Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum: 30 oktober 2023 **Bijlage:** 1

Kenmerk: EcO-2023/1

Betreft: Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet

Geachte heer De Jonge,

Met genoegen bieden wij u hierbij ons Plan van Aanpak voor de evaluatie van de Omgevingswet aan. In de Omgevingswet is vastgelegd dat de wet na vijf jaar geëvalueerd wordt op doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. In reactie op Motie-Rietkerk c.s. (juni 2020) heeft uw voorganger toegezegd dat de evaluatie niet hiertoe beperkt zou worden, maar dat de evaluatiecommissie tussentijds ook jaarlijks rapporteert over de uitvoering van wet. Graag voldoet de Evaluatiecommissie Omgevingswet aan deze gecombineerde opdracht.

De evaluatie van de Omgevingswet is complex: het gaat om een wet die nog in werking moet treden, overgangstermijnen heeft, en een lange totstandkoming kent. De context waarin de wet tot stand is gekomen is daarbij een heel andere dan waarin de wet volgend jaar in werking treedt.

In het bijgevoegde document presenteren wij ons Plan van Aanpak voor de komende jaren. Wij beschrijven de opdracht voor de evaluatie, geven onze interpretatie van die opdracht en enkele belangrijke aandachtspunten bij de toekomstige duiding van onderzoeksuitkomsten. Ook schetsen wij hoe wij gebruikers van het omgevingsrecht bij de evaluatie willen betrekken.

Bij de evaluatie van de Omgevingswet neemt de commissie diverse onderwerpen onder de loep. Wij hanteren de zes kerninstrumenten als centrale insteek voor de evaluatie, en betrekken daarbij de diverse ondersteunende instrumenten en organisatieprincipes (zoals instructieregels en participatie). Op deze manier komt de gehele breedte van het domein van de Omgevingswet in de evaluatie aan de orde. De focus zal daarbij liggen op die elementen die belangrijk zijn voor de verbeterdoelen en voor het functioneren van de wet in de praktijk. In het Plan van Aanpak presenteren we een meerjarige onderzoeksagenda, waarin staat in welk jaar welk onderwerp wordt uitgediept. Bij het bepalen van deze agenda hebben wij het overgangsrecht meegewogen, evenals de beschikbaarheid van informatie en de verwachte actualiteit. Tussentijdse nieuwe inzichten kunnen leiden tot bijstelling van de agenda.

Wij hopen dat dit Plan van Aanpak Evaluatie u vertrouwen geeft in een adequate en doordachte uitvoering van de evaluatie van de Omgevingswet.

Hoogachtend,

Evaluatiecommissie Omgevingswet,

ir. H.C. Klavers
voorzitter

dr. R. Hillebrand
secretaris

Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. De Omgevingswet ... 3

1.1 Inleiding: evaluatie van een nieuwe wet ... 3

1.2 De Omgevingswet in een notendop ... 4

1.3 Context waarin de Omgevingswet tot stand is gekomen ... 7

1.4 Context waarin de Omgevingswet in werking treedt ... 11

Hoofdstuk 2. De opdracht aan de evaluatiecommissie ... 13

2.1 Opdracht ... 13

2.1.1 Evaluatie van de wet en evaluatievragen ... 13

2.1.2 Inrichting van de monitor ... 14

2.1.3 Jaarlijks reflectieverslag ... 14

2.1.4 Inhoudelijke doelbereiking géén onderdeel van de opdracht ... 14

2.2 Interpretatie van de opdracht ... 14

2.2.1 Uitgangspunten voor de evaluatie ... 15

2.2.2 Nadere duiding van de evaluatievragen ... 16

2.2.3 Samenvatting evaluatievragen ... 23

2.3 Duiding uitkomsten ... 24

2.4 Toezeggingen aan Eerste en Tweede Kamer ... 25

Hoofdstuk 3. Methodologisch kader voor de wetsevaluatie ... 26

3.1 Vereisten voor goed wetsevaluatieonderzoek ... 26

3.2 Vier stappen in wetsevaluatie ... 27

3.3 Doelenboom ... 30

3.4 Bijzonderheden bij de wetsevaluatie Omgevingswet ... 32

Hoofdstuk 4. Meerjarige onderzoeksagenda ... 34

4.1 Uitgangspunten bij programmering ... 34

4.2 Onderwerpen: de kerninstrumenten als centrale insteek ... 34

4.3 Onderzoeksagenda ... 36

Hoofdstuk 5. Relaties met andere partijen ... 37

5.1 Actieve gebruikers van het omgevingsrecht ... 37

5.2 Klankbordgroep ... 37

5.3 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur ... 37

5.4 Regeringscommissaris Omgevingswet ... 38

5.5 Onderzoek ... 38

5.6 Parlement, minister voor VRO en het ministerie van BZK 38
Hoofdstuk 6. Planning en begroting 39
6.1 Planning opleveren eindproducten 39
6.2 Begroting 39
Literatuur 41
Bijlage 1. Begrippenlijst 45
Bijlage 2. Toezeggingen 46
Bijlage 3. Dataverzameling 48
Bijlage 4. Samenwerkingsafspraken EcO en Rli 51
Colofon 52

Hoofdstuk 1. De Omgevingswet

1.1 Inleiding: evaluatie van een nieuwe wet

In januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Deze nieuwe wet bundelt en vereenvoudigt wetten en regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Tientallen wetten en talloze maatregelen van bestuur en regelingen over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water worden samengevoegd in één wet, vier Algemene Maatregelen van Bestuur en één ministeriële regeling. De totstandkoming van de Omgevingswet is een grote wetgevingsoperatie, die volgens de Raad van State qua omvang "vergelijkbaar [is] met de totstandkoming van het Burgerlijk Wetboek of de Algemene wet bestuursrecht" (Raad van State, 2012, p.31). De Rijksoverheid sprak in 2015 zelfs van "een van de grootste stelseloperaties sinds de Grondwet van Thorbecke (1848)".[1] Of het werkelijk zo'n omvangrijke wijziging is, kan worden betwist maar het is wel degelijk een groot project (Langerhuizen & De Snoo, 2016).

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft de opdracht gekregen om de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) te adviseren over de werking van deze nieuwe wet. Zo'n evaluatie is bij nieuwe wetten gebruikelijk. In artikel 23.9 staat dat de Omgevingswet elke vijf jaar wordt geëvalueerd op de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De omschrijving van de evaluatie in de wetstekst is beknopt. Er staat alleen dát deze plaats moet vinden, niet hóe:

> *"Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens na vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk."*
> (Artikel 23.9 van de Omgevingswet)

Over de onafhankelijkheid van de evaluatie is niets opgenomen in de Omgevingswet. De Raad van State heeft er in 2017 op aangedrongen om verder te gaan dan de standaardbepaling in de wet en om waarborgen op te nemen voor onafhankelijke uitvoering van de evaluatie (Raad van State, 2017, p.6). Het kabinet deelde dit belang van onafhankelijkheid, maar wilde daarvoor geen wettelijke waarborgen creëren. In januari 2020 heeft de minister voor Wonen en Milieu toegezegd een evaluatiecommissie van deskundigen in te stellen om een onafhankelijke evaluatie van de Omgevingswet te waarborgen (Eerste Kamer, 2020). In vervolg daarop hebben leden van de Eerste Kamer in juni 2020 bij Motie-Rietkerk c.s. gevraagd om de evaluatie niet te beperken tot een rapportage na vijf jaar, maar om jaarlijkse rapportages uit te brengen over de uitvoering van de wet. Dit omdat een jaarlijkse rapportage kan bijdragen aan de optimale uitvoering en monitoring van de Omgevingswet (Rietkerk c.s., 2020). Deze motie is aangenomen. Op 1 januari 2023 is de Evaluatiecommissie Omgevingswet van start gegaan (Staatscourant, 2022).

In dit document presenteert de commissie haar Plan van Aanpak voor de evaluatie van de Omgevingswet. Dit is als volgt opgebouwd. In het vervolg van dit hoofdstuk is eerst een beknopt overzicht van de kernelementen van de Omgevingswet opgenomen. Daarna schetst de commissie de belangrijkste veranderingen in de context die zich tijdens de lange totstandkomingsfase van de Omgevingswet hebben voltrokken. Immers, de context waarin de wet tot stand is gekomen verschilt wezenlijk van de context waarin de wet in werking treedt. Hoofdstuk 2 beschrijft de formele opdracht aan de Evaluatiecommissie Omgevingswet, gevolgd door de interpretatie van die opdracht door de commissie. Hoofdstuk 3 bevat het methodologisch kader van de evaluatie. Hoofdstuk 4 bevat de meerjarige onderzoeksagenda van de commissie. Wat gaat de

[1] De vergelijking komt uit een nieuwsbericht van de rijksoverheid van 18 februari 2015, getiteld 'Minder regels en een mooiere leefomgeving dankzij Omgevingswet'. Het nieuwsbericht staat inmiddels niet meer op de website van het Rijk vermeld. Wel is het nieuwsbericht nog op andere websites te vinden, waaronder die van Omgevingsweb en VNO-NCW. Het nieuwsbericht is uitgebracht op de dag dat de minister van Infrastructuur en Milieu namens de regering een reactie naar de Tweede Kamer stuurde op schriftelijke vragen bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (IenM, 2015).

evaluatiecommissie de komende jaren doen om tot antwoorden op de evaluatievraag te komen? Hoofdstuk 5 en 6 gaan in op praktische aspecten: hoe wil de evaluatiecommissie relaties onderhouden met gebruikers van de wet en andere partijen; welke eindproducten gaat de commissie opleveren; en welke begroting past daarbij? Het Plan van Aanpak Evaluatie sluit af met enkele bijlagen.

1.2 De Omgevingswet in een notendop

Bij wijze van introductie beschrijft deze paragraaf in een notendop de kernelementen van de Omgevingswet. Achtereenvolgens komen aan de orde de samenstelling van het stelsel van de Omgevingswet, de tijdlijn van de totstandkoming van de Omgevingswet, het motto, de doelen en de uitgangspunten van de wet.

Samenstelling van het stelsel Omgevingswet
Het stelsel van het Omgevingsrecht bestaat uit de Omgevingswet, vier Algemene Maatregelen van Bestuur (hierna: AMvB) en de Omgevingsregeling[2]. De vier AMvB's zijn het Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is geregeld via een invoeringsspoor. Dit invoeringsspoor regelt de wijziging en intrekking van bestaande wetten, besluiten en regelingen. Ook regelt het invoeringsspoor de overgang van bestaande naar nieuwe regelgeving. Het invoeringsspoor bestaat uit de Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de Invoeringsregeling Omgevingswet.

Bij de start van de ontwikkeling van de Omgevingswet waren er wijzigingen in voorbereiding op vier beleidsterreinen, te weten bodem, geluid, natuur en grondeigendom. Via zogenoemde aanvullingssporen zijn ze verwerkt in het stelsel van de Omgevingswet. Ieder aanvullingsspoor bestaat uit een Aanvullingswet, een Aanvullingsbesluit en een Aanvullingsregeling. De onderdelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn samengevat in kader 1.

Kader 1. Stelselherziening omgevingsrecht

De kern

- Omgevingswet
- Vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's)
- Omgevingsregeling
- Invoeringswet, -regeling en -besluit

Aanvullingswetten en -besluiten

- Bodem
- Geluid
- Grondeigendom
- Natuur

Bron: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

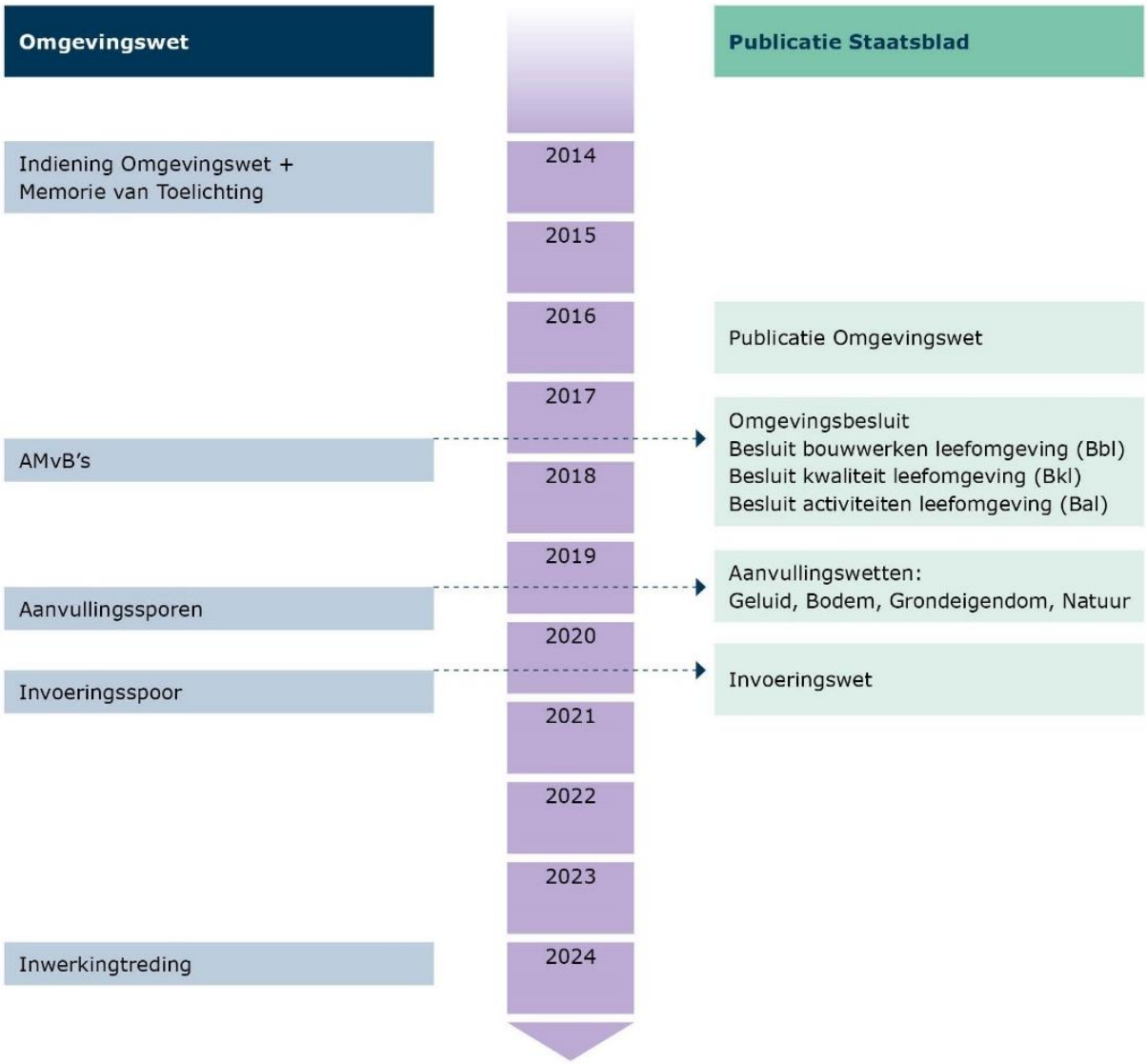
Totstandkoming: voorbereiding en zes keer uitstel
De voorbereiding van de Omgevingswet en de bijbehorende regelgeving heeft meer dan 10 jaar geduurd. In het Regeerakkoord 2010 kondigde het kabinet-Rutte I een vereenvoudiging en bundeling aan van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht. In 2011 stuurde de minister van Infrastructuur en Milieu een eerste brief over deze herziening naar de Tweede Kamer (IenM, 2011a). In 2015 heeft de Tweede Kamer de Omgevingswet aangenomen, een jaar later gevolgd door de Eerste Kamer. In 2016 is de Omgevingswet in het Staatsblad gepubliceerd (Staatsblad, 2016). In Figuur 1 zijn de belangrijkste momenten vastgelegd in een tijdlijn van het

[2] De Omgevingsregeling is de ministeriële regeling bij de Omgevingswet. Het gaat vooral om technische en administratieve regels. De Omgevingsregeling geldt voor alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en overheden (www.iplo.nl).

totstandkomingsproces van de Omgevingswet. In maart 2023 stemde de Eerste Kamer in met de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2024.

Aanvankelijk werd de invoering van de wet voorzien in 2018. Dat verschoof in 2016 naar 2019 (IenM, 2016). De inwerkingtreding van de wet is daarna zes keer uitgesteld – al hangt het precieze aantal keer af van het moment dat men begint met tellen. Vooral uitvoeringsproblemen op het gebied van ICT lagen aan het uitstel ten grondslag.[3]

Figuur 1. Tijdsbalk stelselherziening Omgevingswet



Bron: Evaluatiecommissie Omgevingswet (2023)

[3] De datum van inwerkingtreding is een aantal keer verschoven: 1) In juli 2017 is de invoering voor de eerste keer uitgesteld, naar een nog te bepalen datum. In oktober van dat jaar werd bekend dat de nieuwe datum van inwerkingtreding 1 januari 2021 zou zijn; 2) Op 1 april 2020 werd de inwerkingtreding voor de tweede keer uitgesteld, vanwege de coronacrisis in 2020. De datum werd later bekend gemaakt: naar 1 januari 2022; 3) Het derde uitstel volgde op 27 mei 2021, ditmaal naar 1 juli 2022; 4) Op 24 februari 2022, werd het vierde uitstel aangekondigd, dit keer tot 1 januari 2023; 5) Het vijfde uitstel kwam op 14 oktober 2022, toen werd aangekondigd dat de wet op 1 juli 2023 zou ingaan; 6) het zesde – en laatste – uitstel werd bekend gemaakt op 26 januari 2023. De wet zou op 1 januari 2024 in werking moeten treden. Deze laatste datum van inwerkingtreding werd vervolgens op 14 maart 2023 door de Eerste Kamer bekrachtigd.

Motto, maatschappelijke en verbeterdoelen van de wet
Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: "van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling" (IenM, 2014a, p.7). In lijn met deze paradigmawisseling luidt het **motto** van de Omgevingswet "ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit" (IenM, 2014a, p.20).

De Omgevingswet heeft twee **maatschappelijke doelen**, die in artikel 1.3 zijn vastgelegd: "Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."
(Staatsblad, 2016)

De wet kent verder vier **verbeterdoelen**. Deze staan niet in de wet zelf, maar wel in de Memorie van Toelichting (IenM, 2014a, p.7, 25, 261-264; hoofdstuk 5.2):

- "het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in het 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".

Figuur 2. De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

Bron: BZK (2017a)

Uitgangspunten van de wet
Bij het ontwerp van de wet hebben de wetsopstellers een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten zijn in het gehele ontwerp van de wet verwerkt. De uitgangspunten moeten borgen dat de stelselherziening van het omgevingsrecht kan worden gerealiseerd binnen een bestuurlijke, juridische en maatschappelijke context. In hoofdstuk 2 van de Memorie van Toelichting (IenM, 2014a) staan de uitgangspunten nader toegelicht. Naast de vier verbeterdoelen gaat het om:

Aansluiting bij EU- en andere internationale verplichtingen
Een groot deel van het Nederlandse omgevingsrecht, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, volgt uit Europese regelgeving, zoals EU-richtlijnen. Nederland heeft zich aan deze regelgeving gecommitteerd. De Omgevingswet past dezelfde opbouw toe als de Europese richtlijnen. Dat betekent het volgen van de beleidscyclus: vaststellen nulsituatie en doelen; vergelijking nulsituatie met gestelde doelen; regels of vergunningen ter uitvoering; monitoring van de resultaten.

Gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving
Uitgangspunt van de regering is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau. Het is niet de bedoeling om inhoudelijke normen naar boven of naar beneden bij te stellen. Ook het niveau van rechtsbescherming moet behouden blijven: geen inperking van rechten van belanghebbenden.

Flexibiliteit: afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden
De omgevingsregelgeving moet de gewenste kwaliteit van de leefomgeving brengen en houden, en tegelijkertijd voldoende ruimte laten voor activiteiten van burgers en bedrijven. Deze flexibiliteit is een antwoord op de steeds complexere opgaven in de fysieke leefomgeving en op de wens om een duurzame ontwikkeling te bevorderen.

Aansluiting bij moderne opvattingen over de rollen van burger, bedrijf en overheid
Een belangrijke randvoorwaarde bij het ontwerpen van het wetsvoorstel vormen de rollen en verantwoordelijkheden van verschillende actoren. In de eerste plaats moet worden bepaald of de zorg voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving een private of publieke verantwoordelijkheid is. Als er sprake is van een publieke verantwoordelijkheid, dan moet de wet de zorg zo veel mogelijk toedelen aan een specifiek onderdeel van de overheid (gemeente, waterschap, provincie of Rijk).

