-houding
- Participatie van en samenwerking met de samenleving
- Gebiedsgericht werken
- Blijven waarborgen rechtsbescherming

In deze monitor zijn gegevens verzameld over het werken met de Omgevingswet in de praktijk en gegevens over in hoeverre overheden op deze manier werken en of ze daarvoor toegerust zijn. De bevindingen uit het onderzoek voor 2024 staan hieronder per uitvoeringsprincipe uiteengezet. Daarbij wordt per uitvoeringsprincipe aangegeven met welke indicatoren de informatie is gemeten en welke methode daarvoor is ingezet.

Per uitvoeringsprincipe is steeds een onderscheid gemaakt tussen de indicatoren die van toepassing zijn op de uitvoering en indicatoren die van toepassing zijn op de organisatie. De uitvoering richt zich op de vraag in hoeverre overheden – zowel bestuurlijk als ambtelijk – werken langs dat principe en de organisatie richt zich op de vraag in hoeverre overheden zijn toegerust om op die manier te werken.

3.1 Integraal werken

Met de Omgevingswet wordt de fysieke leefomgeving op een integrale manier benaderd. De nieuwe kerninstrumenten hebben inhoudelijk een bredere reikwijdte dan de oude instrumenten zoals structuurvisies en bestemmingsplannen omdat ze ook gaan over onderwerpen als gezondheid, duurzaamheid en veiligheid. Dat vraagt ook wat van de manier van werken van overheden. In de monitor is hierover door middel van verschillende indicatoren informatie verzameld om inzichtelijk te maken in hoeverre overheden op deze manier werken. Per indicator staat aangegeven of de indicator ziet op de uitvoering (werken overheden langs het principe) of op de organisatie (in hoeverre zijn overheden toegerust om te werken langs het principe).

3.1.1 De onderzochte indicatoren

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van een deskstudy, waarin algemeen bekendgemaakte documenten zijn bestudeerd:

[114] In hoeverre zetten overheden de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet in samenhang in? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

[113] In hoeverre brengen overheden interbestuurlijk samenhang aan in hun omgevingsbeleid? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van bijeenkomsten:

¹⁰ Volgens het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet.

[111] In hoeverre bezien overheden de verschillende sectoren in de leefomgeving in samenhang? (Bijeenkomsten)

[113] In hoeverre brengen overheden interbestuurlijk samenhang aan in hun omgevingsbeleid? Hoe verloopt de interbestuurlijke samenwerking? (Bijeenkomsten)

[114] In hoeverre zetten overheden de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet in samenhang in? (Bijeenkomsten)

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

3.1.2 Bevindingen per overheidslaag

3.1.2.1 Provincies

[114] In hoeverre zetten overheden de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet in samenhang in? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

De bij de deskstudy betrokken provincies benadrukken in hun omgevingsvisies dat de visie wordt uitgewerkt in programma's en dat regelgeving ten behoeve van de visie terugkomt in de verordening.

[113] In hoeverre brengen overheden interbestuurlijk samenhang aan in hun omgevingsbeleid? (Deskstudy en bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Uit de in de deskstudy onderzochte documenten blijkt dat provincies hun beleid hebben afgestemd met gemeenten. Ook wordt in de onderzochte documenten gewezen op regionale samenwerking in verbanden of agenda's.

Provincies lichtten tijdens bijeenkomsten toe dat zij veel samenwerken met andere overheden, bijvoorbeeld door het organiseren van regionale samenwerkingsverbanden. Er worden interbestuurlijke programma's (gebiedsprogramma's, regioprogramma's) opgesteld.

Tijdens de bijeenkomsten werd door provincies opgemerkt dat de omgevingsvisie niet alleen wordt afgestemd met mede-overheden, maar ook met andere grote partijen, zoals bedrijven en burgers.

[111] In hoeverre bezien overheden de verschillende sectoren in de leefomgeving in samenhang? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Bij de bijeenkomsten lichtten provincies toe dat er integraal wordt gewerkt bij het opstellen van beleid. Er is veel aandacht voor integraal werken wat vaak wordt gekoppeld aan gebiedsgericht werken en regionale samenwerking.

De provincies gaven in de bijeenkomsten aan dat er ook veel sectoraal, thematisch beleid wordt gemaakt. Daar ligt een uitdaging om integraal te werken en de thema's in onderlinge samenhang te bezien.

3.1.2.2 Waterschappen

[113] In hoeverre brengen overheden interbestuurlijk samenhang aan in hun omgevingsbeleid? (Deskstudy en bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Over het in samenhang inzetten van instrumenten uit de Omgevingswet, kan met betrekking tot waterschappen worden gezegd dat zij met name input leveren aan andere overheden. De watervisies lijken niet te zijn gericht op het ontvangen van input van provincies en gemeenten op waterbeleid.

