

Pilot Tekstanalyse Monitor Werking Omgevingswet (MWO)

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

18 June 2025 - Public

Inhoudsopgave

1	Scope van het onderzoek	3
2	Methodologie: selectie van bevoegde gezagen	4
3	Resultaten tekstanalyse	6
	Omgevingsvisies	6
	Programma's	7
	Regelgeving	7
	Projectbesluit	8
	Andere instrumenten	9
	Aanvullende indicatoren beschermen/ benutten	9
4	Algemene bevindingen en knelpunten	10
4.1	Algemene bevindingen	10
4.2	Knelpunten	10
5	Bijlage	12

1 Scope van het onderzoek

Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) zal als stelselverantwoordelijk ministerie de Omgevingswet die per 1 januari 2024 in werking is getreden monitoren en daarmee het effect van de wet breed volgen. Dit gebeurt met verschillende monitors die zich onder meer richten op de effectiviteit van de wet, de financiële effecten en de werking van het DSO.

Onderdeel van dit geheel aan monitoring is de Monitor Werking Omgevingswet. Deze monitor beoogt het Rijk en andere overheden van beschrijvende sturings- en verantwoordingsinformatie te voorzien over de werking van het instrumentarium van de Omgevingswet.

Het Ministerie van VRO heeft Arcadis gevraagd voor het uitvoeren van de pilot voor het tekstanalyseonderzoek ten behoeve van de Monitor Werking Omgevingswet. Het onderzoek behelst een analyse aan de hand van diverse indicatoren naar het gebruik van de instrumenten onder Omgevingswet door de bevoegde gezagen. De pilot is gemonitord over het jaar 2024.

De zes kerninstrumenten die onder de Omgevingswet zijn onderzocht, betreffen;

- Omgevingsvisie
- Programma
- Decentrale regels
- Algemene rijksregels (n.v.t. voor gemeenten, waterschappen en provincies)
- Omgevingsvergunning
- Projectbesluit (n.v.t. voor gemeenten)

De bevoegde gezagen die zijn onderzocht, zijn geselecteerd aan de hand van de volgende afbakening van het onderzoek:

- 12 provincies
- 21 waterschappen
- Ten minste 25 gemeenten

De selectie van gemeenten moest voldoende spreiding bevatten. Aanvankelijk was gekozen voor een selectie van bevoegde gezagen door een representatieve afspiegeling op zowel geografisch als qua omvang (klein, middel en groot). Tijdens de uitvoering is deze selectie aangepast, waarbij ook gelet is op de aanwezigheid van de 6 kerninstrumenten omdat deze niet bij alle bevoegde gezagen aanwezig zijn, zie hoofdstuk 2, Methodologie: selectie van bevoegde gezagen voor verdere toelichting.

Inhoudelijke scope onderzoek

De inhoudelijke scope van het onderzoek richt zich op het beoordelen van de geselecteerde instrumenten op basis van de criteria genoemd in de uitvraag. De volledige lijst met thema's en bijbehorende indicatoren die zijn onderzocht is te vinden in hoofdstuk 3: Resultaten tekstanalyse. Hier is ook per indicator aangegeven of deze is meegenomen in het onderzoek of toch, in overeenstemming met de opdrachtgever buiten de scope van deze opdracht is gebleven. Daarnaast is voor een aantal indicatoren de initiële scope verbreed. Dit is per indicator aangegeven. De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in een Excel-overzicht, waarbij de beoordeelde instrumenten zijn uitgesplitst naar onder meer datum, bevoegd gezag en onderwerp (zie uitvraag voor gevraagde uitsplitsing per indicator).