Bestuurlijke taakverdeling: een gedecentraliseerde eenheidsstaat en 'decentraal tenzij'
Publieke verantwoordelijkheid komt in wetgeving tot uitdrukking door het beleggen van taken en bevoegdheden bij bestuursorganen: van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. In het Nederlandse staatsbestel wordt ervan uitgegaan dat taken, wanneer deze doelmatig op decentraal niveau kunnen worden behartigd, ook aan dat niveau behoren te worden overgelaten: het subsidiariteitsbeginsel.

Vertrouwen
De regering gaat bij het wetsvoorstel uit van vertrouwen, op drie manieren. Vertrouwen in initiatiefnemers betekent dat het nieuwe stelsel uitnodigend moet zijn voor nieuwe initiatieven. Vertrouwen van burgers in de overheid betekent onder andere betere besluitvorming over projecten en het faciliteren van burgerparticipatie. Het vertrouwen tussen overheden tot slot gaat om samenwerking en afstemming. Dit blijkt onder andere uit afstemmingsvereisten in de wet.

Handhaven
Vertrouwen gaat hand in hand met het elkaar aanspreken op de naleving van wat is afgesproken. Daar hoort ook bij dat de overheid degenen die de vastgestelde regels niet naleven ter verantwoording kan roepen. Handhavend optreden draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving dat verlangt dat regels worden nageleefd.

1.3 Context waarin de Omgevingswet tot stand is gekomen

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

Situatie rond 2008: economische crisis en onvrede met trage ruimtelijke ontwikkeling
In 2008 stort een internationale kredietcrisis Nederland in een economische crisis. In de twee jaren daarna klimt Nederland langzaam uit het economisch dal, maar de financiële tekorten doen zich nog overal voelen. In de leefomgeving is de economische crisis vooral merkbaar door vertraging of zelfs het stilvallen van (gebieds)projecten. In 2008 komt de commissie-Elverding,

ingesteld om de versnelling van infrastructurele projecten te onderzoeken, met haar eindrapport. In 2009 vormen de uitkomsten van dit rapport, samen met onder andere de aanhoudende economische recessie, aanleiding voor het kabinet om een tijdelijke wet te ontwikkelen om bouwprojecten te versnellen, de latere Crisis- en Herstelwet. De wet moet belemmeringen in de wet- en regelgeving zo veel mogelijk wegnemen, zodat projecten sneller kunnen beginnen en worden uitgevoerd. Dit zou niet alleen de economische crisis moeten bestrijden, maar ook moeten zorgen voor een goed en duurzaam herstel van de economische structuur op de langere termijn (Marseille et al., 2012; Nieuwerf, 2017; AZ et al., 2009).

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

Motie-Pieper c.s.: fundamentele herziening vanuit tabula rasa-benadering
De problemen met het omgevingsrecht krijgen ook politieke aandacht. In november 2009 vraagt Tweede Kamerlid Pieper (CDA) samen met Neppérus (VVD) en Boelhouwer (PvdA) de regering via een motie om een herziening van het omgevingsrecht vanuit een tabula rasa-opdracht (Pieper c.s., 2009). De aanleiding voor deze fundamentele herziening vanuit een schone lei is in hun ogen vierledig. Allereerst is de regelgeving omtrent de ruimtelijke inrichting van Nederland de afgelopen decennia complexer geworden, ondanks de positieve uitzonderingen zoals de nieuwe Wro. Ten tweede zijn de kosten voor onder andere onderzoek, juridische procedures en advies opgelopen. Ten derde is het voor de burger steeds lastiger te overzien hoe besluiten tot stand komen. Tot slot is zelfs met nieuwe regelgeving zoals de Crisis- en Herstelwet een meer fundamentele herziening van het omgevingsrecht op termijn onvermijdelijk. De herziening moet met name gericht zijn op het "samenspel van sectorale regelgeving en op de wirwar van AMvB's en andere regelingen die onder op zich goede wetten hangen, met inbegrip van de bestuurscultuur waar die debet is aan onnodige complexiteit". Hoewel uiteindelijk nooit over de motie is gestemd, heeft zij veel invloed gehad, zoals later zal blijken.[4]

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

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

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

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

Aankondiging stelselwijziging in 2011
Enkele maanden later kondigt de minister van Infrastructuur en Milieu de start aan van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht (IenM, 2011a). Volgens de minister sluit de geldende wetgeving niet langer aan bij de behoeften van de samenleving. Hoewel geen diepgaand onderzoek is verricht naar nut en noodzaak van deze nieuwe wet, stuurt de minister eind 2011 wel een beknopt document over het waarom van een Omgevingswet naar de Tweede Kamer. In 22 pagina's somt het ministerie de problemen op die maken dat het geldende recht niet langer voldoet en een fundamentele herziening nodig is (IenM, 2011c). In het boekje is geen analyse gemaakt in hoeverre de problemen voortkomen uit de wetgeving of uit andere oorzaken. Een aantal jaren later heeft de regering de analyse uit 2011 aangevuld in de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (IenM, 2014a). Volgens de analyse liggen de knelpunten zowel in het omgevingsrecht als in de maatschappelijke ontwikkelingen waar de wetgeving onvoldoende op aansluit (IenM, 2011c; IenM, 2014b, p.24). Dit staat hieronder toegelicht.

Knelpunten in het omgevingsrecht: complexiteit, te weinig dynamiek en bestuurscultuur
Volgens de analyse van het ministerie van IenM ondervinden partijen in de uitvoeringspraktijk van de leefomgeving talrijke problemen. Of het nu partijen zijn die werken aan duurzame gebiedsontwikkeling, stedelijke herstructurering, bereikbaarheid, woningbouw, natuurontwikkeling, herbestemming van cultureel erfgoed, duurzame energie of waterbeheer. Voor een belangrijk deel liggen deze problemen in het omgevingsrecht zelf (IenM, 2011c; IenM, 2014a).

Complexiteit
Volgens het ministerie is de complexiteit een belangrijk eerste knelpunt in het omgevingsrecht. Het is te complex, versnipperd en niet inzichtelijk genoeg. Er bestaat een veelvoud aan wetten, AMvB's en ministeriële regelingen op het terrein van het omgevingsrecht. Deze regelgeving is in de tijd versnipperd tot stand gekomen en mist in de praktische toepassing te vaak samenhang, terwijl de projecten steeds vaker gebiedsgericht van aard zijn en er steeds meer samenhang tussen verschillende maatschappelijke opgaven zichtbaar is (IenM, 2011c). De verbrokkeling heeft een ontoegankelijk en onoverzichtelijk stelsel tot gevolg. Het leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en vermindert kenbaarheid en bruikbaarheid voor gebruikers. Elke afzonderlijke wet kent zijn eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties

beoordelen een initiatief niet in samenhang en integraal beleid komt niet of moeizaam tot stand. Het is met name de optelsom van de regels met elk hun eigen kaders, uitgangspunten en vereisten die ervoor zorgt dat deze niet meer helder zijn voor de partijen die er in de praktijk mee aan de slag moeten. Samenvattend leidt de complexiteit van het recht in de praktijk tot diverse problemen: het is ontoegankelijk en onoverzichtelijk; het is onvoorspelbaar over de uitwerking van het recht; en er is procedureel en inhoudelijk weinig samenhang.

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

Bron: IenM (2014a)

Bestuurscultuur en de kwaliteit van de uitvoering
In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet die in 2014 is gepubliceerd, is de probleemanalyse uitgebreid. Er wordt een derde knelpunt in het omgevingsrecht benoemd: de bestuurscultuur en de kwaliteit van de uitvoering. Deze knelpunten zijn volgens de Memorie van Toelichting ontstaan als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming en kennis en kunde. De kennis van de juridische mogelijkheden schiet soms te kort, wat ertoe leidt dat bestuursorganen gewenste ontwikkelingen nodeloos afremmen of suboptimale instrumenten kiezen. En te vaak worden plannen vanuit een specifiek perspectief en vrij geïsoleerd ontwikkeld, waarna te laat de belangen van andere partijen en daaraan gekoppelde omgevingsrechtelijke beperkingen aan de orde komen. Vanzelfsprekend laten deze problemen zich niet alleen oplossen met nieuwe wetgeving. Een stelselherziening kan hier volgens de Memorie van Toelichting wel bij helpen (IenM, 2014a, p.14-18).

Knelpunten in maatschappelijke ontwikkelingen: geen aansluiting bij trends en opgaven
Naast de knelpunten in het recht sluit de wetgeving in deze jaren volgens het ministerie ook steeds minder aan op ontwikkelingen in de samenleving (IenM, 2011c; IenM, 2014a).

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

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

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

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

Geen onderzoek naar *oorzaken* van de problemen
Diverse partijen hebben erop gewezen dat de probleemanalyse die aan de fundamentele wetsherziening ten grondslag ligt, erg beknopt is. Al in 2012 benadrukt de Raad van State het belang van een gedegen probleemanalyse. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat de minister in 2014 aanbood aan de Tweede Kamer, bevatte een uitgebreidere probleemanalyse. Maar een analyse van de *oorzaken* van die problemen ontbreekt ook dan. Hierdoor is het van het begin af aan niet duidelijk of de wet de genoemde problemen ook gaat oplossen. In paragraaf 3.4 gaat de commissie hierop door.

Bron: IenM (2014a)

1.4 Context waarin de Omgevingswet in werking treedt

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

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

Veranderend perspectief op benutting en bescherming
In de afgelopen jaren heeft de economie op volle toeren gedraaid. De aard van de economische activiteiten is daarbij sterk veranderd, met gevolgen voor de claims op de fysieke leefomgeving. Er zijn bijvoorbeeld datacentra en grote distributiecentra in de open ruimte bijgekomen.[5] Terwijl deze economische ruimteclaims net na de financiële crisis in 2008 zoveel mogelijk werden gefaciliteerd,

[5] Op het gebied van distributiecentra was er de afgelopen jaren sprake van groei. Tussen 2010 en 2022 is het oppervlakte van logistiek vastgoed (ook wel bekend als distributiecentra) toegenomen van 25 miljoen vierkante meter tot 43 miljoen vierkant meter (Stec & DENC, 2022). De onderzoekers van Stec en DENC constateren vooral een ruimtevraag naar grootschalig logistiek vastgoed. Dat lijkt in lijn met de bevindingen van Buck (2022) die becijferde dat alleen al in 2021 in Nederland 25 megadistributiecentra geopend zijn groter dan 40.000 vierkante meter (Buck Consultants International, 2022). Ook bij de datacenters was er de afgelopen jaren sprake van groei. Tussen 2017 en 2022 is het vloeroppervlak toegenomen met maar liefst 50%, tot een totaal van 377.000 vierkante meter (Dutch Datacenter Association, 2022). Met een tegelijkertijd afnemend aantal datacenterfaciliteiten (van 205 in 2017 naar 185 in 2022) is er sprake van een toenemende concentratie van dit type centers (Stratix, 2022).

worden sommige ontwikkelingen op dit moment vanuit het publiek belang minder wenselijk gevonden. De fysieke leefomgeving in Nederland is in de afgelopen jaren zo intensief (economisch) benut, dat daardoor 'zowel de ecologische duurzaamheid als de maatschappelijke waardering van de leefomgeving in de knel komt' (PBL, 2021, p.14). Met andere woorden, terwijl bij het ontwerp van de wet vooral het nut werd gezien van 'benutting', wordt nu ook het nut gezien van 'bescherming'.

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

Druk op aanpak van Nederland vanuit rechtspraak en 'Europa'
Ten vierde zetten rechtspraak en de Europese Unie de aanpak van Nederland onder druk. De Raad van State grijpt in, bijvoorbeeld met de ongeldigverklaring van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in 2019. Voor het niet halen van de klimaatdoelstellingen (klimaatzaak Urgenda) moest de overheid zich voor de rechter verantwoorden. Ook de Europese Commissie vergroot de druk op de Nederlandse aanpak, bijvoorbeeld met het besluit om het CO_2-reductiedoel voor 2030 aan te scherpen van 49% naar 55% (Rli, 2021).

Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zet in op meer rijksregie
De Omgevingswet is ontwikkeld in een periode waarin het Rijk minder bemoeienis wilde hebben met de ruimtelijke ordening in Nederland. De afgelopen anderhalf jaar heeft de minister voor VRO echter ingezet op een meer sturende rol voor het Rijk (VRO, 2022). In de Memorie van Toelichting toonde de regering zich er indertijd van bewust dat er een tijd zou aanbreken dat er meer rijksregie nodig zou zijn.[6] Volgens de minister voor VRO geeft de Omgevingswet zelf geen invulling aan een meer of mindere decentrale invulling of sturende rol van het Rijk. De rol van het Rijk krijgt vorm 'in de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het instrumentenpakket van die wet, bijvoorbeeld de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de nationale belangen bij de aanscherping van de nationale omgevingsvisie' (Tweede Kamer, 2023, p.11).

Veranderende uitvoeringspraktijk
In vergelijking met de periode waarin de Omgevingswet is ontwikkeld, is de uitvoeringspraktijk aanzienlijk veranderd. Zo hebben de omgevingsdiensten hun intrede gedaan, en is de omvang, plek en focus van inspecties veranderd. De komst van de omgevingsdiensten werd al in 2008 aangekondigd (zie VROM et al., 2008). Inmiddels is er kritiek op het functioneren van de omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten zouden te afhankelijk zijn van gemeenten en onvoldoende autonome bevoegdheden kennen op het gebied van handhaving. Er zou meer behoefte zijn aan sturing op de omgevingsdiensten door het Rijk, bijvoorbeeld via de Inspectie Leefomgeving en Transport (Commissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 2021). Verder zijn in lijn met de decentralisatie de portefeuilles van bestuurders op provinciaal en lokaal niveau gewijzigd. Ook de komst van private kwaliteitsborgers - volgend uit de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen – heeft invloed op de uitvoeringspraktijk. Bovendien kampt de praktijk met een arbeidstekort: vooral gemeenten hebben een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel, op een moment dat het leren werken met de Omgevingswet aandacht vraagt (Rli, 2021).

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

Hoofdstuk 2. De opdracht aan de evaluatiecommissie

2.1 Opdracht

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft de opdracht gekregen om de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk te evalueren. De werkzaamheden van de commissie vallen uiteen in drie taken: de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk; advisering over de inrichting van de monitor Werking Omgevingswet; en het jaarlijks reflecteren op de monitoringsrapportage. De taken zijn opgenomen in het Instellingbesluit (Staatscourant, 2022) en staan hieronder toegelicht.

2.1.1 Evaluatie van de wet en evaluatievragen

De commissie is belast met "*de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk*" (Instellingsbesluit, in: Staatscourant, 2022). Deze evaluatie wordt "*binnen vijf jaar en vervolgens na vijf jaar inwerkingtreding van de Omgevingswet uitgevoerd. Uiterlijk vijf respectievelijk elk jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet brengt de commissie haar rapport uit*" (Staatscourant, 2022, p.4). Bij de evaluatie wordt het gehele stelsel van de Omgevingswet in ogenschouw genomen: de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling. Hieronder vallen ook de Aanvullingswetten en -besluiten die worden ingevoegd in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving. De commissie brengt haar evaluatierapport uit aan de minister.[7] In Bijlage 1 staat een begrippenlijst met veelvoorkomende begrippen uit de evaluatieopdracht.

In het evaluatieonderzoek wordt volgens het Instellingsbesluit in ieder geval aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

i. "*in hoeverre de vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn gerealiseerd. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening 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; en*
   4. *het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving;*

ii. *of het wettelijke kader van de Omgevingswet een geschikt instrumentarium biedt om de maatschappelijke doelen, bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet, te realiseren;*

iii. *in hoeverre de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet toereikend zijn voor de verschillende overheidslagen om hun verschillende taken uit te voeren;*

iv. *in hoeverre het wettelijke kader van de Omgevingswet bijdraagt aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden; en*

v. *op welke wijze wordt vormgegeven aan de nieuwe elementen van het stelsel van het omgevingsrecht en hoeverre dit volstaat*".

In paragraaf 2.2 geeft de commissie een nadere interpretatie en duiding van deze evaluatievragen.

[7] Ten tijde van het Instellingsbesluit van de Evaluatiecommissie Omgevingswet (Staatscourant, 2022) behoorde de invoering van de Omgevingswet tot de portefeuille van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). Op het moment van schrijven valt de Omgevingswet onder de portefeuille van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In dit Plan van Aanpak Evaluatie komen beide aanduidingen voor. Gedoeld wordt op de bewindspersoon die de Omgevingswet in de portefeuille heeft.

2.1.2 Inrichting van de monitor

Daarnaast moet de commissie adviseren over "*de inrichting van de monitoring die onder de verantwoordelijkheid van de minister wordt uitgevoerd*" (Staatscourant, 2022, p.5). Het advies moet worden gegeven "uiterlijk voor inwerkingtreding van de Omgevingswet" en worden uitgebracht aan de minister (art. 9.3). Bij monitoring worden "*gegevens periodiek via een vast patroon verzameld, opgeslagen, verwerkt en gerapporteerd. Het is van belang om in een vroegtijdig stadium signalen over de uitvoering van de wet te ontvangen en zo nodig te kunnen bijsturen. Het advies van de commissie wordt vervolgens meegenomen in definitieve deelopdrachten voor de monitoring die door het Ministerie van BZK wordt uitgezet*" (Staatscourant, 2022, p.5). De Monitor Werking Omgevingswet gaat niet over de inhoudelijke doelbereiking of inhoudelijke effecten. De monitor beperkt zich tot de werking van de wet.

2.1.3 Jaarlijks reflectieverslag

Tot slot brengt de commissie "*de eerste vier jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet jaarlijks een reflectieverslag [uit] over de werking van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet*" Zij doet dit op basis van de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verzamelde en ter beschikking gestelde monitoringsrapportage en op basis van eigen signalen uit de praktijk (Staatscourant, 2022). De commissie presenteert het jaarlijkse reflectieverslag aan de minister uiterlijk een half jaar nadat de monitoringsrapportage aan haar ter beschikking is gesteld (art. 9.4). De minister zendt dit verslag met een beleidsappreciatie en de uitkomsten van de jaarlijkse monitoring naar het parlement. Net als bij de formele evaluatie na vijf jaar is de kernvraag van het reflectieverslag gericht op de vraag in welke mate met het stelsel de vier verbeterdoelen van de stelselherziening worden gerealiseerd en wat de effecten zijn van de wet in de praktijk. Naar verwachting zullen de accenten van de Monitor Werking Omgevingswet van jaar tot jaar verschillen. Het reflectieverslag sluit hierbij aan.

2.1.4 Inhoudelijke doelbereiking géén onderdeel van de opdracht

Uit het Instellingsbesluit volgt dat het meten van de inhoudelijke doelbereiking niet wordt gerekend tot de taak van de evaluatiecommissie. Weliswaar staat in de toelichting dat de commissie bekijkt of de Omgevingswet het geschikte instrumentarium biedt om de maatschappelijke doelen te realiseren, maar ".. *hierbij gaat het er niet om of de maatschappelijke doelen zijn behaald, maar gaat het erom of het wettelijke instrumentarium volstaat om de doelen te realiseren"* (Staatscourant, 2022, p.5). De taak van het meten van de inhoudelijke doelbereiking is belegd bij het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in lijn met artikel 20.18 van de Omgevingswet. Volgens dit artikel brengt het planbureau ten minste eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit over de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hiervoor is onder andere een PBL-monitor van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) ontwikkeld. De NOVI-monitor wordt beschouwd als de monitor van de maatschappelijke doelstellingen van de Omgevingswet, zoals achtereenvolgende bewindspersonen aan de Tweede Kamer hebben medegedeeld.[8] De eerste NOVI-monitor, de nulmeting, is eind september 2020 gepubliceerd (PBL, 2020). Deze monitor geeft informatie over de ontwikkelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving gekoppeld aan de doelen uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). In 2022 is de tweede NOVI-monitor gepubliceerd (PBL, 2022). Aanvullend op de NOVI-Monitor zal het PBL eens in de vier jaar een beleidsevaluatie uitvoeren namens alle betrokken departementen bij de NOVI. De evaluatiecommissie zal de uitkomsten van deze rapportages bij haar evaluatie betrekken (zie ook 2.2.1).

2.2 Interpretatie van de opdracht

In deze paragraaf geeft de commissie haar interpretatie van de bovenstaande formele opdracht. Allereerst komen de uitgangspunten voor de evaluatie aan de orde (2.2.1), gevolgd door een nadere interpretatie van de evaluatievragen (2.2.2). Bij de evaluatievragen is niet alleen de

[8] Kst II 2016/17, 33 118 nr. 35 (7 oktober 2016); Kst II 2017/18, 34 682, nr. 3 (13 april 2018); Kst II 2020/21, 30 985, nr. 46 (18 december 2020).

interpretatie van de vraag belangrijk, maar ook de duiding van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek. Daar gaat de commissie op door in de volgende paragraaf (2.3).

