

Vergaderjaar 2024–2025

33 118

Omgevingsrecht

34 986

Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet)

GO¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2025

Bijgaand bied ik u de eerste rapportage vanuit de Monitor Werking Omgevingswet aan, met daarin de bevindingen over het jaar 2024. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van de Omgevingswet voer ik de Monitor Werking Omgevingswet uit, om zicht te houden op de werking van het stelsel en instrumentarium van de Omgevingswet.² De jaarlijkse rapportages vanuit de monitor voorzien uw Kamer, de Tweede Kamer, medeoverheden en de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet van beschrijvende informatie over het gebruik en de werking van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, de bijdrage van het gebruik van die instrumenten aan het realiseren van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht en de nieuwe manier van werken die hierbij nodig is.

De verbeterdoelen zoals door de wetgever beoogd, zijn:

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

¹ De letters GO hebben alleen betrekking op 33 118.

² Door de uitvoering van deze monitor wordt invulling gegeven aan een aantal toezeggingen van het kabinet aan de Eerste Kamer, te weten T02887, T02857, T02862 en T02863. Een aantal toezeggingen met betrekking tot de monitoring van de Ow zullen nader worden uitgewerkt in meer verdiepende onderzoeken. Dit betreft onderwerpen die vooral eenmalig een goede analyse vragen en waarbij jaarlijkse meting alleen onvoldoende inzicht geeft. Over deze aanvullende onderzoekagenda zal ik u op termijn nader informeren.

4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De verzameling van gegevens voor de Monitor Werking Omgevingswet vindt jaarlijks binnen drie onderzoeken plaats: de kwantitatieve monitoring door de Tactische Beheerorganisatie (TBO) Kadaster, het kwalitatieve onderzoek door Royal Haskoning DHV en het tekstanalyseonderzoek door Arcadis.³ Binnen de kwantitatieve monitoring wordt informatie opgehaald over het gebruik van de kerninstrumenten op basis van de gegevens in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit onderzoek bevat alle omgevingsdocumenten en verzoeken die in 2024 in het DSO zaten. Het kwalitatieve onderzoek levert informatie op over de verbeterdoelen en de nieuwe manier van werken, door middel van desk study en groepsbijeenkomsten met bevoegde gezagen. Het tekstanalyseonderzoek levert aanvullende informatie over de kerninstrumenten op, informatie over het vaststellingsproces en de inhoud van de kerninstrumenten die niet geautomatiseerd uit het DSO te halen is. Zowel het kwalitatieve onderzoek als het tekstanalyseonderzoek zijn op basis van een selectie van onderzoeksgevallen gedaan.

De eerste rapportage vanuit de monitor is de Rapportage 2024. Deze rapportage geeft een beeld van het eerste jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet: een jaar dat zich kenmerkte als een jaar waarin alle overheden daadwerkelijk met de Omgevingswet en de kerninstrumenten in de praktijk aan de slag moesten.

In deze brief ga ik in op de vijf beschrijvende conclusies uit de rapportage:

1. De kerninstrumenten worden gebruikt, maar in 2024 werd enkel een begin gemaakt
2. De uitvoering was in volle gang, nieuwe mogelijkheden worden gebruikt
3. Gemeenten hadden in 2024 de voorkeur voor de BOPA-vergunning boven de omgevingsplanwijziging
4. Overheden (her)kennen de verbeterdoelen en streven die na
5. Bevoegde gezagen ervaren geen grote knelpunten in het stelsel, wel onzekerheden

Daarnaast schets ik kort welke onderwerpen binnen de monitor nog op de ontwikkelagenda staan, want niet alle onderwerpen die opgenomen zijn in het plan van aanpak⁴ konden in 2024 gemeten worden. Ook ligt ik aan het slot van de brief toe wat de rol van deze monitor ten aanzien van de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet is, en wanneer u de verschillende resultaten uit de andere monitoren – zoals de financiële monitoring en de monitoring op het DSO – kunt verwachten.

1. De kerninstrumenten worden gebruikt, maar in 2024 werd enkel een begin gemaakt

De Monitor Werking Omgevingswet focust zich hoofdzakelijk op de zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels (omgevingsverordening, omgevingsplan, waterschapsverordening), algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De rapportage laat zien dat 2024 een jaar was, waarin de overheden die met de Omgevingswet werken de kerninstrumenten in gebruik hebben genomen. In sommige gevallen hadden zij ook vóór 2024 al kerninstrumenten in gebruik.

³ Voor het jaar 2024 werd dit onderzoek eenmalig in pilotvorm uitgevoerd, de komende jaren vindt het onderzoek jaarlijks plaats.

⁴ Kamerstukken I 2023/24, 33 118, nr. 278, bijlage 1119058.