Waterschappen nodigen gemeenten en provincies in hun visie uit om in gesprek te gaan over hun omgevingsvisie.

Waterschappen geven aan dat zij veel in gesprek zijn met mede-overheden bij het opstellen van hun visie. Het is ingewikkeld om gezamenlijk de belangen van verschillende overheden in een visie neer te zetten. Aangegeven wordt dat waterschappen behoefte hebben aan consistent beleid vanuit het Rijk. Door waterschappen wordt tevens aangegeven dat de Omgevingswet geen verschil heeft gemaakt in de manier waarop wordt samengewerkt. Waterschappen zien daarin een faciliterende rol voor het Rijk weggelegd.

Een waterschap is een traject gestart met als doel te onderzoeken welke input gemeenten en provincies nodig hebben bij het opstellen van hun visies en hoe dat als waterschap gevoed kan worden. Visies worden dus afgestemd met elkaar. Waterschappen geven echter aan net begonnen te zijn met het volgen van de beleidscyclus, en dat dat tijd kost. Het volgen van de beleidscyclus is voor waterschappen van belang voor het slagen van werken met de Omgevingswet. Waterschappen geven aan te sturen op het naleven van de beleidscyclus.

3.1.2.3 Gemeenten

[114] In hoeverre zetten overheden de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet in samenhang in? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

Door in de deskstudy betrokken gemeenten wordt in de omgevingsvisies aangegeven dat programma's worden ingezet (dan wel wordt verkend hoe ze kunnen worden ingezet) om uitvoering te geven aan de visie. Dat gebeurt bijvoorbeeld met betrekking tot de gemeentelijke uitwerking van de regionale energiestrategieën.

Minder is waargenomen dat in visies verwezen wordt naar het omgevingsplan, welke het juridisch kader vormt voor de fysieke leefomgeving.

[113] In hoeverre brengen overheden interbestuurlijk samenhang aan in hun omgevingsbeleid? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

In de deskstudy onderzochte omgevingsvisies staat aangegeven dat samengewerkt wordt met andere overheden. In de onderzochte omgevingsvisies wordt echter niet aangegeven dat de Nationale Omgevingsvisie, een provinciale omgevingsvisie of een waterschapsvisie als handvat is gebruikt bij het opstellen van de gemeentelijke visie.

3.2 Waarborgen rechtsbescherming

De Omgevingswet brengt een vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers met zich mee om meer ruimte te geven aan initiatiefnemers. Daarbij moet wel een gelijkwaardig beschermingsniveau in acht worden genomen. Een van de uitgangspunten die daarvoor moet zorgen is dat er geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving. Meer ruimte voor initiatiefnemers moet volgens de wetgever niet leiden tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. In de monitor is informatie verzameld om inzicht te verkrijgen in deze rechtsbescherming van belanghebbenden. Voor 2024 is de informatie verzameld van provincies en waterschappen. Dit verbeterdoel zal ook onder initiatiefnemers gemeten worden vanaf 2025.

3.2.1 De onderzochte indicatoren

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van bijeenkomsten:

[124] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de instrumenten uit de Omgevingswet? Hoe worden de instrumenten ingezet? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

[125] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet? Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de algemene zorgplicht? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

3.2.2 Bevindingen per overheidslaag

3.2.2.1 Provincies

[124] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de instrumenten uit de Omgevingswet? Hoe worden de instrumenten ingezet? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

Onder het stelsel van de Omgevingswet is op rijksniveau een aantal activiteiten meldingsplichtig gemaakt, in plaats van vergunningplichtig.

Uit de deskstudy en bijeenkomsten met provincies rijst een gemengd beeld van de wijze waarop provincies hiermee omgaan in de omgevingsverordening. Sommige provincies geven aan dat zij niet merken dat er meer meldingsplichtige activiteiten zijn.

Ook zijn er nog niet veel meldingen of vergunningaanvragen binnengekomen, waardoor ervaring ontbreekt om er iets over te concluderen. Andere provincies merken dat er verwarring is over meldingsplichten en vergunningplichten.

[125] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet? Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de algemene zorgplicht? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

In de bijeenkomsten is aangegeven dat de zorgplicht vooral wordt gebruikt als middel om het gesprek aan te gaan.