2.2.1 Uitgangspunten voor de evaluatie

Voor de evaluatie van de Omgevingswet hanteert de commissie enkele uitgangspunten. Deze staan hieronder toegelicht.

Het recht kan de complexiteit van de werkelijkheid niet wegnemen
De verbeterdoelen van de Omgevingswet hebben onder meer betrekking op het inzichtelijker maken van het omgevingsrecht voor gebruikers en het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten. Deze doelen raken aan de complexiteit van het omgevingsrecht die door vele gebruikers van het recht wordt ervaren. Het is echter de vraag in hoeverre een stelselherziening deze complexiteit kan oplossen. Zoals de Raad van State in 2012 constateerde:

> *"De complexiteit van het omgevingsrecht [wordt] voor een groot deel bepaald door de specifieke geografische, demografische, economische en ecologische kenmerken van Nederland. Deze kenmerken brengen met zich mee dat binnen de beperkt beschikbare ruimte recht moet worden gedaan aan uiteenlopende en vaak concurrerende belangen, behoeften en voorkeuren […]. Dat stelsel kan niet anders dan een afspiegeling zijn van de werkelijkheid van maatschappelijke dynamiek en pluriformiteit van belangen, zodat een zekere mate van complexiteit onontkoombaar is."*
> (Raad van State, 2012, p.1)

Wetgevingsjuristen die aan de opstelling van de wet hebben meegewerkt, stelden dat een relativering op zijn plaats is van het streven naar eenvoud en samenhang bij de stelselherziening: de fysieke kenmerken, de hoge bevolkingsdichtheid en de grote diversiteit aan activiteiten en belangen veranderen uiteraard niet (Meijer et al., 2016). Inherent aan de feitelijke complexiteit is dat wetgeving ook in zekere mate complex is: "een complexe samenleving kan (helaas) niet met simpele regelgeving worden gereguleerd" (Verschuuren, 2004, p.92). Ook in *Bezinning op het omgevingsrecht* (VROM, 2011) benoemen sommige essayisten dit punt:

> *"Dat betekent overigens niet dat […] de complexiteit van de bestaande regels […] niet meer ter discussie zou staan. Misschien blijkt wel dat soms complexe regels nodig zijn om complexe vraagstukken op te lossen."*
> (Koeman, 2011, p.121)

De commissie onderschrijft dat de aard van problemen soms kan vragen om complexe regelgeving. Wel kan een stelselherziening onnódige complexiteit wegnemen.

Evaluatie kijkt niet naar álle onderdelen van de wet
De Omgevingswet is een omvangrijke wet, waarin een fors aantal bestaande wetten zijn samengevoegd en soms aangepast. Gezien deze omvang zal de commissie niet naar álle onderdelen van de wet kunnen kijken bij de evaluatie. De commissie zal zich concentreren op die elementen die belangrijk zijn voor de verbeterdoelen en voor het functioneren van de wet in de praktijk. De zes kerninstrumenten maken daar zeker deel van uit. In hoofdstuk 4 gaat de commissie hierop door, met de selectie van onderwerpen voor de wetsevaluatie.

Nulsituatie voor de evaluatie is het jaar 2023
De vier verbeterdoelen van de Omgevingswet maken duidelijk dat 1) het omgevingsrecht inzichtelijker moet worden; 2) dat het de samenhangende benadering centraler moet stellen; 3) meer afwegingsruimte moet bieden; en 4) dat het besluitvorming over projecten sneller en beter moet maken. De relevante vraag voor de evaluatiecommissie is met welke situatie vergeleken moet worden. Wat is het 'voor' en 'na' waarnaar gekeken wordt? Ten opzichte van wanneer moet de besluitvorming bijvoorbeeld sneller en beter zijn? Gaat het om het vergelijken van de situatie van voor inwerkingtreding van de wet met erna? Of gaat het om vergelijking van de start van de inwerkingtreding met de situatie vijf jaar later?

De commissie meent dat een strikte vergelijking van de voor- en na-situatie lastig is. Het werken in de geest van de Omgevingswet is immers al langer vóór de inwerkingtreding van de wet gestart. Verder ontbreekt een overkoepelende nulmeting voorafgaand aan de inwerkingtreding van

de Omgevingswet – zie voor beide punten ook het methodologisch hoofdstuk (Hoofdstuk 3). Als uitgangspunt zal de commissie het jaar 2023 in de evaluatie hanteren als nulsituatie, voor zover gegevens daarover beschikbaar zijn. Als er daarover geen gegevens beschikbaar zijn, wordt het jaar 2024 als nulsituatie gehanteerd.

2.2.2 Nadere duiding van de evaluatievragen

De evaluatievragen uit de formele opdracht zijn in algemene bewoordingen geformuleerd. In deze paragraaf verheldert de commissie hoe zij de vragen interpreteert en in welke context zij de vragen beziet. Sommige evaluatievragen vinden hun oorsprong in een advies van de Raad van State uit 2017 over de Invoeringswet Omgevingswet. In dit advies heeft de Raad van State onderwerpen aangedragen waar een toekomstige wetsevaluatie aandacht aan zou moeten besteden. De commissie grijpt in deze gevallen terug op dit advies van de Raad van State om de evaluatievragen beter te kunnen duiden en van context te voorzien.

1. In hoeverre zijn de vier verbeterdoelen van het omgevingsrecht gerealiseerd?
In de Memorie van Toelichting (2014a, p.30-33) staan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet toegelicht. De commissie reflecteert als volgt op deze evaluatievraag.

Verbeterdoel 1: het vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruikersgemak
Bij dit verbeterdoel over inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruikersgemak staat de gebruiker voorop. Het nieuwe wettelijke stelsel moet het voor de gebruiker gemakkelijker maken te weten wat kan en mag (inzichtelijkheid). Onder de Omgevingswet weet de gebruiker zonder tussenkomst van de overheid welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn of haar activiteiten en wat zijn of haar handelingsvrijheid is (voorspelbaarheid). Dat wordt in de wet onder andere vertaald in het zoveel mogelijk werken met algemene regels voor het merendeel van de activiteiten. Waar wel vergunningen nodig zijn geldt als uitgangspunt: één loket, één bevoegd gezag en één besluit (gebruikersgemak) (IenM, 2014a, p. 31).

De commissie vult deze omschrijving aan met de volgende overwegingen:

- *Niet alleen actieve, maar ook passieve gebruikers van de wet*
  Het valt de evaluatiecommissie op dat de Memorie van Toelichting uitgaat van een relatief beperkte definitie van 'gebruikers' van de wet. Het zijn "initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagsinstanties" (2014a, p.355).[9] Het kan dan zowel gaan om 'burgers die een dakkapel willen bouwen en ministers die een Deltaprogramma uitvoeren' als om 'burgers en organisaties die opkomen voor hun belang of willen participeren in de besluitvorming over een activiteit of project' (IenM, 2014a, p.31, p.40). Het zijn, kortom, allemaal actíeve gebruikersgroepen van de wet. Er zijn echter ook talloze burgers, bedrijven en andere partijen die níet actief gebruik maken van de wet. Toch moeten ook zij erop kunnen vertrouwen dat de overheid voor hun belangen in de leefomgeving zal opkomen (via de Omgevingswet): een goede kwaliteit van die leefomgeving, ook als zij geen actieve rol nemen. In die zin is eigenlijk iedereen in Nederland een gebruiker van de Omgevingswet. Voor de commissie betekent dit dat zij ook zal bekijken of de wet voor deze passieve gebruikersgroep 'werkt'. Omdat de kwaliteit van de leefomgeving wordt bereikt via de balans van benutting en bescherming van de leefomgeving komt dit neer op het kijken naar die balans: kan de balans met de Omgevingswet worden bereikt? Aangezien dit punt al deel uitmaakt van de opdracht volgens het instellingsbesluit, is dit afgedekt.

[9] Initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagsinstanties zijn hier geen begrippen in juridische zin. De MvT bij de Omgevingswet definieert initiatiefnemers als "partijen die iets willen (laten) veranderen in de fysieke leefomgeving" (p.40). Belanghebbenden zijn volgens de MvT "partijen die willen kunnen reageren als er iets gaat veranderen in die leefomgeving" (p.40). Onder het bevoegde gezagsinstanties vallen naast bestuursorganen van waterschap, gemeente, provincie en het Rijk ook professionals die met de wet gaan werken. Zo worden beleidsmedewerkers en juristen expliciet benoemd als uitvoerders binnen het bevoegd gezag (IenM, 2014a, p.40).

Kader 2. Begripsbepaling: actieve en passieve gebruikers van de Omgevingswet

In dit Plan van Aanpak Evaluatie wordt in algemene zin gesproken over actieve en passieve gebruikers van de Omgevingswet. Voor de term 'actieve gebruikers van de wet' sluit de commissie aan bij de definitie in de Memorie van Toelichting: 'initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagsinstanties'.[10] Voor onze term 'passieve gebruikers van de wet' staat geen equivalent in de Memorie van Toelichting. Wel stelt ook de memorie dat 'iedereen baat heeft en belang heeft bij een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving' (p.40). Dat is hetzelfde punt als wij maken bij het begrip 'passieve gebruiker': ook partijen die geen actieve rol nemen, hebben belang bij een goede leefomgevingskwaliteit en zijn daarmee (passieve) gebruiker van de wet. In de operationalisering bij evaluatieonderzoeken zal de evaluatiecommissie waar nodig naar specifieke deelgroepen kijken, zoals ontwikkelaars, gemeenten, bewoners of bedrijven.

- *Inzichtelijker voor wie? Ook voor de brede groep van professionals?*
  De wet moet het omgevingsrecht inzichtelijker maken voor de actieve gebruikers. De evaluatiecommissie heeft zich afgevraagd of ook professionals die met de wet gaan werken onder de actieve gebruikers vallen. Volgens de Memorie van Toelichting is dat inderdaad het geval (IenM, 2014a, p.40). Zo worden beleidsmedewerkers en juristen expliciet benoemd als uitvoerders binnen het bevoegd gezag – een van de deelgroepen van de actieve gebruikers. Hoewel niet expliciet benoemd, veronderstelt de commissie dat professionals buiten het bevoegd gezag ook tot de actieve gebruikers van de wet behoren. Denk aan juristen in het omgevingsrecht. Het is de vraag of de toepassing van de wet ook voor deze brede groep eenvoudiger zal worden. Vanuit de wereld van de rechtspraak wordt dat bijvoorbeeld betwijfeld. De Raad voor de Rechtspraak zei daarover in 2021: "Door de gelaagde structuur van de wet zal het zelfs voor professionals niet eenvoudig zijn om het toepasselijke wettelijke kader helder voor ogen te krijgen (Raad voor de Rechtspraak, 2021). De evaluatiecommissie zal zich van dit punt bewust zijn bij de duiding van de onderzoeksuitkomsten.

Verbeterdoel 2: het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving
Bij dit verbeterdoel gaat het volgens de Memorie van Toelichting om een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving die integrale oplossingen bevordert die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Met samenhang wordt niet alleen gedoeld op "samenhang tussen de beide [maatschappelijke, red.] doelen van het wetsvoorstel, maar ook de samenhang tussen daarachter liggende specifieke belangen in de fysieke leefomgeving. Van belang is dat er bij de toepassing van de wet oog is voor de onderlinge relaties tussen onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals natuur en water, of infrastructuur en landschap." (IenM, 2014a, p.62). Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen (IenM, 2014a, p.31).

De commissie vult dit aan met de volgende nuancering:

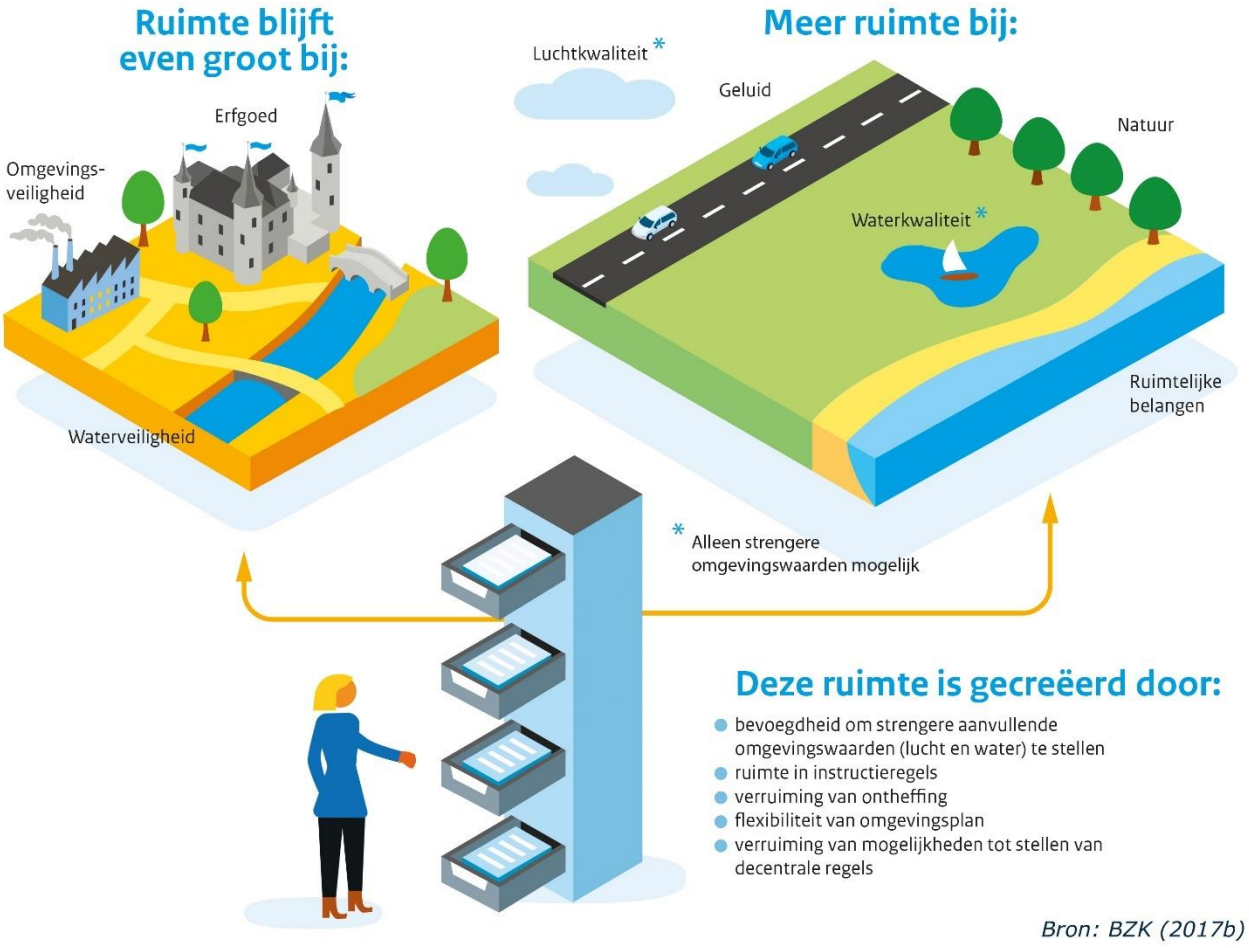
- Het gaat er bij dit verbeterdoel om dat de benadering van beleid, besluitvorming en regelgeving verandert van overwegend sectoraal naar meer samenhangend. Zoals de Memorie van Toelichting zelf ook al stelt, betekent dit niet dat er geen sectorale beleidsdoelen en randvoorwaarden meer zullen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen et cetera (IenM, 2014b, p.31). Aanvullend wil de commissie benadrukken dat dit verbeterdoel niet betekent dat alle beleid, besluitvorming en regelgeving integraal moeten worden. Sectoraal beleid, sectorale besluitvorming en sectorale regelgeving zullen blijven bestaan.

[10] Zie voetnoot 9.

Verbeterdoel 3: het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving
Volgens de Memorie van Toelichting gaat bestuurlijke afwegingsruimte in algemene zin om de mogelijkheden voor bestuursorganen om zelf invulling te geven aan het beleid en de instrumenten die daarbij worden gebruikt (p.265). Meer specifiek gaat het om ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen (zie figuur 3). De afwegingsruimte is niet onbeperkt. Onder andere "EU-verplichtingen en internationale verplichtingen, en de nationale opvattingen over de mogelijkheden om belangen tegen elkaar af te wegen begrenzen de afwegingsruimte" (IenM, 2014a, p.32).

Het punt van de grotere bestuurlijke afwegingsruimte en de grotere flexibiliteit overlapt met inhoud van evaluatievraag 5. Daar zal de commissie er verder op ingaan.

Figuur 3. Meer ruimte voor gemeenten en provincies: flexibiliteit en afwegingsruimte



Bron: BZK (2017b)

Verbeterdoel 4: het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving
In de Memorie van Toelichting staat bij dit verbeterdoel dat het wetsvoorstel de 'sneller en beter'-aanpak verankert in het brede fysieke domein'. Deze "aanpak maakt snellere, betere en transparantere besluitvorming mogelijk over complexe projecten. De Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten [red. de commissie-Elverding] beklemtoont het belang van investeren in de kwaliteit van de voorbereidingsfase. Een vroegtijdige probleemanalyse, verkenning van oplossingsvarianten en milieueffectbeoordeling met vroegtijdige publieksparticipatie leidt tot besluitvorming met groter draagvlak en tot aanzienlijke tijd- en geldwinst" (IenM, 2014a, p.32-33).

De commissie reflecteert als volgt op dit verbeterdoel:

- Wat is sneller en beter?
  De commissie heeft zich bij dit verbeterdoel afgevraagd hoe de begrippen sneller en beter zijn gedefinieerd. Gaat het om een sneller en beter besluitvormings*proces* of gaat het (ook) om een betere *inhoud* van de besluiten? Het lijkt alsof het in de Memorie van Toelichting primair gaat om het *proces* van besluitvorming: in de begrippenlijst wordt de 'sneller en beter'-aanpak immers omschreven als 'een werkwijze'.[11] Tegelijkertijd erkent ook de Memorie van Toelichting dat de 'sneller en beter'-werkwijze kan leiden tot besluiten met een groter draagvlak – een aanwijzing voor een inhoudelijk beter besluit. Dat is volgens de commissie logisch. Proces en inhoud zijn immers onderling verknoopt. Als er aan de voorkant van het proces bijvoorbeeld in participatie wordt geïnvesteerd, dan kan de besluitvorming aan de achterkant versnellen. En als de inbreng van burgers, bedrijven en organisaties wordt meegenomen, kan de kwaliteit van de besluitvorming beter en het draagvlak groter worden (IenM, 2014a, p.217).[12] De opvatting dat het bij dit verbeterdoel naast een beter besluitvormingsproces ook zou moeten gaan om inhoudelijk betere besluiten, doet inmiddels ook opgeld in het vakdebat en Kamerdebatten over gerelateerde wetgeving.[13] Vooralsnog sluit de commissie zich hierbij aan. Overeenkomstig de evaluatieopdracht zal de commissie bij haar evaluatie niet onderzoeken of de inhoudelijke doelen van de Omgevingswet worden bereikt. Deze inhoudelijke doelbereiking wordt door het PBL onderzocht (zie paragraaf 2.1.4 en de toelichting op evaluatievraag 2). De primaire focus in de evaluatie zal liggen op een sneller en beter besluitvormingsproces over projecten.
- Betere besluitvorming = met geldwinst?
  Conform de evaluatiebepaling in de Omgevingswet onderzoekt de evaluatiecommissie de doeltreffendheid van de wet. De vraag tegen welke kosten de verbeterdoelen worden bereikt, vormt niet de kern van opdracht aan de evaluatiecommissie. In lijn daarmee vormt geldwinst van besluitvorming geen kernonderdeel van de evaluatie. Dat betekent volgens de commissie echter niet dat de financiële aspecten van de wet volledig buiten de evaluatie blijven. Voor zover financiële aspecten invloed hebben op de werking van de wet in de praktijk worden ze wel degelijk in het onderzoek betrokken. De rapportages van het Integraal Financieel Beeld en de in ontwikkeling zijnde financiële monitor leveren daarvoor gegevens.