2 Methodologie: selectie van bevoegde gezagen

Voor de toetsing van de verschillende indicatoren gold de vereiste om ten minste onderstaande bevoegde gezagen te onderzoeken:

- Het Rijk
- 12 provincies
- 21 waterschappen
- Ten minste 25 gemeenten

Van deze bevoegde gezagen zijn onderstaande kerninstrumenten onderzocht (indien van toepassing op het bevoegde gezag):

- Omgevingsvisie
- Programma
- Decentrale regels
- Algemene rijksregels (n.v.t. voor gemeenten, waterschappen en provincies)
- Omgevingsvergunning
- Projectbesluit (n.v.t. voor gemeenten)

Voor gemeenten is gevraagd om een selectie te maken. De selectie is gebaseerd op de door de opdrachtgever aangeleverde overzichten met omgevingsdocumenten:

- STOP-TPOD-Omgevingsdocumenten-kwalitatief onderzoek.xlsx
- TAM-IMRO-Omgevingsdocumenten-kwalitatief onderzoek.xlsx

Waar mogelijk is een mix van STOP-TPOD omgevingsdocumenten en TAM-IMRO omgevingsdocumenten gemaakt. Dit is voor de programma's niet gelukt omdat de aangeleverde set programma's enkel bestaat uit STOP-TPOD programma's. Voor de omgevingsvisies en omgevingsplannen is deze combinatie gebruikt omdat we hier toegang hadden tot beiden. Voorafgaand aan het onderzoek, was het de intentie om geografische spreiding te creëren door gemeenten evenredig verdeeld over de 12 provincies te selecteren en om vervolgens voor elke provincie een grote, middelgrote en kleine gemeente te onderzoeken. Door de dataset was het echter niet mogelijk om deze selectie vast te houden, omdat de te onderzoeken instrumenten veelal nog niet gebruikt zijn. Bij het maken van de selectie is zoveel mogelijk rekening gehouden met het selecteren van gemeenten van verschillende grootte. De geografische spreiding is hierbuiten gelaten. Hieronder volgt per omgevingsdocument een toelichting hoe we tot onze selectie zijn gekomen:

Selectie omgevingsvisies en omgevingsplannen

De aangeleverde data bestaan voor een deel uit TAM-IMRO omgevingsvisies en voor een deel uit STOP-TPOD omgevingsvisies. In totaal zijn 30 gemeentelijke omgevingsvisies geselecteerd (14 volgens nieuwe STOP-TPOD standaard en 16 volgens oude TAM-IMRO standaard) waarbij er rekening is gehouden met hoe recent de omgevingsvisies zijn vastgesteld. De meeste onderzochte omgevingsvisies zijn in het jaar 2024 in werking getreden, en een klein aantal is in de tweede helft van 2023 in werking getreden. De selectie die we hebben gemaakt op basis van de aangeleverde set aan omgevingsvisies, is ook gebruikt als selectie voor indicatoren waarbij het omgevingsplan onderzocht moest worden. De selectie heeft als volgt plaatsgevonden:

STOP-TPOD: De STOP-TPOD omgevingsvisies uit het aangeleverde Excel overzicht zijn op datum geselecteerd, waarbij ze van nieuw naar oud zijn gesorteerd. In principe hebben we de meest recente omgevingsvisies geselecteerd. Een aantal kleinere gemeenten zijn echter vervangen door grotere gemeenten om een betere balans tussen kleinere en grotere gemeenten te hebben. De grotere gemeenten die we hebben toegevoegd zijn: Haarlemmermeer, Vliissingen, Haarlem en Hilversum.

TAM-IMRO: Voor de omgevingsvisies volgens de TAM-IMRO standaard, hebben we de aangeleverde omgevingsvisies weer geordend op basis van datum. We hebben hierbij in principe de meest recente omgevingsvisies geselecteerd, omdat deze het meest relevant zijn voor de monitor Omgevingswet. Wel zijn een aantal kleine gemeenten vervangen door grotere gemeenten om de balans tussen kleine en grotere gemeenten te bewaren. De grotere gemeenten die we hebben toegevoegd zijn: Arnhem, Amersfoort en Purmerend.