3.2.2.2 Waterschappen

[124] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de instrumenten uit de Omgevingswet? Hoe worden de instrumenten ingezet? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

Tijdens de bijeenkomsten geven waterschappen aan dat handhavers meer op zoek zijn naar de regels dan voor inwerkingtreding van de Omgevingswet. De regelgeving is verspreid over meerdere besluiten. Er wordt door andere waterschappen aangegeven dat de handhaving niet te leiden heeft onder de verandering van vergunningplicht naar meldingsplicht.

[125] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet? Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de algemene zorgplicht? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

Tijdens de bijeenkomsten geven waterschappen aan, dat de algemene zorgplicht achter de hand wordt gehouden, wanneer het Bal of de waterschapsverordening geen regels bevat met betrekking tot bijvoorbeeld lozingen.

Een waterschap is aan het onderzoeken of zij in plaats van het Bal te handhaven, kunnen volstaan met het handhaven van de zorgplicht.

3.2.2.3 Gemeenten

Dit uitvoeringsprincipe zal bij gemeenten gemeten worden vanaf 2025.

3.3 Positieve grondhouding van overheden

Artikel 1.6 van de Omgevingswet stelt een algemene zorgplicht vast: *“Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving”*. Uitgangspunt bij de formulering van de zorgplicht is dat activiteiten in beginsel kunnen plaatsvinden. Hierbij wordt van overheden een positieve grondhouding gevraagd ten opzichte van initiatieven: een grondhouding van vertrouwen in initiatiefnemers, meedenken en initiatieven mogelijk maken. In de monitor is informatie verzameld om inzicht krijgen in hoeverre overheden een positieve grondhouding hanteren (uitvoering) en in hoeverre overheden zijn toegerust om vanuit een positieve grondhouding te werken (organisatie).

3.3.1 De onderzochte indicatoren

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van bijeenkomsten:

[126] Vinden overheden dat zij (bestuurlijk en ambtelijk) vanuit een positieve grondhouding opereren? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[127] Investeren overheden bij vergunningverlening in een omgevingsoverleg (voortraject) met initiatiefnemers om mee te denken? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[128] Vinden overheden dat de positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[131] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

3.3.2 Bevindingen per overheidslaag

3.3.2.1 Provincies

[126] Vinden overheden dat zij (bestuurlijk en ambtelijk) vanuit een positieve grondhouding opereren? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Provincies geven tijdens bijeenkomsten aan zich bewust te zijn van de opgave om plannen en initiatieven vanuit een positieve grondhouding te benaderen. Zij geven daarbij aan dat die houding niet is veranderd door de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

[131] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

De kennis en expertise is aanwezig om vanuit een positieve grondhouding te werken, maar de (juridische) mogelijkheden zijn een beperkende factor. Provincies geven aan beperkte mogelijkheden te hebben om uitdrukking te geven aan de positieve grondhouding wegens strenger wordende (Europese) regelgeving, de complexiteit van de opgaven en de complexiteit van de belangen. De complexiteit van de opgaven maakt dat provincies zichzelf strenge kaders opleggen in visies en verordeningen, wat ook niet helpt bij een vruchtbare ‘ja-mits’ opstelling.

[128] Vinden overheden dat de positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Provincies geven tijdens de bijeenkomsten aan dat op gebiedsniveau naar initiatieven kijken meer bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving dan een initiatief benaderen met een positieve grondhouding. Met in het achterhoofd de opgave van het zorgen voor een brede welvaart, wordt per gebied gekeken wat en op welke manier een initiatief kan bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving.

Verskillende provincies geven tijdens de bijeenkomsten aan, dat wanneer door initiatiefnemers meerdere alternatieve initiatieven voor een gebied worden opgeworpen, het gesprek wordt aangegaan zodat de alternatieven verkend kunnen worden, in plaats van op één oplossing gericht te zijn.

3.3.2.2 Waterschappen

[126] Vinden overheden dat zij (bestuurlijk en ambtelijk) vanuit een positieve grondhouding opereren? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Door meerdere waterschappen wordt tijdens de bijeenkomsten aangegeven dat zij zich bewust zijn van het principe de positieve grondhouding, maar dat de houding niet nieuw is. Het is een codificatie van de praktijk.

[131] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

De kennis en expertise is aanwezig om vanuit een positieve grondhouding te werken, maar de (juridische) mogelijkheden zijn een beperkende factor. Waterschappen geven tijdens de bijeenkomsten aan dat er veel druk is op de waterkwaliteit, wat betekent dat waterschappen minder ruimte voor zich zien om de positieve grondhouding handen en voeten te geven.

3.3.2.3 Gemeenten

Het uitvoeringsprincipe 'de positieve grondhouding' zal gemeten worden bij gemeenten vanaf 2025.