Samenvattend interpreteert de commissie de eerste evaluatievraag in lijn met de omschrijving van de verbeterdoelen in de Memorie van Toelichting (IenM, 2014a). Daarbij betrekt de commissie aanvullend:

- *passieve gebruikers van de Omgevingswet die belang hebben bij een goede leefomgevingskwaliteit, vertaald in de balans tussen benutten en beschermen (zie ook evaluatievraag 2);*
- *de vraag voor wie de wet inzichtelijker en voorspelbaarder moet zijn, met meer gebruiksgemak: ook voor professionals;*
- *de constatering dat een samenhangende benadering niet betekent dat er straks geen sectoraal beleid, besluitvorming en regelgeving is;*
- *dat sneller en beter vooralsnog door de commissie geïnterpreteerd wordt als besluitvorming in kortere tijd met meer draagvlak;*

[11] In de begrippenlijst van de Memorie van Toelichting wordt de 'sneller en beter'-aanpak als volgt gedefinieerd: "werkwijze bij voorbereiding en aanleg van complexe projecten, gebaseerd op het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten onder leiding van P. Elverding. Centrale kenmerken van de werkwijze zijn een integrale en gebiedsgerichte aanpak, brede en vroegtijdige participatie van burgers, bedrijven en organisaties, getrechterde besluitvorming, een helder budgettair kader en zinvolle effectbepaling" (IenM, 2014a, p.389).
[12] Let op het woord 'kan' in deze zinnen; er is geen garantie dat dit wordt bereikt.
[13] In antwoord op Kamervragen over het 'Varkens in Nood'-arrest is benadrukt "dat een goed participatietraject in een vroegtijdig stadium bij projecten, in lijn met de Omgevingswet, […] kan zorgen voor maatschappelijk draagvlak en *betere besluiten* […]". (cursief van de Evaluatiecommissie Omgevingswet) (BZK, 2021, p.2; Rechtsbescherming, 2022a, p.13).

- *financiële aspecten voor zover deze de werking van de wet in de praktijk beïnvloeden.*

2. Biedt het wettelijk kader van de Omgevingswet een geschikt instrumentarium om de maatschappelijke doelen te realiseren zoals bedoeld in artikel 1.3 Omgevingswet?
Volgens de toelichting bij het Instellingsbesluit gaat het er bij deze evaluatievraag niet om of de maatschappelijke doelen zijn behaald, maar gaat het erom of het wettelijk instrumentarium volstaat om de doelen te realiseren (Staatscourant, 2022). Zo interpreteert de commissie ook de term 'geschikt' in deze zin: of het wettelijk instrumentarium volstaat om de maatschappelijke doelen te realiseren.

> *De commissie interpreteert deze evaluatievraag in lijn met de toelichting: is het wettelijk instrumentarium voor partijen voldoende om de maatschappelijke doelen van de wet te realiseren?*

Wordt een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving en een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?
Als onderdeel van deze tweede evaluatievraag stelt de toelichting bij het Instellingsbesluit dat de commissie ook moet kijken naar de vraag of een gelijkwaardige rechtsbescherming en een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving worden bereikt.

Beide vragen komen voort uit een advies van de Raad van State uit 2017 over de Invoeringswet. Daarin observeerde de Raad van State allereerst dat het wetsvoorstel van de Omgevingswet op zichzelf veel flexibiliteit biedt, maar weinig houvast geeft bij de toepassing ervan. Er zijn namelijk binnen het hele stelsel weinig regels opgenomen waarvan géén afwijking mogelijk is. Volgens de Raad van State moet 'de bescherming die niet (meer) uit deze regelgeving zelf voortvloeit per saldo alsnog door (vooral) de gemeente in het omgevingsplan geboden worden. Of een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden is daarmee dus vooral afhankelijk van de inzet en afwegingen op decentraal niveau' (BZK, 2018, p.9). Ook wees de Raad van State op de ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken waardoor "het waarborgkarakter van […] gestelde regels afneemt" (BZK, 2018, p.9). Voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was deze zorg van de Raad van State geen reden voor substantiële inhoudelijke wijzigingen in de Invoeringswet. Daarnaast adviseerde de Raad van State om in een evaluatie te achterhalen of de fysieke leefomgeving evengoed beschermd wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet als onder de huidige wet- en regelgeving. Het gaat erom of de balans tussen beschermen en benutten noch doorslaat naar benutten, noch naar beschermen.

Het advies van de Raad van State en de Nadere reactie van de minister werden in februari 2019 in de Tweede Kamer besproken. In dat debat deelden verschillende Kamerleden de zorg van de Raad van State of de Omgevingswet de balans tussen beschermen en benutten voldoende zou bewaken. Nu gelijkwaardige bescherming van de leefomgeving op decentraal niveau geborgd moet worden, en de Omgevingswet op decentraal niveau meer bestuurlijke afwegingsruimte biedt, bestaat de zorg dat economische belangen (benutten) boven zachte waarden gaan zoals milieu en natuur (beschermen). De minister reageerde dat het basisbeschermingsniveau rond veiligheid en gezondheid geborgd is op rijksniveau. Decentrale overheden krijgen meer afwegingsruimte, maar het basisbeschermingsniveau is op rijksniveau geborgd. Daarnaast benadrukte de minister haar vertrouwen in de lokale democratie. De evaluatiecommissie signaleert dat sindsdien het sturen op brede welvaart steeds prominenter onderdeel van het rijksbeleid is gaan vormen. Daarin krijgen juist andere dan economische belangen een grotere rol, zoals sociale belangen en milieubelangen (bijvoorbeeld gezondheid, een schone leefomgeving).

Op basis van het bovenstaande interpreteert de commissie de evaluatievraag als volgt:

> *De inzet op flexibiliteit in de Omgevingswet kan ten eerste ten koste gaan van bescherming van de fysieke leefomgeving. Terwijl op rijksniveau een basisbeschermingsniveau van de leefomgeving is geborgd, krijgt het decentrale bestuur een grotere rol in het bewaken van de balans tussen beschermen en benutten. Er bestaat zorg dat de balans op decentraal niveau uitvalt naar meer 'benutten'. Met andere woorden: zorg dat de toetsing vanuit een oogpunt van brede welvaart in de praktijk onvoldoende vorm krijgt. Ten tweede kan de inzet op flexibiliteit ten koste gaan van rechtsbescherming,*

ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving. Ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken, kan leiden tot een verminderde rechtszekerheid. De commissie betrekt beide aspecten in haar evaluatie.

3. In hoeverre zijn de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet toereikend voor de verschillende overheidslagen om hun verschillende taken uit te voeren?

De toelichting bij de evaluatieopdracht maakt duidelijk dat de evaluatie zich moet richten op de zes kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, de decentrale regelgeving (het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening), de algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. In de toelichting bij de formele opdracht staat vermeld dat óók de regels die de toepassing van de kerninstrumenten aansturen in beschouwing genomen moeten worden, zoals omgevingswaarden en instructieregels (Staatscourant, 2022). Dit wordt in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt. De evaluatiecommissie tekent bij deze evaluatievraag aan dat niet alle overheidslagen over hetzelfde instrumentarium beschikken.

De commissie interpreteert deze evaluatievraag in lijn met de toelichting. De commissie kijkt bij deze evaluatievragen naar de zes kerninstrumenten, naar de regels die de toepassing van de kerninstrumenten aansturen en naar aanvullende instrumenten zoals het toezichtinstrumentarium.

4. In hoeverre draagt het wettelijk kader van de Omgevingswet bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden?

In de toelichting bij het Instellingsbesluit staat dat de evaluatie moet kijken naar de vraag in hoeverre de Omgevingswet bijdraagt aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden. Hieronder valt volgens het Instellingsbesluit ook de rol die de Omgevingsdiensten spelen (Staatscourant, 2022). Een adequate uitvoeringspraktijk definieert de commissie als een uitvoeringspraktijk die kan doen wat nodig is, die voldoet aan eisen van doeltreffendheid en die bijdraagt aan de verbeterdoelen.

Volgens de toelichting bij het Instellingsbesluit valt ook de bijdrage van het Digitaal Stelsel van de Omgevingswet (hierna: DSO) onder de uitvoeringspraktijk. De evaluatie van de werking van het Digitaal Stelsel van de Omgevingswet (of het systeem goed en juist is ingericht) is echter van de evaluatie uitgezonderd, dat wordt apart geëvalueerd (Staatscourant, 2022). Waar relevant voor de werking van de wet in de praktijk, betrekt de EcO het DSO wel bij de evaluatie.

De vraag naar de uitvoeringspraktijk raakt aan een punt dat de Raad van State in 2017 opperde voor de evaluatie van de wet: de toedeling van taken en bevoegdheden aan verschillende bestuurslagen. De wijze waarop de overheden hun taken uitvoeren en de samenhang daarin is vastgelegd in artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet. De Raad van State vraagt zich af of de formulering van deze artikelen wel voldoende houvast biedt voor de bestuurlijke praktijk: "Het is de vraag of altijd voldoende duidelijkheid zal bestaan over ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving" (BZK, 2018, p.38). De Raad van State ziet een risico in situaties waarin het Rijk of de provincie de behartiging van een belang niet op zich nemen, en daardoor de gemeente geacht wordt dat te doen, ook als het gaat om een belang dat het schaalniveau of de bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente eigenlijk te boven gaat (BZK, 2018, p.38). In reactie stelt de minister dat de Omgevingswet geen grote verschuiving in bevoegdheden voorstelt en dat de wet meer handvatten biedt voor de bestuurlijke praktijk dan de Raad van State veronderstelt. Wel worden naar aanleiding van het advies de criteria in de wet aangescherpt welke laag de belangen het beste kan behartigen: de verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving ligt in de basis bij de gemeente (BZK, 2018, p.45; Tweede Kamer, 2019, p.24). Aanvullend is een nieuw te ontwikkelen bestuurscultuur nodig, voor 'de gewenste paradigmawisseling en een goede uitvoering van het nieuwe stelsel'. In de Tweede Kamer deelden sommige Kamerleden de zorg van de Raad van State. Volgens hen is niet altijd helder welke bestuurslaag (of overheidslagen) over welk onderdeel van de wet gaat (gaan). En bij welke overheid moet een partij dan een vergunning aanvragen? (Tweede Kamer, 2019, p.13). De vraag is vooral relevant bij thema's waarvan de verantwoordelijkheid de grenzen van één bestuurslaag overschrijdt, zoals luchtkwaliteit. Onder anderen de Kamerleden Van Gerwen (SP) en Van Eijs (D66) uitten hun zorgen over deze casus,

waarbij de gemeenten over de luchtkwaliteit moeten gaan waken, terwijl dit de gemeentegrenzen overstijgt (Tweede Kamer, 2019, p.43). De minister reageerde door de noodzaak voor afstemming tussen gemeenten onderling te benadrukken. Als het onderwerp nog verder overstijgend is, kan het Rijk zich er mee 'bemoeien': "Je laat ruimte voor lokale afwegingen waar dat kan, en voor waar dat niet kan, is centraal vastgelegd dat er een overstijgend belang is voor het hanteren van een bepaald beschermingsniveau", zo stelde de minister (Tweede Kamer, 2019, p.25).

Op basis van het bovenstaande interpreteert de commissie de evaluatievraag als volgt:

> *Een adequate uitvoeringspraktijk is een uitvoeringspraktijk die voldoet aan eisen van doeltreffendheid en bijdraagt aan de verbeterdoelen. De commissie kijkt bij de beantwoording van deze vraag naar de uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden en ook expliciet naar omgevingsdiensten. Daarbij heeft de commissie aandacht voor de uitvoeringspraktijk bij onderwerpen waarvan de verantwoordelijkheid de grenzen van één overheidslaag overstijgt. Ook betrekt de commissie waar relevant het DSO bij de evaluatie.*

5. Op welke wijze wordt vormgegeven aan de nieuwe elementen van het stelsel van het omgevingsrecht en hoeverre volstaat dit?

De toelichting bij de evaluatieopdracht stelt dat het nieuwe stelsel nieuwe elementen bevat ten opzichte van het huidige stelsel: "Relevant is om te bezien hoe deze worden vormgegeven en in hoeverre dit volstaat, mede met het oog op de verbeterdoelen van de Omgevingswet". De commissie wordt hierbij gevraagd aandacht te besteden aan drie specifieke onderwerpen: bieden globale en flexibele omgevingsplannen, de toenemende betekenis van algemene en specifieke zorgplichten en het nieuwe systeem van nadeelcompensatie voldoende houvast aan initiatiefnemer, burger, bestuurder en rechter? (Staatscourant, 2022)

Bij deze punten had de Raad van State in 2017 zorgen dat initiatiefnemers, burgers, bestuurders en rechters minder houvast (rechtszekerheid) zullen hebben onder de Omgevingswet. Ten eerste signaleert de Raad van State dat het streven naar deze globale en flexibele omgevingsplannen met daarin zoveel mogelijk open normen weliswaar kan bijdragen aan de doelstelling om meer te 'benutten', maar tegelijkertijd tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid kan leiden voor burgers, bedrijven, overheid en rechtspraak. Het rechtzekerheidsbeginsel staat onder druk (Raad van State, 2017, p.9, p.51). Volgens de Raad van State bestaat daarnaast het risico dat geen gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming wordt bereikt. Bijvoorbeeld wanneer in een omgevingsplan open normen worden gebruikt voor de beoordeling van de (planologische) toelaatbaarheid van bouwactiviteiten, terwijl een vergunningplicht ontbreekt aan de hand waarvan vooraf kan worden beoordeeld of het bouwen voldoet aan die norm.

Als tweede plaatst de Raad van State kanttekeningen bij de nieuwe systematiek voor schadevergoeding bij besluiten, de zogenoemde 'nadeelcompensatie'. Gerelateerd aan de globale omgevingsplannen voorziet de Invoeringswet in een nieuw systeem voor nadeelcompensatie waarbij belanghebbenden pas om vergoeding van schade kunnen verzoeken op het moment dat uitvoering aan een omgevingsplan wordt gegeven. En niet langer, zoals voorheen het geval was, vanaf het moment dat een plan is vastgesteld. Onder deze omstandigheden (globaal plan, en vervolgens wachten totdat daadwerkelijk uitvoering van dat plan plaatsvindt) kan er enige tijd 'onzekerheid boven de markt hangen' waarbij tussentijdse waardeschommelingen plaatsvinden die niet worden meegenomen bij het vaststellen van schade. Daardoor kan er, in de ogen van de Raad van State, meer onzekerheid (en dus minder houvast) voor gebruikers ontstaan (BZK, 2018, p.52).

Als derde vraagt de Raad van State aandacht voor de zogenoemde (algemene en specifieke) zorgplichten. Als gevolg van het gebruik van zorgplichten hoeven regels niet langer in detail te worden uitgeschreven. In het huidige omgevingsrecht zijn ook al zorgplichten opgenomen, maar in het nieuwe omgevingsrecht krijgen ze een grotere betekenis. Verschillende concrete regels worden geschrapt en worden vervangen door zorgplichtbepalingen. De Raad van State merkt op dat specifieke zorgplichten niet zelden in 'vage termen' geformuleerd zijn (BZK, 2018, p.56,). Door het gebruik van 'vage termen' valt te verwachten dat zich in de praktijk regelmatig geschillen zullen

voordoen over de invulling daarvan (Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak over de uitvoeringsbesluiten, 2016, p.8 in Raad van State, 2017).

In reactie nuanceert de minister de zorgen van de Raad van State en meldt de minister hoe volgens haar de wet wel degelijk houvast biedt. Ze verwacht dat het effect van het omgevingsplan op tussentijdse waardeschommelingen beperkt zal zijn (BZK, 2018, p.79). Wat betreft de zorgplichten meldt de minister dat er nu ook reeds zorgplichten bestaan met wat de Raad van State noemt 'vage termen' en dat het bestaan van deze zorgplichten er niet toe leidt dat de bestuursrechter bovenmatig vaak gevraagd wordt om uitspraak te doen over de invulling van open termen in de zorgplichten (BZK, 2018, p.57). In het debat met de Tweede Kamer in februari 2019 werden vooral vragen gesteld over de regeling voor nadeelcompensatie: daarbij werd gesteld dat er wel degelijk waardeschommelingen kunnen optreden tussen het moment van planvaststelling en het moment van uitvoering van dat plan. Wat betreft de open normen werd aanvullend benadrukt dat gemeenten via open normen nu meer maatwerk tot op wijkniveau kunnen aanbrengen, en werd de vraag gesteld wat dit betekent voor enerzijds inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak voor gebruikers en anderzijds voor de concurrentie tussen gemeenten in het hanteren van zwakkere beschermingsregels (Tweede Kamer, 2019, p.11).

Op basis van het bovenstaande interpreteert de commissie de evaluatievraag als volgt:

> *Er zijn zorgen dat de opzet van de Omgevingswet met flexibiliteit en maatwerk de rechtszekerheid en een gelijkwaardige rechtsbescherming onder druk zet. Meer flexibiliteit via globale omgevingsplannen, open normen, vaag geformuleerde zorgplichten en nieuwe regelingen van nadeelcompensatie zouden kunnen zorgen voor minder inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de wet. De commissie zal de evaluatievraag in dit licht beschouwen, waarbij 'houvast' staat voor rechtszekerheid voor gebruikers van de wet.*

2.2.3 Samenvatting evaluatievragen

De kern van de wetsevaluatie draait om de vraag of de stelselherziening heeft gebracht wat was beoogd. De evaluatievragen kunnen als volgt worden samengevat:

Kader 3. Samenvatting evaluatievragen

Worden de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht daadwerkelijk gerealiseerd (doeltreffendheid)?

1. Is er een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik (gebruiksgemak)?
2. Is de benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving samenhangender geworden?
3. Is er meer ruimte voor decentrale overheden voor het stellen van eigen regels en het maken van eigen afwegingen?
4. Is er een snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving?

Wat zijn de (neven)effecten van de wet in de praktijk? En in geval van onbedoelde en ongewenste effecten, hoe kunnen deze worden verholpen?

5. Biedt het wettelijk kader van de Omgevingswet een geschikt instrumentarium om de maatschappelijke doelen te realiseren?
6. In hoeverre zijn de zes kerninstrumenten toereikend voor de verschillende overheidslagen om hun verschillende taken uit te voeren?
    a. Het gaat hierbij om de kerninstrumenten (omgevingsvisie, programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, omgevingsvergunning, projectbesluit), maar ook de regels die de toepassing van deze instrumenten aansturen, zoals omgevingswaarden en instructieregels.
    b. Wordt een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving bereikt: slaat de balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving niet door naar de ene of de andere kant?
    c. Wordt een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt?

7. In hoeverre draagt het wettelijk stelsel bij aan een adequate uitvoeringspraktijk?
    a. Hierbij gaat het om de uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden.
    b. Hieronder valt ook de rol van de omgevingsdiensten.
    c. En ook de bijdrage van het Digitaal Stelsel van de Omgevingswet (hierna: DSO) aan de Omgevingswet. De evaluatie van werking van het DSO (over of het systeem goed werkt en juist is ingericht) is van de evaluatie uitgezonderd, dat wordt apart geëvalueerd.
8. Op welke wijze wordt vormgegeven aan de nieuwe elementen van het stelsel van het omgevingsrecht en in hoeverre volstaat dit? Met in ieder geval aandacht voor:
    a. Bieden globale en flexibele omgevingsplannen voldoende houvast aan initiatiefnemer, burger, bestuurder en rechter?
    b. Biedt de toenemende betekenis van algemene en specifieke zorgplichten die houvast?
    c. Biedt het nieuwe systeem van nadeelcompensatie die houvast?

2.3 Duiding uitkomsten

Om antwoord te kunnen geven op de evaluatievragen zal de evaluatiecommissie inzichten duiden uit diverse bronnen, zoals resultaten van uit te zetten onderzoeken, inzichten uit interviews en rondetafelgesprekken. Bij de duiding zal de commissie oog hebben voor de volgende punten:

Contextfactoren

De commissie moet zich bij de duiding van uitkomsten bewust zijn van verschillen in de context. De context waarin de wet is ontworpen is immers anders dan de context waarin de wet in werking treedt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat strengere Europese regelgeving zorgt voor minder afwegingsruimte dan beoogd was bij het opstellen van de wet. De kleinere afweegruimte wordt dan niet veroorzaakt door de wet, maar door de veranderende context.

Bovenstaande factoren worden in de wetenschappelijke literatuur ook wel 'contextfactoren' genoemd: verklarende factoren buiten de wet om. Het is bij wetsevaluatief onderzoek niet altijd eenvoudig om te achterhalen waar eventueel geconstateerde veranderingen aan zijn toe te schrijven. Zoals Niemeijer en Klein Haarhuis (2008, p.10) het formuleren: "Zijn [geconstateerde veranderingen] het effect van de factor 'wet' of worden zij veroorzaakt door factoren geheel buiten de wet om? En indien en voor zover effecten aan de wet zijn toe te schrijven, blijft het de vraag welke interventie uit de wet nu welk gevolg heeft gehad".

Op hoofdlijnen zal de evaluatiecommissie bij de duiding van evaluatieresultaten rekening houden met drie mogelijkheden. Stel dat de NOVI-monitor van het PBL op een gegeven moment laat zien dat er sprake is van achteruitgang of juist verbetering van de omgevingskwaliteit, dan is de vraag wat de oorzaak daarvan is. Is de achteruitgang of vooruitgang te wijten aan het stelsel of niet? Verschillende opties zijn dan denkbaar. Het kan zijn dat de ontwikkeling te wijten is:

a) Aan het stelsel;
b) Aan hoe er met het stelsel wordt omgegaan;
c) Aan ontwikkelingen buiten het stelsel om (contextfactoren).