Programma's

De selectie van programma's hebben wij gebaseerd op basis van hoe recent de programma's vastgesteld zijn. De aangeleverde data bevat geen TAM-IMRO programma's. Daarom hebben wij onze selectie gemaakt op basis van de aangeleverde set STOP-TPOD programma's. We hebben de aangeleverde programma's op chronologische volgorde geplaatst en hierbij de 25 meest recente programma's geselecteerd om mee te nemen in de monitor. Deze selectie bevat een aantal kleinere maar ook grotere gemeenten. Alle programma's zijn in werking getreden in de tweede helft van 2024. Er was maar één provinciaal programma aangeleverd in de set STOP-TPOD programma's. Onder de Omgevingswet zijn een aantal provinciale programma's nog in ontwerp. De overige 9 programma's waren, met uitzondering van een aantal provincies de enige definitieve programma's binnen de selectie. 5 actieplannen en 5 programma's van een ander onderwerp zijn geselecteerd, de overige 2 provincies hadden geen definitief programma.

3 Resultaten tekstanalyse

Dit hoofdstuk beschrijft per indicator de resultaten van deze monitor. Gaandeweg het onderzoek zijn diverse relevante zaken opgevallen, de algemene bevindingen hiervan worden per indicator toegelicht. De kwantitatieve toelichting, die ter onderbouwing dient op onderstaande bevindingen, is te vinden in de bijlage. Op het eerste bijlageblad is ook terug te vinden hoeveel STOP-STPOD omgevingsdocumenten en hoeveel TAM-IMRO omgevingsdocumenten voldoen aan een bepaalde indicator.

Omgevingsvisies

Indicator 3 - Aantal (%) voor omgevingsvisies waarin beschreven staat hoe de participatie is georganiseerd

We hebben geen wijzigingsbesluiten kunnen vinden op officiële bekendmakingen. Strikt gezien zijn er daarom geen bevoegde gezagen die voldoen aan deze indicator (zowel provincies als gemeenten niet). Wel is het participatieproces meestal omschreven in de omgevingsvisie zelf, dit is maar bij 6 van de 42 onderzochte bevoegde gezagen niet het geval. De scope is daarom verbreed zodat deze de omgevingsvisies zelf meeneemt en niet alleen de wijzigingsbesluiten. Zie bijlage voor de uitwerking van het tellen van de bevoegde gezagen.

Indicator 5 - Aantal (%) omgevingsvisies die een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten

De hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt in de meeste gevallen beschreven. Soms is er een apart hoofdstuk aan gewijd en soms staat het verspreid door de omgevingsvisie. Er zijn slechts 2 van de 42 provincies en gemeenten die dit niet hebben uitgewerkt in hun omgevingsvisie.

Indicator 6 - Aantal (%) omgevingsvisies die de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied bevatten

Alle omgevingsdocumenten (30 van de gemeenten en 12 van de provincies) bevatten hoofdlijnen voor ontwikkeling, bescherming en behoud. Er is veel variatie in hoe uitgebreid dit wordt beschreven. Sommige bevoegde gezagen schrijven er een alinea over, terwijl andere bevoegde gezagen het uitgebreid beschrijven in een hoofdstuk. Voor het onderzoeken van deze indicator hebben we ons gericht op thema's zoals beheer, behoud en bescherming.

Indicator 7 - Aantal (%) omgevingsvisies die de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid bevatten

Hoofdzaken van het beleid wordt bijna overal benoemd, bij slechts 4 van de 42 provincies en gemeenten is dit niet het geval. Wel zit er veel variatie in hoe uitgebreid dit wordt beschreven. In een aantal gevallen wordt de beleidscyclus beschreven of wordt het beleid op hoofdlijnen omschreven. In andere gevallen worden enkel de thema's benoemd en dat deze onderdeel uitmaken van het beleid.