3.4 Participatie van en samenwerking met de samenleving

De Omgevingswet schrijft voor dat overheden bij visie- en planvorming en het ontwikkelen van programma's aangeven op welke wijze zij burgers, bedrijven en andere partijen hebben betrokken bij de totstandkoming ervan. Ook worden initiatiefnemers gestimuleerd om participatie toe te passen bij hun voorgenomen activiteiten. In de monitor worden gegevens verzameld over hoe overheden en initiatiefnemers in de praktijk invulling geven aan deze eisen van participatie.

Tabel 7: Participatie

Participatie is volgens de Omgevingswet “*het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit*”. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. Als overheden instrumenten van de Omgevingswet vaststellen, moeten ze daarbij aangeven hoe belanghebbenden betrokken zijn bij de

totstandkoming van deze instrumenten. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten ook aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid hebben ingevuld.¹¹

Daarnaast worden initiatiefnemers gestimuleerd om participatie toe te passen bij hun voorgenomen activiteiten. Een initiatiefnemer moet bij de aanvraag om een omgevingsvergunning aangeven of en zo ja, op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden en wat daarvan de resultaten zijn.

De manier waarop invulling wordt gegeven aan participatie is niet in de wet vastgelegd. De Omgevingswet biedt ruimte voor maatwerk: op welke wijze participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of de activiteit en de omgeving. Alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarin participatie een verplicht aanvraagvereiste is. Echter, ook in dat geval kan de gemeente niet dwingend voorschrijven op welke wijze de aanvrager de participatie moet vormgeven.

In 2024 is ten behoeve van de monitor informatie verzameld om inzicht krijgen in hoeverre overheden aandacht besteden aan participatie (uitvoering) en in hoeverre overheden zijn toegerust om aandacht te geven aan participatie (organisatie).

Dit verbeterdoel zal onder aanvragers van vergunningen gemeten worden vanaf 2025.

3.4.1 De onderzochte indicatoren

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van een deskstudy, waarin algemeen bekendgemaakte documenten zijn bestudeerd:

[136] In hoeverre zijn burgers door overheden actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

[139] Op welke manieren kunnen burgers participeren (inspraakavonden, denktanks, etc.)? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

[132] Hebben provincies en gemeenten een participatiebeleid waarin zij vaststellen hoe zij burgers, bedrijven en maatschappelijk partners betrekken in de ontwikkeling van beleid en het nemen van besluiten? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

[134] Hebben overheden een handreiking om met participatie om te gaan? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van bijeenkomsten:

[75] Hebben bevoegd gezagen informele of formele processen ingericht om participatie te organiseren bij de inzet van het instrumentarium? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[136] In hoeverre zijn burgers door provincies actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[139] Op welke manieren kunnen burgers participeren (inspraakavonden, denktanks, etc.)? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[141] In hoeverre zijn de deelnemerssamenstellingen van participatietrajecten een gelijkwaardige afspiegeling van burgers, bedrijven en maatschappelijke partners? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[142] Hoe zorgen overheden en initiatiefnemers actief voor een diverse samenstelling van bedrijven, burgers en maatschappelijke partners? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[143] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om participatief te werken? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

¹¹ Zie ook de gewijzigde motie van het lid Nooren C.S. d.d. 28 januari 2020, Kamerstukken I 2019/20, 34430, AA, waarin de regering wordt verzocht een regeling op te nemen die ervoor zorgt dat er een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om het participatiebeleid op te stellen.

3.4.2 Bevindingen per overheidslaag

3.4.2.1 Provincies

[136] In hoeverre zijn burgers door overheden actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid? (Deskstudy en bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

De in de deskstudy betrokken provincies besteden veel aandacht aan participatie. Bij de totstandkoming van zowel de omgevingsvisie, de verordening als programma's zijn stakeholders (bedrijven, burgers, mede-overheden) betrokken geweest.

Provincies geven tijdens de bijeenkomsten aan dat bij het opstellen van de omgevingsvisie over de volle breedte wordt geparticipeerd, maar dat dat bij het opstellen van de omgevingsverordening in mindere mate het geval is. Dat komt door de aard van de omgevingsverordening: bijvoorbeeld technische instructieregels aan gemeenten lenen zich minder goed voor uitgebreide participatie dan uitgangspunten van het strategische beleid in de omgevingsvisie. Daarnaast worden de regels van de omgevingsverordening met enige regelmaat gewijzigd. Niet iedere wijziging van de verordening leent zich voor een uitgebreid en actief participatieproces.