Dat in 2024 enkel een begin gemaakt werd, blijkt bijvoorbeeld uit de bevinding dat de meeste overheden in 2024 nog geen versie van de verplichte kerninstrumenten, zoals de omgevingsvisie, hadden die aan alle eisen van de Omgevingswet en het DSO voldoet. Dit is niet onverwacht gezien de transitietermijnen die gelden voor bijvoorbeeld gemeentelijke omgevingsvisies – tot 2027 – en het omgevingsplan – tot 2032.

Nu het begin gemaakt is, is het de komende jaren van groot belang dat alle overheden – gemeenten, waterschappen, provincies en rijkspartijen – zich onverminderd inzetten om nog beter gebruik te maken van de kansen die de Omgevingswet biedt. De onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet deed eerder dezelfde oproep.

2. De uitvoering was in volle gang, nieuwe mogelijkheden worden gebruikt

De rapportage laat zien dat het aanvragen van vergunningen, doen van meldingen en verstrekken van informatie door initiatiefnemers rondom de activiteiten die zij in de fysieke leefomgeving willen verrichten in 2024 in volle gang was. In het eerste jaar Omgevingswet is de uitvoering op dit gebied zonder grote knelpunten verlopen. Daarnaast blijkt uit de rapportage dat de nieuwe mogelijkheden voor het meervoudig aanvragen van vergunningen steeds vaker wordt gebruikt, ook voor de onder de Omgevingswet gesplitste technische en ruimtelijke bouwactiviteit.

De Omgevingswet maakt het aanvragen van vergunningen voor vergunningplichtige activiteiten voor initiatiefnemers flexibeler en sneller. Het aanvragen is sneller geworden omdat de beslistertijd voor vergunningaanvragen voor het afwijken van het omgevingsplan zijn verkort tot acht weken onder de reguliere procedure. Hierdoor krijgen initiatiefnemers sneller duidelijkheid over hun aanvraag.

Het aanvragen is flexibeler geworden door het vervallen van de aanhaakplicht en de eis van onlosmakelijke samenhang, waardoor verschillende vergunningen benodigd voor één initiatief afzonderlijk van elkaar aangevraagd kunnen worden. Hierdoor kunnen initiatiefnemers bijvoorbeeld eerst na gaan of zij een vergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit kunnen krijgen, voordat zij moeten investeren in de benodigde ontwikkeling voor het aanvragen van een technische bouwactiviteit. Als er zowel een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit als een omgevingsplanactiviteit nodig is dan kan het bouwwerk pas gerealiseerd worden als beide zijn verleend. Dit is onder de Omgevingswet hetzelfde gebleven.

3. Gemeenten gebruikten in 2024 vaker de BOPA-dan de omgevingsplanwijziging

In de Monitor Werking Omgevingswet worden de kennisgevingen van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) die overheden in het DSO publiceren geteld. Ook worden de vastgestelde omgevingsplanwijzigingen (STOP en TAM-IMRO) geteld. Beide instrumenten zijn reguliere instrumenten van de Omgevingswet en kunnen in principe gebruikt worden om activiteiten mogelijk te maken die in strijd zijn met het vigerende omgevingsplan.

Uit de rapportage blijkt dat gemeenten in 2024 vaker de BOPA-vergunning gebruikten om activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan mogelijk te maken: er werden ruim 2.800 kennisgevingen gepubliceerd⁵, terwijl de in 2024 vastgestelde omgevingsplanwijzigingen voor het overgrote deel enkel de technische in beheer name van de bruidsschat (nu: overgedragen rijksregels⁶) betroffen en daarmee geen inhoudelijke wijziging van het omgevingsplan omvatten.

De BOPA-vergunning stelt gemeenten in staat relatief snel een activiteit strijdig met het omgevingsplan mogelijk te maken. De VNG geeft daarnaast aan dat sommige gemeenten kiezen voor de BOPA-vergunning vanwege het ontbreken van een goedwerkende lokale STOP-planstructuur voor het wijzigen van het omgevingsplan. De BOPA-vergunning is echter wel maar beperkt te gebruiken vanwege het toepassingsbereik: de vergunning heeft alleen betrekking op het initiatief in kwestie en kan dus geen regels bevatten voor andere (toekomstige) activiteiten op dezelfde locatie. Het omgevingsplan kan dit wel. Vanaf 2032 moet een BOPA-vergunning die een nieuw bouwwerk of nieuwe functie mogelijk maakt vijf jaar nadat de vergunning onherroepelijk is worden opgenomen in het omgevingsplan.