Indicator 8 - Aantal (%) omgevingsvisies met een beschrijving van de sturingsfilosofie van het vaststellende bevoegd gezag

Sturingsfilosofie wordt door een groot deel van de bevoegde gezagen beschreven. Provincies hebben zo goed als allemaal de sturingsfilosofie en wat daarbij hun rol is beschreven. Het gaat hierbij om 11 van de 12 provincies. Voor gemeenten ligt dat aandeel iets lager, namelijk bij 20 van de 30 gemeenten. De mate waarin de sturingsfilosofie wordt beschreven varieert sterk; bij een aantal wordt er een gehele paragraaf aan gewijd, terwijl bij andere kort de rollen worden benoemd.

Programma's

Indicator 12 - Aantal (%) programma's waarin in de toelichting bij het vaststellingbesluit wordt benoemd hoe participatie heeft plaatsgevonden

Voor de meeste programma's was er geen vaststellingsbesluit te vinden, bij 4 gemeenten was dit wel het geval. Voor een deel hiervan werd participatie wel benoemd in het programma zelf. Wanneer participatie niet is benoemd in het vaststellingsbesluit, maar wel is beschreven in het programma zelf, is dit benoemd in de opmerkingen van het analysekader (zie bijlage). Daarnaast is er een tweede kolom toegevoegd waarin de keren dat participatie heeft plaatsgevonden worden geteld. 8 van de 12 provincies en 17 van de 25 gemeenten benoemen participatie. Voor waterschappen waren er geen vaststellingsbesluiten te vinden op officiële bekendmakingen.

Regelgeving

Indicator 14 - Aantal (%) wijzigingsbesluiten voor decentrale regelgeving waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken

In slechts enkele gevallen staat beschreven in de wijzigingsbesluiten hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken. Dit gebeurt bij twee provincies, verder zijn er geen bevoegd gezagen binnen de selectie van gemeenten, provincies en waterschappen die dit hebben beschreven in een wijzigingsbesluit. Alle wijzigingsbesluiten waarbij niet is aangegeven hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken, hebben betrekking op kleine technische wijzigingen en zijn weinig inhoudelijk waardoor het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties niet nodig is.

Indicator 15 - Aantal keer dat Rijk of provincie de mogelijkheid geeft tot het stellen van een maatwerkregel

Voor het onderzoeken van deze indicator is gezocht op maatwerkregels in de omgevingsverordeningen (provincies) en het Bkl, Bal en Bbl (het Rijk). Er is daarbij gekeken wanneer 'maatwerkregel' wordt gebruikt om de mogelijkheid te geven tot het stellen van een maatwerkregel. Het Rijk geeft in totaal 62 keer de mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkregel (2 in het Bkl, 58 in het Bal, 2 in het Bbl) en door provincies wordt er in totaal acht keer een maatwerkregel gesteld op verschillende onderwerpen zoals detailhandel, zwemmen in een waterbassin of milieubelastende activiteiten.

Indicator 17 - Aantal keer dat een decentrale overheid maatwerkregels vaststelt

Voor deze indicator is opnieuw gezocht op 'maatwerkregel' maar dit keer alle maatwerkregels geteld die werden gesteld in plaats van dat de mogelijkheid wordt gegeven. Het stellen van maatwerkregels werd nog niet gedaan in de omgevingsplannen (gemeenten) en waterschapsverordeningen (waterschap) binnen onze selectie, enkel in omgevingsverordeningen (provincies) zijn tot nu toe maatwerkregels gesteld. Dit is 34 keer gedaan door 7 verschillende provincies. De scope van deze indicator beperkt zich echter tot alleen het tellen van afwijkende maatwerkregels. Dit zijn er in totaal 4. Hierbij zijn de maatwerkregels waarvan in het artikel of de toelichting stond dat deze afwijkend zijn, geteld.