[139] Op welke manieren kunnen burgers participeren (inspraakavonden, denktanks, etc.)? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

[132] Hebben provincies en gemeenten een participatiebeleid waarin zij vaststellen hoe zij burgers, bedrijven en maatschappelijk partners betrekken in de ontwikkeling van beleid en het nemen van besluiten? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

In deskstudy hebben we waargenomen dat provincies allemaal op een andere manier hun participatiebeleid tot uitvoering brengen. Sommige provincies hebben een webpagina met uitgangspunten voor participatie, sommige een visie op participatie en anderen een leidraad participatie. In de bijeenkomsten werd aangegeven dat sommige afdelingen van provincies het zienswijzeproces als participatie gebruiken, hoewel zij zich ervan bewust zijn dat participatie in de Omgevingswet een andere betekenis heeft.

[136] In hoeverre zijn burgers door provincies actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[142] Hoe zorgen overheden en initiatiefnemers actief voor een diverse samenstelling van bedrijven, burgers en maatschappelijke partners? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Provincies geven tijdens de bijeenkomsten aan dat participatie door burgers in de praktijk lastig op poten te zetten is voor de meeste onderwerpen vanwege een hoog abstractieniveau. Er worden verschillende creatieve initiatieven ontwikkeld om in gesprek te kunnen gaan met burgers, zoals het organiseren van gesprekken bij ijskarren op het schoolplein, het creëren van online platforms, brieven sturen naar willekeurige burgers met een uitnodiging voor participatie, het hebben van een 'stand' bij een lokaal congres of het organiseren van een burgerberaad.

3.4.2.2 Waterschappen

[75] Hebben bevoegd gezagen informele of formele processen ingericht om participatie te organiseren bij de inzet van het instrumentarium? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[134] Hebben overheden een handreiking om met participatie om te gaan? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

Sommige waterschappen hebben een beleidskader participatie, andere hebben een participatieverordening of een leidraad participatie.

[139] Op welke manieren kunnen burgers participeren (inspraakavonden, denktanks, etc.)? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

De waterschappen organiseren inspraakavonden, inspraakperioden en bewonersbijeenkomsten.

[136] In hoeverre zijn burgers door overheden actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

[142] Hoe zorgen overheden en initiatiefnemers actief voor een diverse samenstelling van bedrijven, burgers en maatschappelijke partners? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Sommige waterschappen proberen actief jongeren te betrekken in het participatieproces. Er lijkt geen verschil te zijn tussen het soort omgeving (stedelijk/landelijk) en de manier waarop participatie(beleid) wordt vormgegeven.

[75] Hebben bevoegd gezagen informele of formele processen ingericht om participatie te organiseren bij de inzet van het instrumentarium? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[143] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om participatief te werken? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

Waterschappen geven tijdens bijeenkomsten aan dat zij participatie toepassen bij grootschalige trajecten zoals dijkversterkingen en bij het opstellen van beleid.

3.4.2.3 Gemeenten

[132] Hebben provincies en gemeenten een participatiebeleid waarin zij vaststellen hoe zij burgers, bedrijven en maatschappelijk partners betrekken in de ontwikkeling van beleid en het nemen van besluiten? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

De in de deskstudy betrokken gemeenten geven op verschillende manieren handen en voeten aan participatie, bijvoorbeeld in een nota burgerparticipatie, een participatiebeleid of verordening, een participatiekader een participatiehandleiding of een inspraakverordening.

[136] In hoeverre zijn burgers door provincies actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[142] Hoe zorgen overheden en initiatiefnemers actief voor een diverse samenstelling van bedrijven, burgers en maatschappelijke partners? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

In de praktijk houden gemeenten burgerberaden, doen ze participatieprojecten op middelbare scholen en houden ze debatreksen.

3.5 Gebiedsgericht werken

De Omgevingswet biedt meer ruimte voor lokaal maatwerk. Overheden kunnen onder meer op het gebied van milieu – binnen een bandbreedte – zelf regels en normen formuleren. De gedachte hierachter is dat in de lokale context betere afwegingen gemaakt kunnen worden, passend bij de aard van een gebied of opgave. In de monitor is informatie verzameld over hoe overheden invulling geven aan deze

gebiedsgerichte manier van werken (uitvoering) en of overheden voldoende zijn toegerust om gebiedsgericht te werken (organisatie).