Ondanks dat het gebruik van de BOPA-vergunning verwacht en niet alarmerend is, onderschrijf ik het belang van het voortdurend blijven werken aan de omgevingsplannen van gemeenten. Het omgevingsplan is namelijk voor gemeenten hét instrument bij het laten doorwerken en uitvoeren van hun integrale beleid voor de fysieke leefomgeving. Gemeenten hebben tot 2032 de tijd om tot een volledig omgevingsplan te komen. De VNG speelt hierbij een belangrijke ondersteunende rol. Ook in de tijdelijke uitvoeringsondersteuning, die tot ten minste vijf jaar na inwerkingtreding worden aangeboden en waaraan wordt bijgedragen vanuit mijn ministerie, wordt hieraan aandacht besteed.

4. Overheden (her)kennen de verbeterdoelen en streven die na

Uit de rapportage blijkt dat de bij het kwalitatieve onderzoek betrokken overheden de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht herkennen en nastreven bij het werken met de Omgevingswet. De verbeterdoelen werden zoals verwacht in 2024 in de praktijk nog niet volledig gerealiseerd, dit vergt van alle overheden nog inzet bij het werken met de Omgevingswet.

Ik heb de overheden die met de wet werken eerder al verzocht de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van hun regelgeving over de fysieke leefomgeving tegen het licht te houden.⁷ In haar eerste rapport geeft de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet aan positieve signalen ontvangen te hebben over de integratie en harmonisatie van de regels op Rijksniveau, in de provinciale omgevingsverordeningen en de waterschapsverordeningen.

De samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving vergt verder niet alleen dát overheden de kerninstrumenten van de wet gebruiken, maar ook dat zij deze in elkaar laten doorwerken. De ambities en

⁵ Het daadwerkelijke aantal verleende BOPA-vergunningen ligt hoger: nog niet iedere overheid is het in 2024 gelukt kennisgevingen in het DSO te registreren.

⁶ Nu de Omgevingswet in werking is getreden en de regels uit de bruidsschat onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan is de term «Bruidsschat» minder passend. Voortaan spreken wij over «overgedragen rijksregels», waaronder overgedragen milieuregels, bijvoorbeeld bij het Programma Overgedragen Milieuregels Omgevingswet (POMO).

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 292, bijlage 1193865.

beleidsdoelen zoals die in de omgevingsvisie geformuleerd zijn, moeten bijvoorbeeld handen en voeten krijgen in maatregelen als programma's, en regelgeving. Tussen medeoverheden is het van belang dat zij met elkaar hun ambities, beleidsdoelen en regels op elkaar afstemmen. Ik moedig alle overheden aan de onderlinge samenwerking waar de Omgevingswet om vraagt verder tot uitvoering te brengen.

De Omgevingswet biedt overheden verschillende mogelijkheden voor lokaal bestuurlijk maatwerk, bijvoorbeeld het stellen van maatwerkregels of het verlenen van maatwerkvoorschriften voor initiatieven. Uit de monitor blijkt dat van deze mogelijkheden nog weinig gebruik wordt gemaakt.

Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over initiatieven is in de regel versneld onder de Omgevingswet. De onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet geeft in haar eerste rapport aan dat dit ook gebeurt, met de kanttekening dat het vooroverleg vóór de vergunningaanvraag belangrijker is geworden en soms ook langer duurt. Binnen de monitor wordt op dit moment geen informatie verzameld over de beslistermijnen bij vergunningaanvragen in de praktijk. Ik zal de ontwikkeling ten aanzien van realiseren van de verbeterdoelen in de praktijk de komende jaren met interesse volgen.

5. Geen grote knelpunten in het stelsel, wel onzekerheden

De bij het kwalitatieve onderzoek betrokken overheden geven aan dat zij in 2024 geen grote knelpunten in het stelsel en het juridisch instrumentarium van de Omgevingswet hebben ervaren. Zij zien nog wel uitdagingen voor de komende tijd in bijvoorbeeld in de eerdergenoemde samenhangende benadering van de leefomgeving. Ook konden zij nog niet met alle mogelijkheden tot lokaal maatwerk uit de voeten, een beeld dat bevestigd wordt door de kwantitatieve informatie uit de rapportage.

Uit het onderzoek blijkt dat ook dat sommige van hen aan de operationele kant van de implementatie in 2024 wel technische problemen met het DSO hebben ervaren. Hoewel de werking van het DSO buiten de scope van de monitor valt, en op basis van de Monitor Werking Omgevingswet hier dus geen uitspraken over gedaan kunnen worden, wil ik benadrukken dat de werking van het DSO zeker mijn aandacht heeft. In het kader van het Interbestuurlijk Ketentesten (IKT) wordt bijvoorbeeld gekeken naar functionaliteiten van de planketensoftware die overheden tot hun beschikking hebben. Over het IKT wordt u separaat geïnformeerd in onder andere de aanstaande voortgangsbrief stand van zaken Omgevingswet Q2 2025, verwacht begin Q3 2025.