Indicator 21 - Aantal keer dat Rijk of provincie instructieregels stelt

Instructieregels worden gesteld door 11 van de 12 provincies met een totaal van 764 instructieregels in de omgevingsverordeningen, en door het Rijk met in totaal 267 instructieregels op verschillende thema's zoals natuur, landbouw, geluid, water of recreatie in het Bkl. Deze instructieregels worden gesteld aan gemeenten, waterschappen, Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. In totaal stelde het Rijk 20 instructieregels op gericht aan provincies, 246 aan gemeenten en 4 aan waterschappen. Provincies stelden 620 instructieregels op gericht aan gemeenten, 117 aan waterschappen, 76 aan Gedeputeerde Staten en 3 aan Provinciale Staten. Een aantal van deze instructieregels zijn aan meerdere bevoegde gezagen gesteld.

De regels zijn geclassificeerd op basis van verschillende onderwerpen, zodat inzicht ontstaat in de verdeling van de regels per thema. De telling bevat het totale aantal losse instructieregels van de provincies/het Rijk en niet het aantal afzonderlijke onderwerpen. Provinciale instructieregels aan Gedeputeerde Staten worden meestal in een apart delegatiebesluit opgenomen, in de omgevingsverordening wordt dan verwezen naar dat besluit. In dit onderzoek zijn die verwijzingen geteld, de delegatiebesluiten zijn niet geanalyseerd.

Indicator 22 - Aantal keer dat Rijk of provincie een instructie geeft

We hebben enkel één instructie kunnen vinden op plannen voor de leefomgeving. Deze instructie is gesteld door de provincie Flevoland en heeft betrekking op het behouden van test- en oefenruimte voor (on)bemande luchtvaartuigen.

Indicator 23 - Aantal keer dat gemeenten de projectprocedure toepassen bij wijziging van het omgevingsplan

Er zijn geen projectprocedures toegepast bij het wijzigen van het omgevingsplan binnen de selectie van gemeenten.

Indicator 24 - Aantal keer dat gemeenten en provincies een meldingsplicht opnemen in hun regelgeving

De gemeenten binnen onze selectie hebben geen enkele keer een meldingsplicht opgenomen in het omgevingsplan. Alle provincies die we hebben onderzocht, hebben dat wel gedaan in de omgevingsverordeningen. Op thema's zoals grondwaterbeschermingsgebieden, houtopstanden en verbodszones voor boringen.

Indicator 25 - Aantal keer dat gemeenten en provincies een informatieplicht opnemen in hun regelgeving

Alle gemeenten (omgevingsplan) binnen onze selectie en 11 van de 12 provincies (omgevingsverordening) hebben een informatieplicht opgenomen. Voor gemeenten zijn de gestelde informatieplichten steeds op dezelfde thema's. Daaruit kunnen we concluderen dat deze informatieplicht is overgenomen uit de bruidsschat van het Rijk. De provincies hebben totaal 74 keer een informatieplicht opgenomen.

Indicator 30 - Aantal keer dat regels uit de bruidsschat 1-op-1 zijn opgenomen in decentrale regelgeving

Alle 30 gemeenten die binnen de selectie van gemeenten vallen hebben de regels uit de bruidsschat voor nu 1-op-1 in gebruik genomen (zonder besluit). Het aantal regels dat door waterschappen 1-op-1 in gebruik is genomen varieert tussen de 25 en 75.

Indicator 31 - Aantal keer dat regels uit de bruidsschat gewijzigd zijn opgenomen in decentrale regelgeving

Alle gemeenten die binnen onze selectie vallen hebben enkel nog de bruidsschat overgenomen in hun decentrale regelgeving (omgevingsplan). Hiermee is de bruidsschat dus voor geen regel gewijzigd overgenomen. Het aantal regels dat door waterschappen gewijzigd is overgenomen varieert tussen de 0 en 42 regels per waterschapsverordening.

Indicator 32 - Aantal keer dat regels uit de bruidsschat door overheden niet zijn overgenomen in decentrale regelgeving

Alle gemeenten die binnen onze selectie vallen hebben enkel nog de bruidsschat overgenomen in hun omgevingsplan en daarom is de bruidsschat dus in geen geval niet overgenomen in decentrale regelgeving. Het aantal keer dat waterschappen de bruidsschat niet hebben overgenomen in hun regelgeving varieert tussen de 0 en 30 regels per waterschapsverordening.