3.5.1 De onderzochte indicatoren

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van een deskstudy, waarin algemeen bekendgemaakte documenten zijn bestudeerd:

[144] In hoeverre kiezen overheden ervoor om in hun omgevingsvisie onderdelen gebiedsgericht uit te werken? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

De volgende indicatoren zijn onderzocht door middel van bijeenkomsten:

[144] In hoeverre kiezen overheden ervoor om in hun omgevingsvisie onderdelen gebiedsgericht uit te werken? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[145] Wanneer kiezen overheden ervoor om gebiedsgerichte programma's te ontwikkelen? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[146] Hoe ervaren overheden de effectiviteit van gebiedsgerichte programma's? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[147] In hoeverre gebruiken overheden projectbesluiten, omgevingsvergunningen, omgevingsverordeningen voor gebiedsgericht maatwerk? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[149] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om gebiedsgericht te werken? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

3.5.2 Bevindingen per overheidslaag

3.5.2.1 Provincies

[144] In hoeverre kiezen overheden ervoor om in hun omgevingsvisie onderdelen gebiedsgericht uit te werken? (Deskstudy, ziet op de uitvoering)

In de deskstudy is met betrekking tot het uitvoeringsprincipe 'gebiedsgericht werken' waargenomen, dat daar zowel in omgevingsvisies, omgevingsverordeningen als programma's aandacht voor is. Provincies hanteren gebiedsgericht werken in hun beleid als uitgangspunt.

[147] In hoeverre gebruiken overheden projectbesluiten, omgevingsvergunningen, omgevingsverordeningen voor gebiedsgericht maatwerk? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Uit de bijeenkomsten blijkt, dat een gebiedsgerichte aanpak wordt gekoppeld aan het gebruik van een gebundelde inzet van instrumenten.

[145] Wanneer kiezen overheden ervoor om gebiedsgerichte programma's te ontwikkelen? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Provincies geven tijdens de bijeenkomsten aan dat gebiedsgericht wordt gewerkt aan onder meer natuuropgaven, wateropgaven en de woningbouw. De Omgevingswet heeft daar geen verandering in gebracht.

3.5.2.2 Waterschappen

[144] In hoeverre kiezen overheden ervoor om in hun omgevingsvisie onderdelen gebiedsgericht uit te werken? (Deskstudy en bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[145] Wanneer kiezen overheden ervoor om gebiedsgerichte programma's te ontwikkelen? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Uit de deskstudy en de bijeenkomsten blijkt, dat waterschappen thematisch werken als uitgangspunt nemen. In de waterbeheerprogramma's wordt aangegeven dat zoveel mogelijk gebiedsgericht wordt gewerkt. Sommige waterschappen hebben overzichtskaarten of gebiedsvisies, waarin per onderdeel van het gebied wordt aangegeven welke aandachtspunten er zijn.

Waterschappen geven aan dat zij thematisch werken, maar daarnaast ook graag gebiedsgericht willen werken. Zij geven aan dat vanuit het DSO een gebiedsgerichte beschrijving wordt gevraagd. Omdat waterschappen soms gezag hebben over veel verschillende soorten gebieden, is het praktischer om een beschrijving van opgaven te geven per kenmerk (stedelijk gebied, landelijk gebied, etc).

Met betrekking tot gebiedsgericht samenwerken wordt aangegeven dat waterschappen zijn aangehaakt bij regionale samenwerkingsverbanden. Water en Bodem sturend, incident gestuurde thema's zoals funderingsproblematiek en klimaatverandering zorgen ervoor dat samenwerking op gebiedsniveau toeneemt.

3.5.2.3 Gemeenten

[144] In hoeverre kiezen overheden ervoor om in hun omgevingsvisie onderdelen gebiedsgericht uit te werken? (Deskstudy en bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[147] In hoeverre gebruiken overheden omgevingsplannen voor gebiedsgericht maatwerk?

Uit de deskstudy blijkt, dat gemeenten in hun omgevingsvisies vermelden, dat zij een gebiedsgerichte aanpak voorstellen, bijvoorbeeld op wijk- of buurtniveau. Een inhoudelijke uitwerking hebben wij in de onderzochte visies niet herkend.

Tijdens de bijeenkomst met gemeenten is aangegeven dat omgevingsplannen vaker gebiedsgericht (zullen) worden ontwikkeld, dan dat de gebiedsgerichte aanpak in de omgevingsvisie terecht komt.

[145] Wanneer kiezen overheden ervoor om gebiedsgerichte programma's te ontwikkelen? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

Gebiedsgericht werken in de beleidscyclus speelt voor gemeenten voornamelijk intern. Sommige gemeenten maken echter onderdeel uit van een regionaal samenwerkingsverband (Gebiedsgerichte Aanpak), waarbij de verschillende gebiedspartners (overheden, maatschappelijke organisaties, inwoners en bedrijven) op zoek gaan naar oplossingen die passen bij de kenmerken van de gebieden. Sommige gemeenten maken onderdeel uit van een regionaal samenwerkingsverband gericht op een gebiedsgerichte aanpak.