Kortom: overheden hebben nog tijd nodig om de verschillende aspecten van de nieuwe manier van werken – zoals de integrale benadering binnen de eigen organisatie én met de medeoverheden, en gebiedsgericht te werken door mogelijkheden voor lokaal maatwerk te benutten toe te passen. Dat overheden hier tijd voor nodig hebben begrijp ik.

De monitor laat resumerend zien dat overheden in 2024 de goede weg in zijn geslagen en daarmee klaar zijn om de volgende stappen te zetten bij werken met de Omgevingswet. Nu het begin gemaakt is, is het de komende jaren van groot belang dat alle overheden – gemeenten, waterschappen, provincies en rijkspartijen – zich onverminderd inzetten om nog beter gebruik te maken van de kansen die de Omgevingswet

biedt. De onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet deed eerder dezelfde oproep.⁸

Ontwikkelagenda 2025

De Rapportage 2024 bevat nog niet alle informatie die in het plan van aanpak van de monitor door middel van indicatoren is opgenomen. De monitor bestaat uit in totaal uit 149 indicatoren. Het grootste deel hiervan is in 2024 gemeten, de rest staat op de ontwikkelagenda (zie hoofdstuk 5 en bijlage 1 bij de rapportage).

Onder andere het programma en het projectbesluit zullen intensiever onderzocht worden. Het gaat daarbij zowel om aantallen als typering en ook de inhoudelijke thema's waar de instrumenten betrekking op hebben. In het kwalitatieve onderzoek wordt vanaf 2025 meer aandacht besteed aan de bevoegde gezagen bij het Rijk als gebruikers van de Omgevingswet. Ook worden er manieren verkend om initiatiefnemers, hoofdzakelijk bedrijven, bij het onderzoek te betrekken.

Overige monitoring en evaluatie van de Omgevingswet

De Monitor Werking Omgevingswet voorziet naast uw Kamer, de Tweede Kamer en de overheden die werken met de Omgevingswet óók de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet van beschrijvende informatie. De evaluatiecommissie gebruikt deze informatie bij de wetsevaluatie. Ook reflecteert zij jaarlijks op de rapportages vanuit de monitor. Hun reflectie ontvang ik telkens binnen zes maanden na aanbidding van de rapportages. Tevens biedt de evaluatiecommissie jaarlijks haar eigen reflectierapport aan mij aan, op basis van haar onderzoeken en overige activiteiten zoals gesprekken met experts en haar gebruikersraad. De evaluatiecommissie biedt in 2029 de integrale wetsevaluatie aan.

De scope van de Monitor Werking Omgevingswet beperkt zich tot de werking van het stelsel en het instrumentarium van de wet. Andere aspecten van de stelselherziening worden elders gemonitord. Zo lopen er verschillende andere monitors die óók betrekking op de Omgevingswet hebben. De interbestuurlijke financiële monitoring geeft informatie over de financiële impact van de Omgevingswet. Eerder ontving u het «Onderzoek actualisatie transitiekosten» en de «Nulmeting structurele taken» vanuit deze monitor. Eind dit jaar ontvangt u de eerste integrale financiële evaluatie. De monitoring van het DSO geeft informatie over de werking van het DSO en het functioneren van verschillende ketens, bijvoorbeeld vanuit het IKT. Via mijn voortgangsbrieven wordt u hierover op de hoogte gehouden. Ook wordt er gewerkt aan de toegezegde invoeringstoets, waarvan ik de resultaten verwacht te kunnen delen begin 2026. De monitoring op de maatschappelijke doelen van de wet – de balans tussen benutten en beschermen – is onderdeel van de Monitor Nationale Omgevingsvisie (MONOVI). Medio 2026 ontvangt u vanuit deze monitor de derde vervolgmeting.

Afsluitend

De Omgevingswet biedt alle overheden in Nederland een stelsel en instrumentarium om mee aan de slag te gaan bij het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Daarmee krijgen alle overheden de kans om vanuit hun ambities en doelen in te spelen op de behoeftes van alle gebruikers van de leefomgeving en tegelijkertijd een

⁸ Kamerstukken I 2023/24, 33 118, nr. 278, bijlage 1119058.

hoge ruimtelijke kwaliteit te borgen. Dat kunnen zij echter niet alleen: het goed benutten van de kansen van de Omgevingswet behoeft integrale samenwerking, tussen overheden onderling én overheden, burgers en bedrijven.

De komende jaren volg ik nauwlettend de werking van het stelsel van de Omgevingswet, op basis van de door mij uitgevoerde monitoren en de onafhankelijke wetsevaluatie.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer

BIJLAGEN

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Monitor Werking Omgevingswet – Rapportage 2024	
2	Eindrapport kwantitatieve monitoring	
3a	Eindrapport kwalitatief onderzoek	
3b	Detailinformatie kwalitatief onderzoek	
4a	Eindrapport tekstanalyseonderzoek	
4b	Detailinformatie tekstanalyseon- derzoek	