De commissie is zich bewust van deze complicerende factor bij de interpretatie van de uitkomsten van de wetsevaluatie. Denk aan contextfactoren als het gebrek aan menskracht bij decentrale overheden voor een adequate uitvoering van de wet of een gebrek aan financiën. Ook rechterlijke uitspraken, besluiten vanuit de Europese Unie en verkiezingsuitslagen op nationaal of decentraal niveau kunnen impact hebben op de inrichting en uitvoering van het omgevingsbeleid, en daarmee op de toepassing van (regelgeving uit) de wet. Daarom zal de commissie zich genoodzaakt zien om voorzichtigheid te betrachten bij het duiden van de oorzaken van waargenomen effecten. Dat kan in de praktijk neerkomen op het zoeken naar plausibiliteit (aannemelijke verklaringen), in plaats van het bewijzen van causaliteit.

De staat van de leefomgeving
Volgens de evaluatieopdracht moet de commissie bij de evaluatie kijken naar de vraag of het wettelijk instrumentarium voor partijen voldoende is om de maatschappelijke doelen van de wet te realiseren: een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het doelmatig beheer en ontwikkelen ervan. Dit moet de commissie doen zonder de staat van de leefomgeving zelf te onderzoeken: deze taak is immers voorbehouden aan het PBL. Dit roept de vraag op wat dit betekent voor de evaluatie van de Omgevingswet. Kan de commissie vaststellen 'of de wet werkt', zonder dat zij onderzoekt hoe de leefomgeving ervoor staat? De commissie meent van wel. Belangrijke input daarvoor is de tweejaarlijkse NOVI-monitor van het PBL. De commissie kan deze informatie betrekken bij de wetsevaluatie. De commissie zal geen uitspraak doen of de doelen voor de leefomgeving worden behaald, maar wel of de wet het instrumentarium biedt om de maatschappelijke doelen te halen. Daarbij kan de commissie zich uitspreken over de vraag of de wet het instrumentarium biedt om zowel het benutten te faciliteren als het beschermen te borgen.

2.4 Toezeggingen aan Eerste en Tweede Kamer

Gedurende het wetgevingstraject hebben bewindspersonen van BZK, IenW en LNV in de Eerste en Tweede Kamer diverse toezeggingen gedaan die verband houden met onderwerpen voor de wetsevaluatie. Deze toezeggingen zijn gedaan tijdens de parlementaire behandeling van de Omgevingswet, de AMvB's, de invoeringssporen en de aanvullingssporen.

Bij de opstelling van dit Plan van Aanpak Evaluatie heeft de commissie gekeken welke toezeggingen over evaluatie zij bij haar werk wil betrekken. Daarbij heeft zij bekeken of een toezegging binnen de kernopdracht van de commissie valt (conform het Instellingsbesluit), en of gegevens uit de monitor tijdig en kwalitatief goed beschikbaar zijn om de inhoud van de toezegging te kunnen evalueren.

Op basis van deze criteria zal de commissie de inhoud van de volgende toezeggingen betrekken bij de evaluatie: deelname van ondervertegenwoordigde groepen in participatieprocessen (T02862), het aandacht vragen voor 'natuur' in het monitorvoorstel (het Plan van Aanpak Monitor Werking Omgevingswet) (T02999), toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel door de rechter om rechtsbescherming te waarborgen (T02864), de gevolgen voor rechtsbescherming door het gebruik van open normen in het omgevingsrecht (Kst I, 2020/21, 33118/34986, BJ en BS), en het bieden van voldoende houvast en gelijkwaardige bescherming door de Omgevingswet in relatie tot decentrale afwegingsruimte (Kst II 2018/19, 34 986, nr.7).

De commissie heeft daarnaast een toezegging geïdentificeerd die betrekking heeft op een onderwerp dat binnen de kernopdracht valt, maar waarbij niet duidelijk is of de Monitor Werking Omgevingswet daar gegevens over gaat leveren. De commissie is in dit geval van mening dat deze gegevens nodig zijn om de toezegging te kunnen betrekken bij de evaluatie. De commissie zal deze toezegging betrekken bij de evaluatie mits deze gegevens alsnog tijdig beschikbaar komen in de monitor en van voldoende kwaliteit zijn. Het gaat hierbij om een toezegging over het risico op regelreflex als gevolg van de wijziging van het stelsel Omgevingswet (T02856).

Een overzicht van toezeggingen die de commissie bij de evaluatie wil betrekken, is als bijlage 2 bij het Plan van Aanpak Evaluatie bijgevoegd.

Hoofdstuk 3. Methodologisch kader voor de wetsevaluatie

Wetten en wetswijzigingen zijn doorgaans complexe evaluatieobjecten: het gaat immers om een mix van regels, normenkaders, instrumenten en toekenning van taken en bevoegdheden. Deze complexiteit kan volgens onderzoekers Klein Haarhuis en Parapuf eraan hebben bijgedragen dat wetsvaluaties in de praktijk methodologisch heel verschillend worden aangepakt (2016, p.7, p.16). Elke wetsevaluatie hanteert zijn eigen methodologie, afgestemd op de specifieke hoofd- en deelvragen van de evaluatie. In deze paragraaf komt de commissie tot een aantal eisen voor goed evaluatieonderzoek van de Omgevingswet (3.1) en formuleert de commissie de stappen van het methodologisch kader voor de evaluatie van de Omgevingswet (3.2). Daarbij wordt beargumenteerd dat de reconstructie van de beleidstheorie op het niveau van de gehele wet beperkt kan worden tot de hoofdlijnen (3.3) en dat een gedetailleerdere reconstructie van de beleidstheorie plaatsvindt per kerninstrument (hier gaan wij in het volgende hoofdstuk op door). Tot slot komt een aantal bijzonderheden bij de evaluatie van de Omgevingswet aan de orde (3.4).

3.1 Vereisten voor goed wetsevaluatieonderzoek

Goed evaluatieonderzoek moet voldoen aan methodische en onderzoekstechnische vereisten. Voor beleidsevaluatie zijn de kwaliteitsvereisten van overheidswege meer uitgekristalliseerd dan voor wetsevaluatie. Maar hoewel wets- en beleidsevaluatie in elkaars verlengde liggen, zijn ze niet hetzelfde. Evaluatiekaders die bestaan voor het doen van beleidsevaluatie zijn daarom niet één op één toepasbaar op wetsevaluaties. Wel kan er inspiratie aan worden ontleend voor het opstellen van een eigen evaluatiekader.

Kwaliteitseisen wetgeving beperkt tot de voorbereiding van een wet
Aan de kwaliteit van wetgeving worden van rijkswege vele eisen gesteld. Deze zijn gericht op een gedegen voorbereiding en totstandkoming van wetgeving. Al vele jaren is het Nederlandse wetgevingskwaliteitsbeleid erop gericht te verzekeren dat wetgeving rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is en dat rechtsbeginselen worden verwerkelijkt (Rechtsbescherming, 2022b, p.2). De vereisten voor nieuw beleid en regelgeving zijn in 2023 samengebracht in het zogeheten Beleidskompas, de opvolger van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Opstellers van wetgeving kunnen bij voorbereiding van nieuwe wetgeving onder andere gebruik maken van dit kompas, dat helpt bij het in beeld krijgen van de eisen en bij het op een juiste manier afwegen ervan (www.beleidskompas.nl). De Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) zijn in het Beleidskompas opgenomen. Deze aanwijzingen zorgen er onder meer voor dat wet- en regelgeving een zekere gelijkvormigheid en voorspelbaarheid heeft.

Kwaliteitseisen niet gericht op de evaluatie van een wet
De kwaliteitseisen uit het Beleidskompas en de Ar dienen te worden toegepast bij de voorbereiding van wetgeving en hebben dus geen betrekking op de evaluatie van bestaande wetgeving. Zoals Klein Haarhuis en Parapuf (2016, p.16) het formuleren: "In criteria voor wetsevaluatie wordt van overheidswege niet voorzien." Dat biedt de evaluatiecommissie geen handvatten voor het opstellen van een eigen methodologisch evaluatiekader. Dat er een evaluatie moet plaatsvinden, wordt overigens wel vaker in de wet voorgeschreven, zoals het geval is bij de Omgevingswet (zie kader 4). De vorm is daarbij vrij (Ar, Toelichting bij aanwijzing 5.58).

Kader 4. Evaluatiebepaling in de wet

Wetten bevatten steeds vaker een algemene evaluatieopdracht (Justitie, 2000, p.20). In 1993 is een standaardformulering voor een in de wet op te nemen evaluatiebepaling geïntroduceerd (Aanwijzing voor regelgeving, art. 164).

Kwaliteitseisen voor beleidsevaluaties bieden inspiratie
Anders dan voor wetsevaluaties bestaan er voor beleidsevaluaties wél van rijkswege

voorgeschreven kwaliteitseisen (Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) 2018, 2022).[14] Deze zijn niet één-op-één toepasbaar op wetsevaluaties. Er zijn immers belangrijke verschillen tussen het evalueren van wetgeving en het evalueren van beleid (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008, p.27). Zo is het onderzoeksobject verschillend: evaluatie van beleid of een wet. Ook de onderzoeksvraag kan verschillen. Bij beleidsevaluaties wordt vaak gekeken naar de vraag of, en tegen welke inspanning, het beleid heeft bijgedragen aan het bereiken van beleidsdoelen, met andere woorden de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid ('het wat'). Bij wetsevaluaties ligt het accent meer op de vraag of de gestelde doelen van een wet kunnen worden behaald, en de manier waarop overheden via hun bevoegdheden de aan hen toegewezen taken kunnen vervullen ('het hoe') (WODC, 2023; PBL, 2012).

Hoewel beleidsevaluatie en wetsevaluatie twee verschillende activiteiten zijn, kan uit de kwaliteitsvereisten voor beleidsevaluaties wel inspiratie gehaald worden voor het evaluatiekader van de Omgevingswet. Het RPE hanteert bijvoorbeeld als vereiste dat goed evaluatieonderzoek duidelijk maakt welke evaluatievragen centraal staan en dat conclusies en aanbevelingen onderbouwd worden door onderliggende bevindingen. In kader 5 staan de kwaliteitseisen die de commissie overneemt uit het RPE voor de evaluatie van de Omgevingswet. Kwaliteitseisen die betrekking hebben op de fase waarin het beleid zich bevindt, zijn niet overgenomen. Hetzelfde geldt voor eisen over de financiële gevolgen en doelmatigheid, omdat dit niet de kern van de opdracht van de evaluatiecommissie is. Waar deze factoren de werking van de wet in de praktijk beïnvloeden, worden ze wel in de evaluatie meegenomen.

Kader 5. Kwaliteitseisen Regeling periodiek evaluatieonderzoek (2022), voor zover relevant voor de evaluatie van de Omgevingswet en daarop aangepast

a) Het maakt duidelijk welke wet wordt onderzocht over welke periode, wat de doelen zijn en de beleidstheorie;
b) Het maakt duidelijk welke evaluatievragen centraal staan om inzicht te geven in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid (van de wet);
c) De in het evaluatieonderzoek gebruikte methoden sluiten aan op de evaluatievragen;
d) De conclusies en aanbevelingen worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
e) Het evaluatieonderzoek verantwoordt de gebruikte evaluatiemethoden, als wel de validiteit en betrouwbaarheid van de gegenereerde resultaten;
f) Waar relevant geeft het inzicht in de mogelijkheden en plannen voor nader onderzoek naar de (voorwaarden voor) doeltreffendheid;
g) Het rapport beschrijft de wijze waarop de onafhankelijkheid van het evaluatieonderzoek is gewaarborgd.

3.2 Vier stappen in wetsevaluatie

In deze paragraaf licht de commissie het methodologisch kader toe voor de evaluatie van de Omgevingswet. Op welke wijze pakt de commissie het evaluatieonderzoek aan om tot antwoorden te komen op de evaluatievragen? Het kader bestaat uit vier stappen.

Stap 1. Reconstructie beleidstheorie

De eerste stap van het evaluatiekader bestaat uit de reconstructie van de beleidstheorie. In een beleidstheorie wordt uiteengezet welke achterliggende veronderstellingen ten grondslag hebben gelegen aan het beleid, of in het geval van een wetsevaluatie: aan een wet. Welke veronderstellingen en verwachtingen heeft de wetgever gehad met zijn wetsvoorstel?

De beleidstheorie achter een wet is niet altijd expliciet beschreven.[15] Vaak is de beleidstheorie wel te reconstrueren. In het geval van een wet kan dat gebeuren op basis van de Memorie van

[14] De Comptabiliteitswet verplicht ministeries al het rijksbeleid periodiek te evalueren. De richtlijnen voor deze beleidsevaluaties zijn vastgelegd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (2022).
[15] Hoewel anders verwacht kan worden, ontbreekt bij nieuwe wetgeving vaak een expliciet geformuleerde beleidstheorie (Niemeijer & Van Wijck, 2019). Pas in het laatste decennium doet de gedachte opgeld dat het

Toelichting, parlementaire documenten, relevante literatuur en/of interviews. Voor de Omgevingswet is nog geen beleidstheorie gereconstrueerd. In 2020 heeft Berenschot een beleidsdoorlichting opgesteld van het artikel uit de BZK-begroting over de Omgevingswet. Bij zulke beleidsdoorlichtingen is normaliter het opstellen van een beleidstheorie voorgeschreven, conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën. Maar omdat de Omgevingswet op dat moment nog niet in werking was getreden, was de evaluatievraag aan de opdrachtnemer niet gericht op de Omgevingswet zelf, maar op de vraag in hoeverre de gevolgde aanpak van BZK heeft bijgedragen aan een doeltreffende en doelmatige ontwikkeling, implementatie en invoering van de Omgevingswet. Een reconstructie van de beleidstheorie achter de Omgevingswet maakt dan ook geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

Bij een reconstructie van de beleidstheorie worden drie soorten aannames in kaart gebracht: normatieve, causale en finale veronderstellingen (zie kader 6). Het geheel van deze veronderstellingen vormt de beleidstheorie.

Kader 6. Drie typen veronderstellingen bij een beleidstheorie

Normatieve veronderstellingen
Op grond van normatieve opvattingen wordt een bepaalde situatie beoordeeld als problematisch. Het duurt bijvoorbeeld te lang voor er een beslissing ligt. De wet heeft als doel die situaties te veranderen die men als ongewenst ziet. Normatieve veronderstellingen bepalen ook wat een gewenste situatie is (doelstelling).

Finale veronderstellingen
Het tweede type veronderstellingen, finale veronderstellingen, maakt duidelijk volgens welke mechanismen wordt verwacht dat de wet bijdraagt aan de realisatie van doelstellingen. Bijvoorbeeld dat burgers via hun ICT-apparatuur online informatie kunnen krijgen over de geldende planologische regels. Een andere finale veronderstelling kan zijn dat een ruim aanbod van participatiemogelijkheden leidt tot een groter draagvlak voor het vast te stellen omgevingsplan.

Causale veronderstellingen
Causale veronderstellingen, tot slot, gaan over oorzaak-gevolgrelaties en over externe factoren (contextfactoren) die van betekenis zijn voor de nagestreefde doelbereiking. De causale veronderstellingen krijgen doorgaans de meeste aandacht. Waardoor wordt een bepaald probleem veroorzaakt? Welke effecten zouden instrumenten moeten hebben in de praktijk? En welke contextfactoren dragen (mede) bij aan doelbereiking? Een voorbeeld is dat een initiatiefnemer voor een vergunningaanvraag zelf participatie moet regelen, doordat zij bijvoorbeeld haar buren inlicht over haar voorgenomen ruimtelijke ingreep. Dit zou de werklast voor de overheid kunnen verkleinen en het draagvlak vergroten, en daarmee snellere besluitvorming mogelijk maken. Het doel van snellere besluitvorming kan echter ook worden bereikt door een groter personeelsbestand bij de overheid (contextfactor).

Het maken van een beleidstheorie (dus het reconstrueren van de bedoelingen en verwachtingen van de wetgever) lijkt aantrekkelijk, maar in het geval van de Omgevingswet zijn er wel mitsen en maren. Omdat de Omgevingswet zo'n omvangrijke wet is, kan de beleidstheorie op verschillende schaalniveaus worden gereconstrueerd, waarbij het de vraag is welk niveau het meest geschikt is voor een wetsevaluatie:

- Op de schaal van de gehele wet (macroniveau);
- Op de schaal van de kerninstrumenten (mesoniveau);
- Op de schaal van een wetsartikel (microniveau).

De commissie meent dat een reconstructie van de beleidstheorie op de schaal van de gehéle Omgevingswet minder voor de hand ligt. De Omgevingswet is immers ontstaan uit een samenvoeging en aanpassing van een fors aantal bestaande wetten. Een gedetailleerde

ontwikkelen van werkzame wetgeving een beleidstheorie vergt. Inmiddels heeft het Rijk een stappenplan voor de formulering van nieuwe wetgeving vastgelegd in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving en diens opvolger het Kompas, waarin elementen van de beleidstheorie terugkomen.

reconstructie van de beleidstheorie op een overkoepelend niveau voor al deze wetsonderdelen zou dan een grote inspanning vergen. De vraag is of dat zinvol is gezien de evaluatieopdracht. De commissie meent van niet. Het best passende niveau voor een beleidstheorie is dat niveau dat nodig en nuttig is om de werking en effecten van de wet goed in beeld te kunnen brengen. Daarom ligt een reconstructie van de beleidstheorie op het niveau van een kerninstrumenten of op het niveau van een wetsartikel veel meer voor de hand, afhankelijk van de precieze onderzoeksvraag. In hoofdstuk 4 is een voorbeeld hiervan uitgewerkt. De beleidstheorieën voor de kerninstrumenten kunnen worden gereconstrueerd bij de start van de betreffende deelonderzoeken. Op het overkoepelende niveau volstaat een reconstructie van de beleidstheorie op hoofdlijnen.

Een beleidstheorie kan op verschillende manieren visueel worden weergegeven, bijvoorbeeld via een doelenboom of via een input-throughput-output-schema. De visualisatie van de beleidstheorie op het overkoepelende niveau van de wet als geheel heeft de vorm van een doelenboom (zie paragraaf 3.3). Voor de visualisatie van de beleidstheorie per kerninstrument is gekozen voor een (uitgebreider) input-throughput-output schema (zie paragraaf 4.2).

Stap 2. Empirisch onderzoek naar werking en effecten
De evaluatiecommissie kan haar informatie en inzichten op verschillende manieren verkrijgen. Een belangrijke basis biedt de jaarlijkse monitoringsrapportage 'Werking Omgevingswet' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zowel de kwantitatieve gegevens in deze monitor (bijvoorbeeld uit het DSO), als de kwalitatieve onderzoeken die het ministerie uitvoert als onderdeel van de monitor, zullen relevante informatie opleveren. Ook onderzoeken van derden kunnen voor de evaluatie relevante inzichten opleveren, zoals de eerdergenoemde tweejaarlijkse NOVI-monitor van het PBL of mogelijke onderzoeken van de koepels (het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de Unie van Waterschappen (hierna: UvW). Tot slot kan de commissie zelf eigen empirisch onderzoek (laten) doen en signalen ophalen. De commissie kan onderzoeken uitzetten, of bijvoorbeeld signalen uit de praktijk ophalen via interviews of rondetafelgesprekken. In Bijlage 3 staan de beschikbare gegevensbronnen van de evaluatie opgesomd.

Naast beoogde effecten is het ook denkbaar dat er zich bij de evaluatie neveneffecten voordoen. Het is zelfs zo dat wanneer een bepaalde nieuwe rechtsfiguur positief blijkt te werken er meestal ook onvoorziene neveneffecten zijn. Soms zijn die neveneffecten positief: de initiatiefnemers anticiperen bijvoorbeeld op de sancties die hen te wachten staan. Maar soms zijn die neveneffecten juist negatief: belanghebbenden merken bijvoorbeeld dat ze straffeloos de wet kunnen overtreden mocht er onvoldoende capaciteit bij inspectiediensten zijn.

Gedurende de hele evaluatieperiode zal de commissie interviews houden met personen die vanuit hun deskundigheid of ervaring informatie kunnen verschaffen over de werking van de wet in de praktijk. Naast interviews kan dit ook plaatsvinden in de vorm van rondetafelgesprekken. Deze interviews en rondetafelgesprekken zullen mede van belang zijn om zicht te krijgen op mogelijke neveneffecten bij toepassing van instrumenten uit de Omgevingswet.