[146] Hoe ervaren overheden de effectiviteit van gebiedsgerichte programma's? (Bijeenkomsten, ziet op de uitvoering)

[149] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om gebiedsgericht te werken? (Bijeenkomsten, ziet op de organisatie)

Gemeenten geven tijdens de bijeenkomsten aan dat gebiedsgericht werken op het netvlies staat. Sommige gemeenten brengen het in de praktijk door gebiedsgerichte omgevingsprogramma's op te stellen. Het probleem is volgens de gemeenten wel dat hiervoor soms de capaciteit ontbreekt: het opstellen van gebiedsgerichte programma's is een grote en complexe opgave, waarin ook landelijke

doelstellingen en instructieregels verwerkt moeten worden. Daarnaast moet een dergelijk programma in het omgevingsplan landen. Gemeenten geven aan dat zij gebiedsgericht beleid en regelgeving opstellen ervaren als complex en tijdrovend.

Op lokaal niveau wordt door kleine gemeenten samengewerkt en samen gezocht naar oplossingen.

3.6 Overkoepelend beeld

3.6.1.1 Provincies

Provincies zijn op de hoogte van de vijf onderzochte uitvoeringsprincipes. De uitvoeringsprincipes kunnen echter niet allemaal even gemakkelijk in de praktijk worden gebracht.

Het is voor provincies nog niet goed mogelijk om hun bevindingen te geven over het waarborgen van de rechtsbescherming omdat er nog weinig meldingen of vergunningaanvragen zijn gedaan.

Daarnaast geven provincies in bijeenkomsten aan dat een positieve grondhouding niet altijd kan worden aangenomen door de grote en complexe (vanuit het Rijk opgelegde) opgaven en de hoeveelheid (Europese) regelgeving waar provincies zich aan moeten houden.

Uit de deskstudy is gebleken dat provincies veel aandacht besteden aan participatie. Provincies geven aan dat bij het opstellen van de omgevingsvisie over de volle breedte wordt geparticipeerd. Er wordt in mindere mate geparticipeerd bij het opstellen van instructieregels in de verordening omdat (technische) instructieregels aan gemeenten zich minder lenen voor uitgebreide participatie over de volle breedte dan strategische uitgangspunten in de omgevingsvisie. Provincies geven aan dat zij merken dat grote belangstelling vanuit het brede publiek achterblijft vanwege het hoge abstractieniveau waarop provincies opereren.

Gebiedsgericht werken is relatief nieuw en werkt goed voor provincies, zij zijn vaak de initiator van regionale samenwerkingsverbanden.

Over het algemeen lijken provincies te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om de uitvoeringsprincipes zoveel mogelijk in aanmerking te nemen bij de uitvoering.

3.6.1.2 Waterschappen

Waterschappen zijn zich bewust van de vijf uitvoeringsprincipes. Zij ervaren bepaalde moeilijkheden ten aanzien van de uitvoering van een aantal principes. Zo wordt integraal gewerkt door een watervisie op te stellen met medeoverheden, maar is dat niet altijd eenvoudig wegens de verschillende belangen die er spelen. Aangegeven wordt dat waterschappen behoefte hebben aan consistent beleid vanuit het Rijk.

Waterschappen geven aan te sturen op het naleven van de beleidscyclus. Het volgen van de beleidscyclus is voor waterschappen van belang voor het slagen van werken met de Omgevingswet.

Met betrekking tot het aannemen van een positieve grondhouding wordt in bijeenkomsten aangegeven dat waterschappen als doel hebben de kwaliteit van het water te verbeteren, waardoor zij niet elk initiatief positief kunnen benaderen. De positieve grondhouding komt daardoor niet altijd goed tot zijn recht.

Waterschappen geven tijdens bijeenkomsten aan dat zij participatie toepassen bij grootschalige projecten.

Waterschappen hebben in eerste instantie te maken met water, wat hen ertoe beweegt thematisch te werken. Het werkt voor waterschappen ook goed om gebiedsgericht te werken, zodat zij zijn aangehaakt bij regionale samenwerkingsverbanden.

Waterschappen lijken te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om de vijf uitvoeringsprincipes uit te voeren.

3.6.1.3 Gemeenten

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

In geringe mate is waargenomen dat gemeenten verwijzingen opnemen in de omgevingsvisies naar het omgevingsplan, de Nationale Omgevingsvisie of een provinciale omgevingsvisie.

Uit de bijeenkomst met de gemeente volgt dat participatie hoog op de agenda staat. Gemeenten geven op verschillende manieren handen en voeten aan participatie, bijvoorbeeld in een nota burgerparticipatie, een participatiebeleid of verordening, een participatiekader een participatiehandleiding of een inspraakverordening.