Projectbesluit

Indicator 58 - Aantal keer dat een voorkeursbeslissing wordt genomen in de projectprocedure

Het is bij zowel gemeenten binnen onze selectie, provincies als waterschappen nog geen enkele keer voorgekomen dat een voorkeursbeslissing wordt genomen bij een projectprocedure.

Indicator 59 - Aantal (%) voorkeursbeslissingen waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken

Er zijn nog geen voorkeursbeslissingen waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.

Indicator 60 - Aantal (%) projectbesluiten waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken

Van de 21 waterschappen in totaal, is er één enkel projectbesluit gevonden van een waarin staat benoemd hoe belanghebbenden zijn betrokken, van de 3 projectbesluiten in totaal die er zijn gevonden. Het onderwerp gaat over dijkversterking. Het betreft een ontwerp projectbesluit. Van de 30 gemeenten die zijn onderzocht waren er geen projectbesluiten te vinden en van de 12 provincies waren er 5 projectbesluiten waarvan in geen geval werd benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken.

Andere instrumenten

Indicator 65 - Aantal onteigeningsbeschikkingen

We hebben één onteigeningsbeschikking kunnen vinden van de gemeente Moerdijk. Het betreft het aanleggen van een randweg.

Indicator 67 - Aantal (%) keer keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak

Er is nog geen gebruik gemaakt van kostenverhaal zonder tijdvak bij de door ons geselecteerde bevoegde gezagen.

Aanvullende indicatoren beschermen/ benutten

Indicator 68 - Hoe vaak stellen provincies en gemeenten aanvullende en/of afwijkende omgevingswaarden in omgevingsverordeningen en omgevingsplannen vast en in hoeverre worden afwijkende omgevingswaarden soepeler of strenger vastgesteld dan de omgevingswaarde, standaardwaarde of grenswaarde in of krachtens de Omgevingswet?

Alle provincies hebben de verplichte omgevingswaarden in hun verordening opgenomen. Er zijn echter geen basiswaarden gevonden in de Rijksregels waardoor we niet kunnen zeggen of deze omgevingswaarden soepeler of strenger zijn dan die van het Rijk. Iplo zegt hierover het volgende: "*De rijksomgevingswaarden voor [luchtkwaliteit](#), [zwemwater](#) en [grond](#)- en [oppervlaktewaterkwaliteit](#) komen voort uit Europese richtlijnen. Deze Europese normen hebben een minimale resultaat- of inspanningsverplichting. Een afwijkende omgevingswaarde mag daarom alleen strenger zijn.*" Daarom is het aannemelijk dat de afwijkende waarden strenger zijn dan die gesteld door het Rijk.

Er is één vrijwillige omgevingswaarde vastgesteld. Dit betreft de omgevingswaarde van gecumuleerd geluid door de provincie Groningen.

Indicator 69 - Hoe vaak stellen provincies, gemeenten en waterschappen aanvullende en/of afwijkende maatwerkregels vast in omgevingsverordeningen, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen? In hoeverre worden afwijkende maatwerkregels soepeler of strenger vastgesteld dan de algemene regel van Rijk of provincie?

Er zijn een aantal provincies die hier gebruik van hebben gemaakt, namelijk 7 van de 12 provincies. In totaal zijn er 15 maatwerkregels gesteld door provincies, waarvan er 4 soepeler zijn en 1 strenger. De rest van de maatwerkregels zijn aanvullend en niet zozeer als soepeler of strenger te bestempelen.

Indicator 70 - Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de geldende algemene regel?

In overleg met de opdrachtgever is deze indicator niet meegenomen in de monitor.

Indicator 71 - Hoe vaak wordt in vergunningvoorschriften afgeweken van decentrale algemene regels?