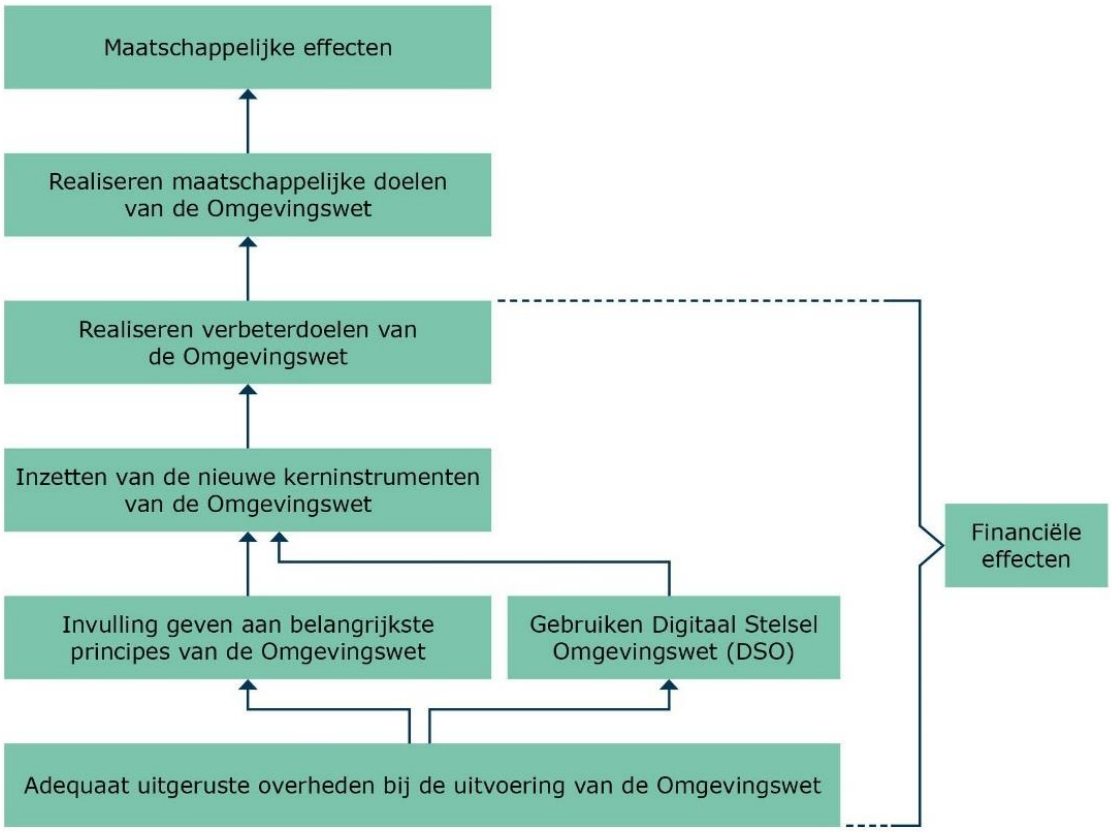
Stap 3. Beoordeling (neven)effecten
De derde stap uit het evaluatiekader bestaat uit de beoordeling van de gesignaleerde werking en effecten. Het gaat daarbij niet alleen om vergelijkingen tussen situaties waar het conform verwachting gaat, maar ook situaties die anders uitpakken. Hoe moeten de uitkomsten worden gewogen? De uitkomsten worden daartoe afgezet tegen de vier verbeterdoelen van de wet. Ook de uitgangspunten van de wet (die toegelicht zijn in paragraaf 1.2) kunnen als normatieve referentie gelden.

Stap 4. Conclusies van de weging uit stap 3, en eventueel aanbevelingen.
Op basis van de weging bij stap 3 kan de commissie conclusies trekken. Wat gaat goed, wat gaat (nog) niet goed? Op basis van de conclusies kan de commissie aanbevelingen formuleren.

3.3 Doelenboom

Zoals in de eerdere paragraaf is toegelicht, richt de commissie zich op de reconstructie van de beleidstheorie achter de kerninstrumenten (mesoniveau). De beleidstheorie op het niveau van de wet als geheel (macroniveau) beperkt de commissie tot de hoofdlijnen. Deze beleidstheorie kan visueel worden weergegeven in een doelenboom, zie figuur 4 en figuur 5.

Figuur 4. Doelenboom van de Omgevingswet op hoofdlijnen



Bron: Berenschot (2022), bewerking Evaluatiecommissie Omgevingswet*

* Interne presentatie over concept-projectplan Monitor Werking Omgevingswet, 18 juli 2022

Figuur 5. Nadere concretisering van de doelenboom van de Omgevingswet

Bron: Berenschot (2022) , bewerking Evaluatiecommissie Omgevingswet*

* Interne presentatie over concept-projectplan Monitor Werking Omgevingswet, 18 juli 2022

3.4 Bijzonderheden bij de wetsevaluatie Omgevingswet

De Omgevingswet gaat gepaard met een aantal bijzonderheden, waar de commissie in haar evaluatie rekening mee moet houden. Deze bijzonderheden zijn:

Transitiefase (inclusief overgangsrecht) bemoeilijkt wetsevaluatie
Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt zogeheten overgangsrecht. Bestuursorganen hoeven op de datum van inwerkingtreding nog niet op alle wetsonderdelen aan de eisen van de Omgevingswet te voldoen. Zo hoeft een gemeentelijke omgevingsvisie of het tijdelijk deel van een omgevingsplan bijvoorbeeld niet gelijk na inwerkingtreding van de wet te voldoen aan alle eisen die de wet stelt. Bovendien geldt er in de beginfase een tijdelijk alternatief als een bepaalde functionaliteit in de DSO-keten nog mist of niet goed werkt (TAM-IMRO[16]). De evaluatiecommissie moet in haar onderzoeksagenda rekening houden met deze transitiefase, zodat de onderzoeksuitkomsten niet worden vertekend door overgangsrecht en tijdelijke voorzieningen. Pas vanaf 2032 eindigt de transitiefase.

Bruidsschat kan evaluatie in de eerste jaren vertekenen
Daarnaast is er de bruidsschat. De bruidsschat bestaat uit de regels die onder de Omgevingswet van het Rijk naar gemeenten en waterschappen verhuizen. Denk aan regels voor geur, horeca of lozingen van huishoudens. De gemeenten en waterschappen besluiten voortaan hoe ze die onderwerpen regelen. Met de bruidsschat zorgt het Rijk ervoor dat de regels voor gemeenten automatisch in een tijdelijk deel van het omgevingsplan terecht komen. Voor de waterschappen komen ze in de waterschapsverordening. Gemeenten en waterschappen krijgen dankzij de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken of en hoe zij de onderwerpen willen regelen (zie www.iplo.nl). Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening wijzigen of laten vervallen. Voor de wetsevaluatie vormt de bruidsschat een aandachtspunt. Niet alle gemeenten en waterschappen zullen immers vanaf dag één van de inwerkingtreding hun besluiten op dit gebied hebben genomen. Een onderzoek op dat moment kan de onderzoeksresultaten kleuren en vertroebelen. De evaluatiecommissie moet daarom weloverwogen keuzes maken over de juiste momenten om bepaalde onderwerpen te evalueren.

Overkoepelende nulmeting ontbreekt
Om effecten van een wet goed te kunnen meten, moeten onderzoekers zicht hebben op de beginsituatie in de vorm van een nulmeting of een eerdere evaluatie. Voor de Omgevingswet is geen overkoepelende nulmeting beschikbaar. Wel zijn in de loop der jaren op deelterreinen nulmetingen verricht, zoals de *Nulmeting ervaringen dienstverleners* uit 2017 (zie bijlage 3).[17] Deze nulmetingen zijn soms al wat ouder, en zijn niet herhaald. Ze kunnen als nulmeting wel relevante informatie opleveren voor de evaluatiecommissie. Tenzij expliciet anders vermeld, hanteert de commissie het jaar 2023 als nulsituatie of startjaar waarmee vergeleken wordt, voor zover daarover gegevens beschikbaar zijn.

Nieuwe wetgeving als aanvulling op de Omgevingswet
Ondertussen staat de wereld niet stil. Gedurende het meerjarige evaluatietraject kan het wetstelsel geactualiseerd worden door aanpassing aan nieuwe beleidsontwikkelingen of de implementatie van Europese wet- en regelgeving. Er kunnen dan hoofdstukken aan de Omgevingswet worden toegevoegd. Denk aan de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie of de Wet versterking regie volkshuisvesting. Deze veranderingen kunnen de komende jaren reden zijn voor een aanpassing van de agenda van de evaluatie, als de actualiteit daar aanleiding toe geeft.

[16] Tijdelijke Alternatieven Maatregel opstellen van omgevingsdocumenten op basis van de IMRO2021-standaard.
[17] In totaal heeft de minister van BZK voorafgaand aan inwerkingtreding vijf nulmetingen uitgevoerd: 1) Naar de ervaringen van initiatiefnemers met het werken onder het huidige omgevingsrecht (2017); 2) de ervaringen van belanghebbenden (2017); en 3) de ervaringen van dienstverleners (2017). Verder is er 4) een nulmeting vergunningen en meldingen (2020) en 5) een nulmeting rechtspraak (2020).

Kinderziekten of structurele tekortkomingen?
Normaliter wordt de werking van nieuwe wetten pas na vijf jaar geëvalueerd, overeenkomstig de evaluatiebepaling in die wet zelf. Het komt niet vaak voor dat een wet direct vanaf inwerkingtreding via jaarlijkse rapportages wordt geëvalueerd – zoals bij de jaarlijkse reflectierapportages van de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Dit maakt dat de Evaluatiecommissie Omgevingswet meer dan andere evaluatiecommissies rekening moet houden met het optreden van kinderziekten. Bij de inwerkingtreding van een nieuwe wet zijn kinderziekten of onvolkomenheden immers niet uitgesloten. Partijen moeten – ondanks het interbestuurlijke voorlichtings- en scholingstraject dat al voor de inwerkingtreding van de wet is gestart – nog praktijkervaring opdoen met de systematiek van de nieuwe wet. Er zal bovendien nog nieuwe jurisprudentie worden ontwikkeld. Ook is het nog onduidelijk of het digitaal stelstel gelijk goed zal werken. In zekere zin calculeren partijen zulke kinderziekten in. Zoals Fackeldey het formuleert:

> *"Ja, er zullen allerlei dingen misgaan die je niet had kunnen voorspellen. […] De invoering is een begin, een eerste veelbetekenende stap. Die stap moeten we wel begeleiden om de opstartproblemen – die er zeker zullen zijn – adequaat op te pakken en op te lossen."*
> (Fackeldey, destijds Provincie Flevoland/IPO, in Hendriksma, 2023)

Bij de duiding van evaluatieresultaten zal de commissie zich bewust proberen te zijn van het onderscheid in structurele tekortkomingen en tijdelijke kinderziekten.

De nieuwe wet werpt zijn schaduw vooruit
De voorbereiding van de Omgevingswet heeft een tiental jaren in beslag genomen. Dit lange voorbereidingsproces is gepaard gegaan met een uitgebreid voorlichtings- en scholingsprogramma: het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet. Door de voorlichting en scholing werpt de Omgevingswet zijn schaduw vooruit. Zo is bijvoorbeeld de ontwikkeling naar een 'andere manier van werken' al jaren aan de gang; deze begint niet pas bij de invoering van de wet (zie de Leerkring 'In de geest van de Omgevingswet' van Platform31). Ook werken sommige gemeenten al met pilots van verbrede bestemmingsplannen, of experimenteren zij met instrumenten uit de Omgevingswet om de energietransitie te versnellen (Bouma & De Jonge, 2020). In veel gevallen zal de inwerkingtreding van de Omgevingswet dan ook meer een voortzetting zijn van een verandering die al gaande is, dan dat de wet deze verandering in gang zet. De commissie houdt hier rekening mee bij haar beantwoording van de evaluatievragen en duiding van de onderzoeksuitkomsten.

Hoofdstuk 4. Meerjarige onderzoeksagenda

In dit hoofdstuk komt de meerjarige onderzoeksagenda van de evaluatiecommissie aan de orde. Welke werkzaamheden start de commissie en welke onderzoeken neemt de commissie ter hand op weg naar de eindevaluatie in 2028 (publicatie in 2029)? De onderzoeksagenda is een dynamische agenda, waarin deelonderzoeken zijn opgenomen zoals ze nu worden voorzien. Gedurende de looptijd van de evaluatie zijn aanpassingen mogelijk op basis van voortschrijdend inzicht. Per jaar worden voor de betreffende onderzoeken startnotities geschreven, met daarin de definitieve onderzoeksvragen en een keuze voor onderzoeksmethoden.

4.1 Uitgangspunten bij programmering

Het streven van de commissie is vooralsnog om de eindevaluatie in 2029 globaal op te bouwen langs de lijn van de hoofdstukken van de Omgevingswet. Dit omwille van de herkenbaarheid voor de gebruikers van de wet. Omdat de wet gestructureerd is volgens de fasen van de beleidscyclus, volgt de eindevaluatie ook deze logica. De Omgevingswet telt 23 hoofdstukken.

Voor de jaarprogrammering van onderzoeken kiest de commissie echter voor een andere lijn, met de kerninstrumenten als insteek. Er zijn drie argumenten om een andere opbouw te hanteren:

1. *Beschikbaarheid van informatie / transitiefase:* Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt zogeheten overgangsrecht. Bestuursorganen hoeven op de datum van inwerkingtreding nog niet op alle wetsonderdelen te beschikken over plannen en regels die aan de eisen van de Omgevingswet voldoen. Bovendien geldt er in de beginfase een tijdelijk alternatief als een bepaalde functionaliteit in de DSO-keten nog mist of niet goed werkt (TAM-IMRO). Deze transitiefase bemoeilijkt een goede evaluatie van bepaalde thema's, omdat er in de beginjaren nog geen relevante informatie voorhanden is. Sommige onderdelen kunnen dan beter later in de programmering worden gezet. Onderwerpen waar geen transitiefase voor is, kunnen in de programmering naar voren geplaatst worden. Hier kan de evaluatiecommissie eerder mee aan de slag.
2. *Actualiteit:* Bij de actualiteit kijkt de commissie naar thema's waar in het maatschappelijke en vakdebat zorgen over leven: thema's waarvan de commissieleden verwachten dat gebruikers van de wet last kunnen gaan ondervinden in de praktijk. Dit geldt voor een onderwerp als het vastlopen van de planketen bij gebiedsontwikkeling. In hoeverre zal de buitenplanse omgevingsplanactiviteit dit voorkomen? Dit onderwerp kan dan eerder in de programmering worden geplaatst.
3. *Werkdruk:* Bij dit laatste punt gaat het om een gelijkmatige inzet van de beschikbare capaciteit. De ervaring bij eerdere evaluaties leert dat het aan te raden is om twee tot drie onderwerpen per jaar te behandelen, waarbij één of twee onderwerpen kleiner en afgebakend zijn, en één onderwerp complexer en omvangrijker is.

4.2 Onderwerpen: de kerninstrumenten als centrale insteek

Bij de evaluatie van de Omgevingswet neemt de commissie diverse onderwerpen onder de loep. De commissie zal daarbij de zes nieuwe kerninstrumenten uit de wet als centrale insteek hanteren:

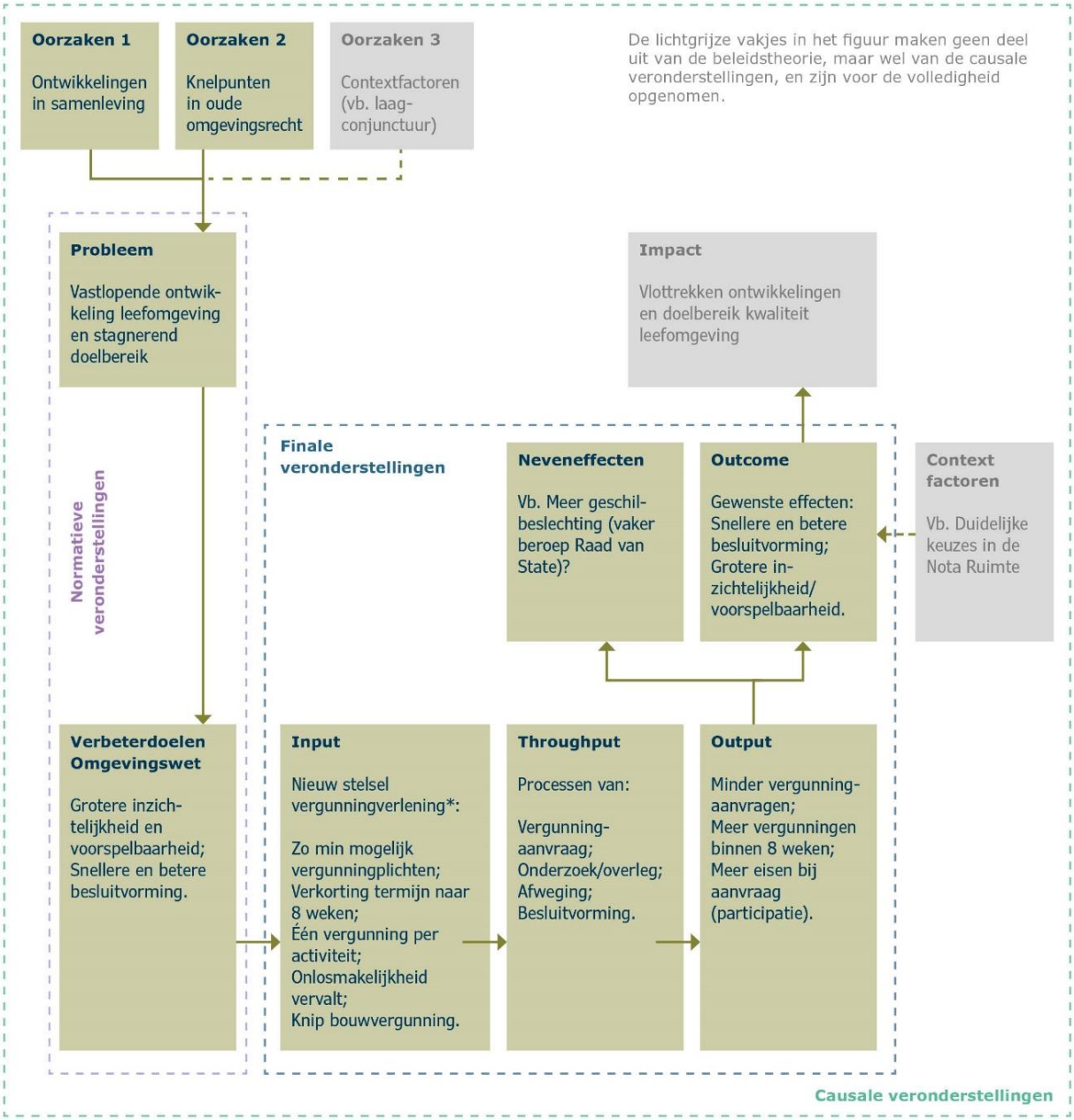
1. Omgevingsvisie;
2. Programma;
3. Decentrale regels: omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening;
4. Algemene rijksregels;
5. Omgevingsvergunning;
6. Projectbesluit.

Per jaar zal de EcO één groot onderzoek en twee kleinere onderzoeken (laten) uitvoeren. Twee onderzoeken daarvan worden gewijd aan de kerninstrumenten. Het derde onderzoek uit elk jaar zal gaan over een doorsnijdend thema uit de evaluatieopdracht, zoals participatie, zorgplichten of 'houvast en open normen'. Daarvoor worden de komende jaren nadere analyses opgesteld.

Bij de start van de deelonderzoeken naar de kerninstrumenten wordt per kerninstrument de

beleidstheorie gereconstrueerd. Bij wijze van vingeroefening is hieronder een aanzet uitgewerkt voor de beleidstheorie van het kerninstrument 'omgevingsvergunning' (zie figuur 6). Bij de uitwerking is gebruik gemaakt van de parlementaire geschiedenis van de wet, het Informatiepunt Leefomgeving (www.iplo.nl) en het handboek Omgevingswet (Van den Broek, 2021). Bij de start van het onderzoek zal de beleidstheorie in meer detail worden uitgewerkt. Verder kan de commissie bij elk kerninstrument ondersteunende uitvoeringsinstrumenten aan de orde stellen die bij dat betreffende kerninstrument relevant zijn, zoals omgevingswaarden of instructieregels. Per instrument kan de commissie bekijken hoe smal of breed het instrument wordt onderzocht, afhankelijk van de te verwachten effecten.

Figuur 6. Beleidstheorie voor het kerninstrument 'omgevingsvergunning'



Bron: Evaluatiecommissie Omgevingswet (2023)

* Het nieuwe stelsel voor vergunningverlening onder de Omgevingswet bestaat uit verschillende onderdelen. De meest in het oog springende zijn:
zo min mogelijk vergunningplichten; verkorting vergunning termijn naar 8 weken; keuze aan initiatiefnemer één aanvraag, meerdere activiteiten; omgevingsvergunning voor bouwactiviteit krijgt 'knip' in technisch en ruimtelijk deel; bouwen wordt meer "vergunning-vrij tenzij"; onlosmakelijkheid vervalt; bij aanvraag vergunning moet initiatiefnemer aangeven of aan participatie is gedaan; snellere inwerkingtreding van vergunning; overige punten, zoals verdwijnen lex silencio positivo en van VVGB naar bindend adviesrecht.