Met betrekking tot gebiedsgericht werken volgt uit de deskstudy dat gemeenten in hun omgevingsvisies een gebiedsgerichte aanpak voorstellen, bijvoorbeeld op wijk- of buurniveau. Een inhoudelijke uitwerking daarvan wordt in de omgevingsvisie in geringe mate waargenomen. Uit de bijeenkomst met gemeenten volgt dat gebiedsgericht werken op het netvlies staat maar het probleem is dat hiervoor soms de capaciteit ontbreekt: het opstellen van gebiedsgerichte programma's is een grote en complexe opgave, waarin ook landelijke doelstellingen en instructieregels verwerkt moeten worden. Sommige gemeenten maken onderdeel uit van een regionaal samenwerkingsverband gericht op een gebiedsgerichte aanpak.

Gemeenten lijken nog niet volledig te beschikken over de kennis, expertise en vaardigheden om de uitvoeringsprincipes uit te voeren.

4 Aanpak 2025

Om ervoor te zorgen dat in december 2024 al een eerste conceptrapportage kon worden opgeleverd, is in oktober 2024 gestart met een beperkt aantal onderwerpen en deelnemers, gericht op deskstudy en verificatie, en zoveel mogelijk validatie, via bestaande gremia. Dit is zo afgestemd met de klankbordgroep tijdens een gezamenlijk overleg op 17 september 2024.

Vanaf 2025 wordt het aantal de deelnemers uitgebreid en jaarlijks herhaald in eenzelfde cyclus, zodat trends en ontwikkelingen zichtbaar worden. We zijn ons ervan bewust dat deze eerste jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor overheden in veel opzichten nog ontwikkelingsjaren zijn. In 2025 herhalen we dus de onderwerpen uit 2024 om eventuele ontwikkeling te volgen. Aanvullend nemen we er nieuwe onderwerpen en deelnemers bij.

Ten behoeve van de validatie, selecteren we in overleg met de opdrachtgever ook cases op basis van specifieke onderwerpen of indicatoren. Via interviews, ronde tafels en ook weer via bestaande bijeenkomsten kunnen we specifieke knelpunten die we zijn tegengekomen valideren en generaliseren. Ook hier kunnen we dan controleren of deze knelpunten breder spelen of alleen in bepaalde gevallen of bij bepaalde overheden.

Tabel 8: weergave selectie van onderwerpen en deelnemers

Periodieke herhaling		2024***	2025	2026
Rijksdepartement	BZK, LNV, IenW, OCW, EZK		X*	X*
Uitvoeringsorganisaties	RWS, ILT, RCE, RVO, Omgevingsdiensten		X*	X*
Provincie	Spreiding in omvang, geografische ligging	4*	X*	X*
Gemeente	Spreiding in omvang, geografische ligging	3*	X*	X*
Waterschap	Spreiding in omvang, geografische ligging	3*	X*	X*
Specifieke onderwerpen of indicatoren**				
Afwegingsruimte, maatwerk en flexibilisering			X	X
Interne en externe Samenhangende benadering			X	X
Versnellen en verbeteren			X	X
Participatie en inspraak			X	X
Rechtsbescherming			X	X

**Alle indicatoren worden bekeken, voor zover deze toepasselijk zijn op deze instantie.*

*** Wordt gebruikt voor externe validatie.*

**** Slechts de indicatoren worden bekeken die met dossieronderzoek kunnen worden opgehaald.¹²*

Zoals in bovenstaande tabel is weergegeven, wordt, conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet, een deel van de onderwerpen periodiek herhaald bij dezelfde overheid om een beeld te vormen van de langjarige transitie in het omgevingsrecht.

Daarnaast vindt in 2025 een opschaling plaats qua organisaties waar onderzoek naar wordt gedaan. Zo worden ook indicatoren onderzocht die specifiek van toepassing zijn op de rechtspraak¹³ of die gaan over de ervaringen van initiatiefnemers. Verder worden bepaalde indicatoren die in 2024 al zijn onderzocht voor provincies, gemeenten en waterschappen conform het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet óók onderzocht bij uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten, RWS etc.) en de verschillende Rijksdepartementen. Voor de onderwerpen bij de Rijksoverheid wordt voornamelijk gekeken naar de departementen die een rol spelen in de fysieke leefomgeving: de ministeries van VRO, LNVN, IenW, OCW, KGG, EZ en hun uitvoeringsorganisaties.

¹² Welke dat zijn staat in het coderingsschema (bijlage 1).

¹³ Bijvoorbeeld de indicatoren 122 en 123.