In overleg met de opdrachtgever is deze indicator niet meegenomen in de monitor.

Indicator 72 - Hoe vaak wordt toestemming verleend of geweigerd voor een gelijkwaardige maatregel [aanvulling bij vragen 1.3.10 en 1.4.2]?

In overleg met de opdrachtgever is deze indicator niet meegenomen in de monitor.

4 Algemene bevindingen en knelpunten

Dit hoofdstuk bevat onze algemene bevindingen uit de analyse van bestudeerde omgevingsdocumenten. We lichten hier ook de knelpunten toe waar we tegenaan zijn gelopen tijdens het onderzoeksproces. Het is logisch dat bevoegde gezagen de instrumenten van de Omgevingswet nog weinig benutten, aangezien de wet pas recent van kracht is. Omdat de gegevensverzameling voor deze monitor pas in 2024 is gestart, is het in deze eerste rapportage nog niet mogelijk om trends te benoemen. Trends ten aanzien van de kerninstrumenten, verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes zullen echter door het herhalende karakter van de rapportage steeds beter zichtbaar worden. Ondanks dat er in de huidige rapportage geen trends in de tijd kunnen worden gerapporteerd, geeft deze rapportage wel een beeld van de huidige werking en effecten van de Omgevingswet. Om deze reden tracht de rapportage de verzamelde data over dit eerste rapportagejaar zo goed mogelijk te presenteren. Op basis van de verzamelde gegevens zijn vergaande conclusies over het wel of niet behalen van de verbeterdoelen nog niet mogelijk maar een aantal conclusies die uit deze data vloeien worden gepresenteerd in de rapportage en hieronder samengevat in de algemene bevindingen en knelpunten.

4.1 Algemene bevindingen

- De mate waarin instrumenten worden gebruikt door de bevoegde gezagen is erg wisselend. Enerzijds zien we dat instrumenten nog in ontwerp zijn, bijvoorbeeld de onteigeningsbeschikkingen. Daar hebben we één definitief besluit van gevonden (nog 8 in ontwerp maar zoals besproken niet meegenomen in het onderzoek). Een ander voorbeeld is het kostenverhaal zonder tijdvak. Dit is door nog geen enkel bevoegd gezag binnen de selectie ingezet. Participatie en het betrekken van belanghebbenden wordt veelvuldig gedaan door bevoegde gezagen. Omgevingsplannen en omgevingsvisies zijn langlopende trajecten, niet alle gemeenten en provincies hebben reeds een recente definitief vastgestelde visie. Anderzijds zijn er gemeenten en provincies die een relatief recente visie hebben van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- Omgevingsplannen zijn nog niet uitgewerkt door gemeenten binnen onze selectie. Alle gemeenten binnen de selectie hebben enkel de bruidsschat beleidsneutraal in gebruik genomen. Waterschappen zijn hierin verder en hebben regels uit de bruidsschat, waar nodig, wel gewijzigd naar hun specifieke situatie. We zien dus dat zij vaker eigen beleid opstellen dan gemeenten tot nu toe.
- In het algemeen zien we dat participatie of het betrekken van belanghebbenden veelvuldig expliciet wordt benoemd in omgevingsdocumenten. In het geval van omgevingsvisies en programma's wordt de wijze van participatie meestal duidelijk beschreven, hier wordt dan ook meer gewicht aan gegeven vanuit de Omgevingswet. In de indicatoren die hierover gaan, wordt gevraagd om participatie of het betrekken van belanghebbenden in het vaststellings- of wijzigingsbesluit. Het wordt echter meestal beschreven in het omgevingsdocument (programma of visie zelf) in plaats van het vaststellings- of wijzigingsbesluit, als deze al te vinden zijn.