4.3 Onderzoeksagenda

In deze paragraaf presenteert de commissie haar meerjarige onderzoeksagenda (zie tabel 1). In de agenda geeft de evaluatiecommissie per jaar aan welke onderwerpen zij wil behandelen. Tussentijdse nieuwe inzichten kunnen tot een aanscherping of wijziging van de agenda leiden.

In 2028 zijn diverse herhaalonderzoeken voorzien. Hierdoor wordt het mogelijk om vergelijkingen te maken tussen de beginjaren van de wet, en de uitkomsten na een aantal jaar. Zijn er trends en ontwikkelingslijnen te signaleren?

Tabel 1. Meerjarige onderzoeksagenda

	Onderwerpen	Argumentatie	Product
2024	Decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps- en omgevingsverordening	Bij omgevingsverordeningen geldt geen overgangsrecht. Bij omgevingsplan en waterschapsverordening wel, telt als nulmeting.	Reflectierapport 1
	BOPA (=onderdeel van omgevingsvergunning)	Actualiteit problemen: Naar verwachting gaan gemeenten de BOPA inzetten om gebiedsontwikkeling niet stil te laten vallen.	
2025	Omgevingsvergunning	Voor nieuwe aanvragen van een omgevingsvergunning geldt geen overgangsrecht.*	Reflectierapport 2
	Algemene rijksregels	Voor algemene regels geldt geen overgangsrecht.	
2026	Programma & programmatische aanpak (1e deel)	Rijks- en provinciale programma's en programmatische aanpakken die volledig onder nieuwe regime vallen, zijn naar verwachting pas eind 2025 beschikbaar. Ze volgen onder meer uit rijks- en provinciale omgevingsvisies, die per 1 januari 2024 conform de wet moeten zijn, en vragen vanaf dan nog enige voorbereidingstijd.	Reflectierapport 3
	Projectbesluit	Er geldt overgangsrecht voor projectbesluiten die al voor 2024 in de pijplijn zaten. Vanwege lange proceduretijd komen pas in 2026 projectbesluiten beschikbaar die volledig onder nieuwe regime vallen.	
2027	Programma & programmatische aanpak (2e deel)	Omdat programma's en programmatische aanpakken een omvangrijk onderzoeksthema vormen, worden ze over twee jaar verdeeld. In dit tweede jaar focus op programma's en programmatische aanpakken van gemeenten en waterschappen.	Reflectierapport 4
	Omgevingsvisies	Overgangsrecht: Rijk en provincie beschikken per 1 januari 2024 over een omgevingsvisie, maar gemeenten hoeven pas uiterlijk 1 januari 2027 te beschikken over omgevingsvisies conform de wet.	
2028	Herhalingsonderzoeken decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps-verordening, omgevingsverordening	Om ontwikkelingen te kunnen vergelijken ten opzichte van 2024. Waterschappen beschikken per 1 januari 2026 over een waterschapsverordening conform de wet. Voor het omgevingsplan geldt het overgangsrecht langer: zij hoeven pas uiterlijk 1 januari 2032 te beschikken over een omgevingsplan conform de wet.	Opstellen eindevaluatie
2029		Uitbrengen eindevaluatie	Eindevaluatie

* Op vergunningaanvragen die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend, blijft het oude recht van toepassing.

Hoofdstuk 5. Relaties met andere partijen

De commissie hecht belang aan het onderhouden van contacten met partijen die met de Omgevingswet te maken krijgen en met gezaghebbende instanties die over de werking van de wet rapporteren. Naast gebruikers van de wet (paragraaf 5.1) denkt de commissie aan contacten met een klankbordgroep (paragraaf 5.2) en aan relaties met andere (adviserende) instanties (paragraaf 5.3, 5.4 en 5.5). Ook de relatie met de minister voor VRO en het ministerie van BZK hoort bij de relaties die de evaluatiecommissie wil onderhouden (paragraaf 5.6). Jaarlijks zal de commissie in haar Reflectieverslag een lijst opnemen met de gesprekspartners van de evaluatiecommissie.

5.1 Actieve gebruikers van het omgevingsrecht

Bij haar evaluatie hecht de commissie aan het betrekken van ervaringen van gebruikers van het omgevingsrecht. Deze groep kent een brede samenstelling, en bestaat uit actieve en passieve gebruikers van het omgevingsrecht. Op de passieve gebruikers is de commissie al ingegaan in paragraaf 2.2.2. Hier gaat het over de groep actieve gebruikers van het omgevingsrecht. Deze groep gebruikers is divers: van bewoners die iets in hun buurt willen veranderen (of juist niet), bestuurders die een gebied extra willen beschermen, ontwikkelaars die een nieuwe buurt willen ontwikkelen, maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor versterking van een wijk tot juristen die zich bezighouden met allerlei juridische aspecten. Al deze gebruikers zullen na inwerkingtreding van de Omgevingswet ervaringen met de wet opdoen, zowel positief als negatief. De commissie wil deze ervaringen meenemen in haar evaluatie, en zal deze onder andere binnenhalen via het (laten) uitvoeren van onderzoeken en het organiseren van rondetafelgesprekken. Verder zullen de bevindingen van het landelijke meldpunt voor signalen en klachten over de Omgevingswet een belangrijke bron van input zijn. Dit centrale meldpunt is ondergebracht bij het Informatiepunt Leefomgeving (www.iplo.nl). Het fungeert als vraagbaak en vormt het landelijke verzamelpunt voor alle signalen van gebruikers van de wet.

5.2 Klankbordgroep

De commissie kan een klankbordgroep in het leven roepen. Met deze klankbordgroep kan tijdens het hele traject regelmatig contact zijn. De commissie denkt aan een vaste kerngroep, aangevuld met tijdelijke expertise afhankelijk van de inhoud en fase van de evaluatie. Over de samenstelling en omvang van de klankbordgroep zal de commissie later besluiten.

5.3 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

In de toelichting bij het Instellingsbesluit van de Evaluatiecommissie Omgevingswet staat dat de Rli ook een rol krijgt bij de evaluatie van de Omgevingswet (Staatscourant, 2022). De Rli heeft op grond van de Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur onder meer tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over strategische beleidsvraagstukken inzake de duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur, meer in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimtelijke ordening, milieu, klimaatbeleid, water, landbouw, natuur, voedsel(kwaliteit), verkeer en vervoer en de ruimtelijk-economische ontwikkeling, al dan niet in onderlinge samenhang (Wet Rli) (2014). Specifiek op het thema van de Omgevingswet wordt de Rli verzocht "*om beleidsmatig en strategisch advies uit te brengen over de Omgevingswet op basis van het eerste evaluatierapport van de commissie*" (Staatscourant, 2022). De Rli kan daarnaast ook uit eigen beweging de minister adviseren (Kaderwet Adviescolleges, 2022, Art 18).

De Evaluatiecommissie Omgevingswet en de Rli zien meerwaarde in een goede samenwerking en hebben afgesproken om verworven inzichten te delen met elkaar (zie bijlage 4 Samenwerkingsafspraken). Om een goede verbinding te waarborgen, zijn twee leden in de commissie tevens benoemd tot raadslid van de Rli (Staatscourant, 2022).

5.4 Regeringscommissaris Omgevingswet

In de toelichting bij het Instellingsbesluit staat verder te lezen dat er een regeringscommissaris Omgevingswet wordt benoemd. Deze regeringscommissaris heeft een andere rol en taak dan de commissie respectievelijk de Rli (Staatscourant, 2022). De regeringscommissaris geldt "als boegbeeld van het stelsel en adviseert vooraf en tijdens het wetgevingsproces van nieuwe regelgeving met het oog op de borging en ontwikkeling van het wettelijke stelsel" (Staatscourant, 2022). Tijdens het debat op 7 maart 2023 over de invoeringsdatum van de Omgevingswet benadrukte de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dat het een belangrijke taak van de regeringscommissaris zal zijn om de consistentie van het wettelijk stelsel te bewaken. Als er nieuwe wetten en regelingen worden ontwikkeld dient de regeringscommissaris te helpen zorgen dat deze niet strijdig zijn met de basisbeginselen van de Omgevingswet (Eerste Kamer, 2023). De regeringscommissaris maakt geen onderdeel uit van de evaluatiecommissie.

5.5 Onderzoek

Beleidsdoorlichting (2027) Omgevingswet, als onderdeel begroting ministerie van BZK
Regelmatig laat een minister beleidsdoorlichtingen uitvoeren van zijn of haar beleid. Elke minister heeft een programmering van beleidsdoorlichtingen van eens in de vier tot maximaal zeven jaar. De kern van een beleidsdoorlichting is het rapporteren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid. In een beleidsdoorlichting wordt antwoord gegeven op vijftien onderzoeksvragen, die geformuleerd zijn in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek: het brengt uitkomsten van eerdere beleidsevaluaties samen en schetst een overkoepelend beeld. In 2027 is er een beleidsdoorlichting Omgevingswet voorzien, bij de begroting BZK. Het ligt in de lijn der verwachting dat de jaarlijkse reflectieverslagen van de evaluatiecommissie als input zullen fungeren voor de Beleidsdoorlichting 2027. Omgekeerd zullen de uitkomsten van de Beleidsdoorlichting 2027 betrokken worden bij het vervolgwerk van de evaluatiecommissie.

Leerstoel Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling, gefinancierd door BZK
De evaluatiecommissie is niet de enige partij die onderzoek doet naar de werking van de Omgevingswet in de praktijk. In tegendeel. Naar verwachting zullen diverse partijen de komende jaren onderzoeken (laten) verrichten naar (deelaspecten) van de Omgevingswet, waaronder universiteiten, de koepels IPO, VNG en UvW, en consultancy- en onderzoeksbureaus. Voor zover relevant zal de commissie het onderzoek door derden bij haar evaluatie betrekken. Vanwege de overlap in onderzoeksopdracht licht de commissie één onderzoekspartij uit dit brede pallet toe, namelijk de nieuwe leerstoel Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling bij de TU Delft. Deze leerstoel wordt gefinancierd door het ministerie van BZK, en wordt per 1 september 2022 bezet door prof.mr. Marlon Boeve. Boeve doet onderzoek naar de uitwerking van het omgevingsrecht in de praktijk (Burgers, 2022).

5.6 Parlement, minister voor VRO en het ministerie van BZK

Vanwege de evaluatiebepaling die opgenomen is in de Omgevingswet zelf (artikel 23.9) geldt het parlement als de formele opdrachtgever van deze wetsevaluatie. In lijn met het Instellingsbesluit brengt de evaluatiecommissie haar rapporten echter niet rechtstreeks uit aan het parlement, maar aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Staatscourant, 2022). De minister stelt vervolgens beide kamers der Staten-Generaal in kennis van [red.: de rapporten en] zijn standpunt over de uitgebrachte rapporten.

De evaluatiecommissie hecht aan goed contact en overleg met de bewindspersoon en het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wel staat het buiten kijf dat de onafhankelijke evaluatiecommissie te allen tijde eindverantwoordelijk is en blijft voor de evaluatieuitkomsten.

Hoofdstuk 6. Planning en begroting

6.1 Planning opleveren eindproducten

Naast dit voorliggende Plan van Aanpak Evaluatie zal de commissie de volgende eindproducten opleveren:

2023: advies over de monitoringsopzet voor de Omgevingswet
De commissie brengt advies uit over de inrichting van de monitoring aan de minister voor VRO, uiterlijk voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

2024-2027: vier reflectierapporten
De eerste vier jaar na de inwerkingtreding van de wet brengt de evaluatiecommissie jaarlijks een reflectierapport uit. Conform het instellingsbesluit wordt dit rapport uitgebracht aan de minister voor VRO, uiterlijk een half jaar nadat de monitoringsrapportage aan de commissie ter beschikking is gesteld.

2029: evaluatierapport Werking Omgevingswet
De commissie evalueert gedurende vijf jaar de werking van de Omgevingswet. Het evaluatierapport Werking Omgevingswet wordt opgesteld in 2028 en zal aan de minister voor VRO worden uitgebracht in 2029.

6.2 Begroting

De commissie is haar voorbereidingen in 2023 gestart. Vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, in 2029, zal de commissie haar eindrapport publiceren. Als een gevolg van deze planning zullen de kosten van de commissie per jaar toenemen.

De begroting bevat voor de jaren 2024, 2025, 2026, 2027 en 2028 twee begrotingsposten:

I. Vaste lasten Evaluatiecommissie Omgevingswet (vergoedingen commissie, staf, materieel): jaarlijks € 373.337[18]
II. Kosten onderzoeksagenda: varieert per jaar, afhankelijk van de te kiezen onderdelen[19]

Voor de eerste helft van 2029 bevat de begroting alleen vaste lasten, geen onderzoekslasten.

Onderzoeksprogramma als onderdeel van breed pallet van activiteiten
Per jaar wil de commissie één groot onderzoek en twee kleine onderzoeken (laten) verrichten. De uit te zetten onderzoeken vormen voor de commissie slechts een van de gegevensbronnen – zij het een belangrijke. Ook syntheseonderzoek, dat uitkomsten van andere evaluatiestudies samenbrengt en analyseert, kan hiervan deel uitmaken. Aanvullend zal de commissie zelf onder andere rondetafelgesprekken organiseren, interviews houden, de uit te zetten onderzoeken begeleiden, de onderzoeksresultaten daarvan duiden, het jaarlijkse rapport schrijven, inclusief een jaarlijkse verantwoording wat de commissie in dat jaar heeft gedaan.

Globale inschatting onderzoekskosten
De commissie gaat uit van één groot onderzoek en twee kleinere onderzoeken per jaar. Per onderzoek worden de kosten begroot op basis van de verwachte onderzoeksmethode (kwalitatief/kwantitatief), de daaraan gelieerde verwachte kosten (uurtarief maal geschatte inzet van uren), kosten voor analyse en rapportage.

In onderstaande tabel staat een globale inschatting van de onderzoekskosten inclusief btw. Per jaar worden de onderzoekskosten begroot op €410.000 (de optelsom van één groot onderzoek en twee kleinere onderzoeken, zie tabel 2). Voor het vijfde jaar zijn hogere kosten voorzien, omdat in dat jaar de slotonderzoeken en diverse herhaalonderzoeken zijn gepland. Voor het vijfde jaar, 2028, worden de onderzoekskosten begroot op €1000.000. Voor het jaar 2029 is geen onderzoeksbudget meer begroot. In totaal komt het gevraagde onderzoeksbudget over de hele

[18] Gebaseerd op HAFIR en BBRA 2023, jaarlijks te indexeren
[19] Prijspeil 2023, jaarlijks te indexeren

periode neer op €2.640.000 euro. Dit bedrag komt in aanvulling op de vaste lasten, zoals die hierboven zijn begroot.

Bij het onderzoeksbudget gaat de commissie ervan uit dat zij trekkingsrecht heeft. Daarbij worden alleen daadwerkelijk gemaakte kosten in rekening gebracht. De commissie treedt in overleg als het budget onverhoopt onvoldoende blijkt.

Tabel 2. Meerjarenbegroting Evaluatiecommissie Omgevingswet

Jaar	Vaste lasten	Onderzoekslasten (inclusief btw)				Totaal
		Groot onderzoek	1 kleiner onderzoek	1 kleiner onderzoek	Herhaal-onderzoeken	
2024	€ 373.337	€ 215.000	€122.400	€72.600	-	€ 783.337
2025	€ 373.337	€ 215.000	€122.400	€72.600	-	€ 783.337
2026	€ 373.337	€ 215.000	€122.400	€72.600	-	€ 783.337
2027	€ 373.337	€ 215.000	€122.400	€72.600	-	€ 783.337
2028	€ 373.337	-	-	-	€ 1.000.000	€ 1.373.337
2029	€ 373.337	-	-	-	-	€ 373.337
Totaal						€ 4.880.022

Literatuur

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

Berenschot (2020). *Beleidsdoorlichting artikel 5.2 Omgevingswet.* Utrecht.

Bouma, G. & Jonge, J. de (2020). *Energietransitie versnellen met de Omgevingswet: eindrapportage kennis- en leertraject energietransitie en Omgevingswet*. Den Haag: TNO.

Broek, J.H.G. van den (2021). *Handboek Omgevingswet in de praktijk.* Deventer: Wolters Kluwer.

Buck Consultants International (2022). *De groei van megadistributiecentra zet door.* Nieuwsbericht 18 januari 2022. Geraadpleegd op 28 maart 2023, via https://www.bciglobal.nl/nl/de-groei-van-megadistributiecentra-zet-door-waarbij-zich-in-de-rotterdam-rijnmond-regio--noord-brabant-en-limburg-vorig-jaar-het-grootste-aantal-xxl-warehouses-vestigden

Burgers, E. (2022*). Marlon Boeve start als hoogleraar Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling.* Nieuwsbericht 23 september 2022. Geraadpleegd op 15 december 2022 via www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/marlon-boeve-start-als-hoogleraar-omgevingsrecht-in-gebiedsontwikkeling/

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

BZK (2017b). *Infographic flexibiliteit en afwegingsruimte: meer ruimte voor gemeenten en provincies*. Geraadpleegd op 18 juli 2023 via https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl

BZK (2018). *Invoeringswet Omgevingswet: advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport.* Aangeboden door de minister van BZK. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 986, nr. 4.

BZK (2021). *Antwoord op vragen van de leden Koerhuis en Minhas over het bericht 'Vertraging woningbouw dreigt na uitspraak Raad van State'.* Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 8 juni 2021. Vergaderjaar 2020-2021, Aanhangsel van de Handelingen 3080.

Commissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (2021). *Om de leefomgeving: omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Amersfoort: Lysias Advies.

Dutch Datacenter Association (2022). *State of Dutch Datacenters 2022: strategy for our digital future*. Amsterdam.

Eerste Kamer (2020). *Invoeringswet Omgevingswet.* Verslag plenaire vergadering van dinsdag 28 januari 2020. Vergaderjaar 2019-2020, nummer 18, item 6.

Eerste Kamer (2023). *Conceptbesluit tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet.* Verslag plenaire vergadering van dinsdag 7 maart 2023. Vergaderjaar 2022-2023, nummer 21, item 3.

Hendriksma, M. (2023). 'De provincies geloven in de Omgevingswet'. Interview met Jop Fackeldey. *Binnenlands Bestuur*, 5 maart 2023.

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

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

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

IenM (2014a). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet): Memorie van Toelichting.* Ingediend door de minister van Infrastructuur en Milieu op 16 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3.

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

IenM (2015). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet): nota naar aanleiding van het verslag*. Nota van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 18 februari 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 962, nr. 12.

IenM (2016). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet): voortgang van de trajecten van uitvoeringsregelgeving, invoeringswet- en regelgeving (inclusief overgangsrecht), aanvullingsregelgeving en implementatie van de Omgevingswet*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 25 mei 2016, vergaderjaar 2015-2016, 33 962, nr. 186.

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

Janssen, J. (2023). Yes we can: geheugensteun voor de grote wederombouw. Recensie, 2 oktober 2023. Archined, geraadpleegd op 4 oktober 2023, via https://www.archined.nl/2023/10/yes-we-can-geheugensteun-voor-de-grote-wederombouw/

Justitie (2000). *Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie*. Nota van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 6 november 2000. Vergaderjaar 2000-2001, 27 475, nr.2.

Klein Haarhuis, C. & Niemeijer, E. (2008). *Wet en werkelijkheid: bevindingen uit evaluaties van wetten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Boom Juridische uitgevers.

Klein Haarhuis, C. & Parapuf, A. (2016). *Evaluatievermogen bij beleidsdepartementen: praktijken rond uitvoering en gebruik van ex post beleids- en wetsevaluaties*. Cahier 2016-5. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Koeman, N. (2011). Kiezen en delen in het omgevingsrecht. In: IenM, *Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht* (p. 120-134). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Langerhuizen, A. & Snoo, A. de (2016). De route naar de Omgevingswet. *Vastgoedrecht*, *13* (5), p.117-122.

Marseille, A., Waard, B. de, Jansen, F., Graaf, K. de & Vos, N. de (2012). *Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet*. Groningen/Tilburg: Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit van Tilburg.

Meijer, J., Oldenziel, H. & Vos, H. de (2016). *'The making of' van de stelselherziening omgevingsrecht*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Niemeijer, E. & Klein Haarhuis, C. (2008). Wetten in werking: over interventies, werking, effectiviteit en context. *Recht der Werkelijkheid*, *(29) 2*, p. 9-35.

Niemeijer, E. & Wijck, P. van (2019). Werkzame en toekomstbestendige wetgeving. *RegelMaat*, *34* (3), p. 174-192.