4.2 Knelpunten

In dit onderdeel beschrijven we de knelpunten waar we tegenaan liepen tijdens het onderzoek:

- De Omgevingswet is een nieuw wettelijk kader, vandaar dat een aantal van de uitgevraagde zaken nog maar heel beperkt zijn toegepast. Zo hebben gemeenten binnen onze selectie de bruidsschat nog niet omgezet, wordt het kostenverhaal zonder tijdvak nog niet toegepast, en is er maar één onteigeningsbeschikking te vinden die al vastgesteld is.
- We hebben gemeenten grotendeels geselecteerd op basis van hoe recent bepaalde instrumenten zijn, omdat instrumenten zoals een omgevingsvisie weliswaar al werden opgesteld vooruitlopend op de Omgevingswet, maar niet onder de Omgevingswet zijn vastgesteld. We hebben hierbij geprobeerd de grote(re) gemeenten op te nemen in onze selectie van gemeenten, maar de grote gemeenten hebben veelal nog geen recente omgevingsvisie. In de selectie zijn de omgevingsvisies, plannen en programma's meegenomen vanaf het jaar 2023.

In eerste instantie hadden we moeite met het maken van een selectie door verwarring die was ontstaan omtrent het overzicht met bevoegde gezagen gestuurd door Kadaster. Omdat dit overzicht maar een beperkt aantal gemeenten bevat, hebben we niet de hieraan voorafgaande selectie aan kunnen houden met geografische spreiding en voor elke indicator een kleine, middelgrote en grote gemeente. Voor zover mogelijk hebben we op basis van het toegestuurde overzicht, toch een spreiding gemaakt in grootte van gemeenten.

- In een aantal gevallen verwijzen de URL's uit de toegestuurde overzichten met omgevingsdocumenten niet naar het omgevingsdocument zelf maar naar een bekendmaking of wijziging ervan. Het is dan niet eenvoudig om vanaf deze wijziging of bekendmaking door te klikken naar het document zelf, waardoor we de documenten in veel gevallen zelf hebben opgezocht op overheid.nl of officiële bekendmakingen.nl. Bij deze doorverwijzingen valt nog winst te behalen.
- Over het algemeen duurde het onderzoeken van de verschillende indicatoren langer dan op voorhand ingeschat. Dit komt door het benodigde detailniveau van de informatie en de grootte van het aantal bevoegde gezagen dat hiervoor onderzocht moest worden (gemeenten, provincies en waterschappen). Vooral de indicatoren waarbij het aantal regels (bijv. instructie of maatwerk) geteld moet worden of de indicatoren waarbij moet worden gekeken of regels 1-op-1 zijn overgenomen uit de bruidsschat waren tijdrovend. Er moet namelijk bij elke regel gekeken worden of deze overeenkomt of niet, en bij een groot aantal regels kost dit veel tijd. Veel bevoegde gezagen hanteren ook niet precies dezelfde volgorde als in de bruidsschat wordt gehanteerd, of hebben de titel van regels net iets aangepast wat het zoeken en vergelijken bemoeilijkt.

5 Bijlage

Voor analysekader zie bijgevoegde bestand 'analysekader 28-05-2025'.

Colophon

PILOT TEKSTANALYSE MONITOR WERKING OMGEVINGSWET (MWO)

CLIENT

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

AUTHOR

Benjamin van Olffen

OUR REFERENCE

P4CW4UPUFX3E-956905828-80:1

Colophon13

DATE

18 June 2025

CHECKED BY

Simone Bos

About Arcadis

Arcadis is the leading global design & consultancy organization for natural and built assets. We maximize impact for our clients and the communities they serve by providing effective solutions through sustainable outcomes, focus and scale, and digitalization. We are 36,000 people, active in more than 70 countries that generate €4.2 billion in gross revenues (pro forma, based on 2021 FY results). We support UN-Habitat with knowledge and expertise to improve the quality of life in rapidly growing cities around the world.

www.arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.

P.O. Box 220
3800 AE Amersfoort
The Netherlands

T [+31 \(0\)88 4261 261](tel:+3120884261261)

Arcadis. Improving quality of life

Connect with us



[Arcadis](https://www.arcadis.com)