Nieuwerf, L. (2017). *Het venster voor de Omgevingswet: de totstandkoming van één Omgevingswet in Nederland verklaard*. Masterscriptie Management van de Publieke Sector. Universiteit Leiden.

Overheid.nl (2022). *Kaderwet adviescolleges*. Geraadpleegd op 7 februari 2023 via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0008159/2022-07-01/0

Overheid.nl (2014). *Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*. Geraadpleegd op 7 februari 2023 via https://wetten.overheid.nl/BWBR0031263/2014-08-01/0

PBL (2012). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2020). *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2020: nulmeting bij de start van de Nationale Omgevingsvisie.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte: ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2022). *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022: eerste vervolgmeting.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pieper, H. c.s. (2009). *Motie over een nieuw stelsel voor omgevingsrecht*. Voorgesteld tijdens begrotingsbehandeling VROM en Waddenfonds op 26 november 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123-XI, nr. 16.

Programma Aan de Slag met de Omgevingswet (2020). *Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen 2016-2019.* Den Haag.

Raad van State (2012). *Voorlichting met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht*. Den Haag: Raad van State/Afdeling advisering.

Raad van State (2017). *Advies Invoeringswet Omgevingswet*. Den Haag: Raad van State/Afdeling advisering.

Raad voor de Rechtspraak (2021). *Position paper over invoering Omgevingswet*. Eerste Kamer Deskundigenbijeenkomst, 21 december 2021. Geraadpleegd op 21 juni 2023 via https://www.eerstekamer.nl/overig/20211221/position_paper_raad_voor_de/document3/f=/vlosf261b0tk.pdf

Rechtsbescherming (2022a). *Wijziging Algemene wet bestuursrecht: Memorie van Toelichting.* Voorgelegd door de minister voor Rechtsbescherming. Consultatieversie 1 april 2022.

Rechtsbescherming (2022b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2023*. Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer van 16 december 2022. Vergaderjaar 2022-2023, 36 200-VI, nr. 111.

Rietkerk, Th. c.s. (2020). *Motie over jaarlijkse evaluatierapportages.* Voorgesteld op 30 juni 2020. Eerste Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 34 985, K.

Rli (2021). *Geef richting, maak ruimte!* Den Haag.

Rutte, M. & Verhagen, M. (2010). *Regeerakkoord VVD-CDA Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2016). *Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet*). Staatsblad 2016, 156.

Staatscourant (2022). *Besluit van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 23 december 2022 houdende instelling van de Commissie evaluatie Omgevingswet (Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Omgevingswet).* Staatscourant 2022, nr. 33206.

Stec Groep & DENC (2022). *Logistiek: naar een kernwaarde in regionale ontwikkeling.* Nijmegen.

Stratix (2022). *Rapportage datacenters: impact en feiten*. Hilversum.

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

Tweede Kamer (2019). *Invoeringswet Omgevingswet: het wetsvoorstel 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 van 19 februari 2019*. Tweede Kamer 2018-2019, 34 986, nr. 55, item 28.

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

Uylenburg, R. (2011). Het omgevingsrecht van de toekomst: kiezen en delen. In:

IenM, *Bezinning op het omgevingsrecht: essays over de toekomst van het omgevingsrecht (*p.207-221). Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Verschuuren, J. (2004). De werking van de wet. In: W. Witteveen & J. Verschuuren (red.), *De fascinatie: wat wetgevingsonderzoekers bezighoudt* (p.89-93). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

VRO (2022). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2022. Brief van de minister voor VRO aan de Tweede Kamer van 14 februari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925-VII, nr. 137.

VROM, WWI, Justitie, BZK (2008). *Handhaving milieuwetgeving*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 6 november 2008, vergaderjaar 2008-2009, 22 343, nr. 215.

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

WODC (2023). *Evaluatie van wetgeving en beleid*. Geraadpleegd op 27 maart 2023, via https://www.wodc.nl/onderwerpen/evaluatie-van-wetgeving

Bijlage 1. Begrippenlijst

In de opdracht aan de evaluatiecommissie staan kernbegrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Daarom geeft de commissie voor veelvoorkomende begrippen een korte omschrijving. Bij de begripsdefinities sluit de commissie vooralsnog aan bij de bronteksten waarin de wetgever deze begrippen introduceert: soms de wet zelf, maar meestal in de Memorie van Toelichting.[20] In een latere fase kan de commissie desgewenst nader reflecteren op deze omschrijvingen.

Fysieke leefomgeving
Volgens de Omgevingswet omvat de fysieke leefomgeving in ieder geval tien aspecten: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed (artikel 1.2 Omgevingswet). De Memorie van Toelichting voegt daaraan toe dat in deze opsomming twee hoofdonderdelen van de fysieke leefomgeving zijn te onderscheiden: de natuurlijke omgeving en de gebouwde omgeving.

Decentralisatie
In het omgevingsrecht vormt het subsidiariteitsbeginsel het uitgangspunt bij de toedeling van taken aan het bevoegd gezag. Gemeenten en – waar het waterbeheer betreft – waterschappen zijn de bestuurlijke hoofdrolspelers in het omgevingsrecht.[21] Sommige taken worden overgedragen van het Rijk naar de provincie of gemeenten (denk aan bodemtaken). Daarnaast worden rijksregels gedecentraliseerd naar gemeenten, waterschappen en provincies. Het gaat dan met name om regels waarbij op grond van de fysieke locatie wordt bepaald of deze regels worden ingezet of niet. Hierdoor ontstaat voor het decentrale bevoegd gezag meer beleidsruimte.

Beschermen en benutten
De Omgevingswet bevat regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit beschermen en benutten komt tot uiting in de twee maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Bij bescherming gaat het om het waarborgen van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met andere woorden een leefomgeving die veilig en gezond is, met een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur. Bij benutting gaat het om het beheer, gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies: met andere woorden de benutting van de leefomgeving door de mens. De twee doelen (en daarmee de begrippen beschermen en benutten) tonen volgens de Memorie van Toelichting het spanningsveld van het omgevingsbeleid (p.63): "Maximale bescherming leidt tot onvervulde maatschappelijke wensen. Maximale ontwikkeling leidt tot een onleefbaar land".

[20] IenM (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet): Memorie van Toelichting*. Ingediend door de minister van Infrastructuur en Milieu op 16 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3.
[21] IenM (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet): Memorie van Toelichting.* Ingediend door de minister van Infrastructuur en Milieu op 16 juni 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p.43, p.76, p.168.

Bijlage 2. Toezeggingen

Tabel 3. Toezeggingen die de Evaluatiecommissie zal betrekken bij de evaluatie

Nummer	Omschrijving toezegging	Opmerking
T02862	De minister voor Milieu en Wonen zegt de Kamer toe dat zij zal bevorderen dat overheden expliciet aandacht besteden aan het betrekken van doelgroepen die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn bij participatie. Zij zal monitoren hoe participatie zich ontwikkelt, en vervolgens bij de evaluatie van de Omgevingswet bepalen of andere of nadere eisen noodzakelijk zijn.	Valt binnen kernopdracht evaluatiecommissie
T02864	De minister voor Milieu en Wonen zegt de Kamer toe na de inwerkingtreding van de Omgevingswet de ontwikkelingen op het gebied van de rechtspraak en rechtsbescherming te monitoren, waarbij specifiek aandacht zal zijn voor de effectiviteit van de rechtsbescherming en de eventuele noodzaak tot indringendere toetsing door de rechter. Bij de evaluatie van de Omgevingswet zal ook specifiek op deze punten ingegaan worden. *Opmerking: De Evaluatiecommissie is zich ervan bewust dat er op dit onderwerp geen indicatoren zijn opgenomen in de Monitor Werking Omgevingswet. De commissie verwacht echter op basis van eigen kennis en inzichten en toekomstig onderzoek van derden, de inhoud van de toezegging te kunnen betrekken bij de evaluatie.*	Valt binnen kernopdracht evaluatiecommissie
T02999	De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Kamer toe dat bij de monitoring van de Omgevingswet het onderwerp 'natuur' betrokken zal worden. De minister roept de evaluatiecommissie op hier (het onderwerp natuur, red.) aan de voorkant van het evaluatieproces aandacht voor te vragen. *Opmerking: Bij de voorbereiding van het monitorvoorstel heeft de Evaluatiecommissie Omgevingswet een aantal keer overlegd met de opstellers van het monitorvoorstel. Hierbij is aandacht gevraagd voor het onderwerp 'natuur' in de monitor.*	Valt binnen kernopdracht evaluatiecommissie
Toezegging aan de Eerste Kamer (Kst I, 2020/21, 33118/ 34986, BJ en BS)	De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt in een brief aan de Eerste Kamer van 28 oktober 2020 dat - in aanvulling op de kwantitatieve nulmeting Rechtspraak (CBS, 2020) - een kwalitatieve analyse nodig is om inzicht te krijgen in het gebruik van open normen in het omgevingsrecht en de gevolgen daarvan voor de rechtsbescherming (in: Kst I, 2020/21, 33118/ 34986, BJ). De minister is voornemens de evaluatiecommissie een voorstel voor de te verrichten analyse te laten ontwikkelen. In een vervolgbrief van 3 februari 2021 zegt de minister graag gevolg te geven aan het verzoek van de PvdD om	Valt binnen kernopdracht evaluatiecommissie

Nummer	Omschrijving toezegging	Opmerking
	contouren voor die analyse (opgesteld door de fractieleden van de PvdD) aan de evaluatiecommissie te doen toekomen en om de commissie te vragen deze contouren te betrekken bij het te ontwikkelen voorstel voor een analyse (in: Kst I, 2020/21, 33118/34986, BS). *Opmerking: Het onderwerp 'gebruik van open normen en de gevolgen ervan voor de rechtsbescherming' valt binnen de kernopdracht van de evaluatiecommissie. De commissie licht dit toe in dit Plan van Aanpak bij evaluatievraag 5, op pagina 22 en 23. De contouren voor de gevraagde kwalitatieve analyse zijn bij de EcO bekend: ze staan in een brief van de Vaste Commissies voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en voor Economische Zaken en Klimaat/ Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aan de minister van BZK van 12 oktober 2020 (in: Kst I, 2020/21, 33118/ 34986, BJ).*	
Toezegging aan de Tweede Kamer (Verslag 2018–2019, 34 986, nr. 7)	De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Tweede Kamer toe dat binnen de monitor extra aandacht wordt besteed aan de mate waarin de nieuwe wet voldoende houvast en gelijkwaardige bescherming biedt. *Opmerking: De onderwerpen 'gelijkwaardige bescherming en voldoende houvast' vallen binnen de kernopdracht van de evaluatiecommissie. De commissie licht dit toe in dit Plan van Aanpak bij evaluatievragen 2 en 5, op pagina 20 en pagina 22. Hoewel de toezegging over monitoring gaat en niet over evaluatie, legt de minister wel een link met de evaluatie. Zo stelde de minister dat 'in de evaluatie van de wetgeving zal de balans tussen beschermen en benutten ook een belangrijk onderdeel zijn. Wanneer nodig kan op basis van de uitkomsten van de evaluatie worden bijgestuurd' (Verslag 2018–2019, 34 986, nr. 7, p. 5).*	Valt binnen kernopdracht evaluatiecommissie

Tabel 4. Toezegging die de Evaluatiecommissie zal betrekken bij de evaluatie, mits de Monitor Werking Omgevingswet hiervoor relevante gegevens gaat leveren

Nummer	Omschrijving toezegging	Opmerking
T02856	De minister voor Milieu en Wonen zegt de Kamer toe dat bij de evaluatie de onafhankelijke evaluatiecommissie het risico van regelreflex zal bezien.	Valt binnen kernopdracht evaluatiecommissie

Bijlage 3. Dataverzameling

De evaluatiecommissie kan haar informatie en inzichten op verschillende manieren verzamelen:

Jaarlijkse monitorrapportage BZK 'Werking Omgevingswet'
Een belangrijke gegevensbron voor de evaluatiecommissie zal de 'Monitor Werking Omgevingswet' zijn, waarover het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks een rapportage zal uitbrengen.

Onderzoeken (laten) uitvoeren
Daarnaast kan de Evaluatiecommissie Omgevingswet zelf onderzoek doen of laten doen. De commissie heeft een eigen onderzoeksbudget. Welke onderwerpen in deze onderzoeken aan de orde komen, moet de commissie nog bepalen. In dit Plan van Aanpak staan de hoofdlijnen. De nadere uitwerking en opdrachtverlening volgen in de latere fasen van het evaluatietraject.

Rondetafelgesprekken
Het doel van rondetafelgesprekken kan tweeërlei zijn: aan de ene kant het ophalen van informatie en ervaringen, aan de andere kant het toetsen van gedachtelijnen en conceptconclusies die de commissie ontwikkelt. Rondetafelgesprekken zijn een goede manier om signalen en informatie op te halen die nog niet in onderzoeksrapporten is neergeslagen en om via discussie tussen de deelnemers scherpte te krijgen in argumenten.

De onderwerpen van de rondetafelgesprekken kunnen variëren. Rondetafelgesprekken kunnen bijvoorbeeld worden georganiseerd over/met:

- bepaalde thema's (bijvoorbeeld rond woningbouw, natuur);
- bepaalde gebruikersgroepen van de wet (bijvoorbeeld kleinere gemeenten, initiatiefnemers of omgevingsdiensten);
- processen (bijvoorbeeld participatie of toezicht).

De beoogde deelnemers kunnen bestaan uit:

- gebruikers van de Omgevingswet (burgers, ontwikkelaars, adviesbureaus, ambtenaren, …);
- professionals die vanuit hun werk op (gebruik van) de wet reflecteren (kennis, wetenschap, kennisplatform dat vragen uit de praktijk binnenkrijgt, …).

Per keer kan een mix worden samengesteld van deelnemers met verschillende achtergronden.

Interviews
Afzonderlijke interviews met professionals of gebruikers van de wet kunnen worden gebruikt om inzichten en ervaringen op te halen. Het kunnen interviews zijn vanuit een *helicopter view* en/of interviews om meer de diepte in te gaan. Interviews kunnen worden gehouden met uiteenlopende organisaties en personen. Te denken valt aan gebiedsontwikkelaars, corporaties, bewonersgroepen, omgevingsdiensten, de Commissie MER, de rechtspraak, provincies, gemeente, waterschappen, en andere relevante partijen of individuen.

Literatuurstudie/desk research
Ook desk research is een veelgebruikte manier van dataverzameling. Dit betreft studie van publicaties van gezaghebbende instituten die over de Omgevingswet kunnen publiceren (bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, Raad van State, planbureaus, adviesorganen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; universiteiten en onderzoeksinstituten). Ook de *Staat van de wetgevingskwaliteit* van de minister voor Rechtsbescherming kan waardevolle informatie bevatten. In aanvulling daarop kunnen berichten bij de literatuurstudie worden betrokken uit het maatschappelijke en vakdebat.

Regiobezoeken
Behalve inzichten ophalen is het ook belangrijk om op locatie te gaan kijken. Het voordeel hiervan is dat de thematiek nog meer gaat leven. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een dag op

bezoek bij een provincie, waterschap of gemeente om te praten over waar men tegen aan loopt of waar kansen en/of belemmeringen liggen.

Uitkomsten uit andere monitors rond de Omgevingswet
Naast de Monitor Werking Omgevingswet zijn er andere monitors en eenmalige nulmetingen die relevante informatie kunnen opleveren voor de evaluatiecommissie. Niet uitputtend gaat het om de volgende monitors:

Monitor Financiële Effecten
Deze monitor is momenteel in ontwikkeling. In maart 2023 is er nader bericht over verschenen.[22] Cebeon gaat een monitor ontwikkelen voor de financiële effecten van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. De focus van deze monitor ligt op de effecten voor gemeenten, provincies en waterschappen. In Cebeon (2023) staat hierover: "Binnen de scope van de monitor vallen de structurele effecten van de Ow en de Wkb, voor gemeenten, provincies, waterschappen. Dit is inclusief de lasten in het kader van de landelijke voorzieningen (onder andere DSO-lv). Dat betekent dat in deze monitor niet de financiële effecten voor burgers en bedrijven zijn opgenomen, evenmin als die voor de betrokken rijkspartijen. Ook betekent het dat de eenmalige financiële effecten van de stelselwijziging vóór inwerkingtreding zijn uitgesloten." (p.3)

Rapportages MER-monitor
In 2020 is een nulmeting verschenen 'kwaliteit en kwantiteit MER-rapporten en MER-beoordelingen'. De nulmeting is uitgevoerd door Arcadis (2020), in opdracht van het ministerie van IenW.[23] In 2022 is een tweede monitoringsrapportage verschenen, opgesteld door Tauw.[24]

Nulmetingen op deelaspecten Omgevingswet
Voorafgaand aan inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van een monitorprogramma Omgevingswet vijf nulmetingen uit laten voeren. Het gaat om: 1) Nulmeting Initiatiefnemers (burgers en ondernemers)[25]; 2) Nulmeting Dienstverleners (gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten)[26]; 3) Nulmeting Belanghebbenden[27]; 4) Nulmeting Vergunningverleningsproces 2016-2019[28] en 5) Nulmeting Rechtspraak[29].

Kader 7. Nulmetingen Omgevingswet

Monitor Escalaties Rechtspraak Omgevingsrecht
De eerste en enige rapportage van deze monitor dateert van juni 2020. Deze monitor, ontwikkeld in opdracht van de minister voor BZK, is een nulmeting. De monitor meet wat de effecten zijn van het stelsel op rechtsbescherming en de omvang en complexiteit van rechtszaken op het gebied van omgevingsrecht. Het CBS heeft hier een geautomatiseerd en lerend computermonitoringssysteem voor opgezet. Na de nulmeting zijn echter nog geen vervolgonderzoeken gedaan, terwijl het CBS nog wel enkele ontwikkelpunten heeft geïdentificeerd.

Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen 2016-2019
Deze monitor brengt in beeld hoe de stromen vergunningaanvragen en meldingen er in omvang en samenstelling uitzien onder het omgevingsrecht in de periode 2016-2019. Het ministerie van

[22] Cebeon (2023). *Ontwikkeling monitor financiële effecten Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: voor gemeenten, provincies en waterschappen*. 9 maart 2023.
[23] Arcadis (2020). *Milieueffectrapporten in Nederland: kwaliteit en kwantiteit.* Arnhem.
[24] Tauw (2022). *Monitoring mer 2021*. Utrecht.
[25] Hogeschool Arnhem-Nijmegen (2018). *Omgevingsdienstverlening vanuit het perspectief van initiatiefnemers*. Arnhem: Hogeschool Arnhem-Nijmegen.
[26] Hogeschool Arnhem-Nijmegen (2017). *Dienstverlening omgevingsvergunningen vanuit het perspectief van dienstverleners.* Arnhem: Hogeschool Arnhem-Nijmegen.
[27] I&O Research (2017). *Monitor Omgevingswet belanghebbenden.* Amsterdam: I&O Research.
[28] Programma Aan de Slag met de Omgevingswet (2020). *Nulmeting en schattingen aantallen omgevingsvergunningaanvragen en meldingen 2016-2019.* Den Haag.
[29] CBS (2020). *Monitor Escalaties Omgevingsrecht.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

BZK beschouwt deze monitor als de nulmonitor VHT Vergunningverlening, Handhaving en Toezicht. Deze nulmeting is één keer uitgevoerd en daarna niet herhaald.

Drie nulmetingen ervaringen gebruikers omgevingsrecht
Er zijn drie nulmetingen uitgevoerd naar de ervaringen van groepen gebruikers van het omgevingsrecht: een nulmeting ervaringen dienstverleners; een nulmeting ervaringen initiatiefnemers; en een nulmeting ervaringen overige belanghebbenden. Deze drie nulmetingen zijn uitgevoerd in opdracht van het Programma Aan de slag met de Omgevingswet. Doel van deze monitors is om inzicht te krijgen in de beleving van gebruikers van het omgevingsrecht onder de huidige én de nieuwe wet. Er zijn na de nulmonitors geen vervolgmetingen meer uitgevoerd.

Bijlage 4. Samenwerkingsafspraken EcO en Rli

(vastgesteld in de EcO op 8 september 2023; in de Rli op 11 mei 2023)

Aanleiding en doel van samenwerking

Na inwerkingtreding zal het Wettelijk Stelsel Omgevingswet periodiek worden geëvalueerd. Zowel de Evaluatiecommissie Omgevingswet (EcO) als de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) zijn bij dit proces betrokken. De EcO heeft daarbij meer een onderzoekstaak, de Rli een adviestaak. Desondanks bestaat er een overlap tussen de activiteiten van beide organisaties. Rli en EcO zien mede daarom meerwaarde in een goede samenwerking. Beide organisaties streven er bij de samenwerking naar verrassingsvrij te opereren, en verworven inzichten te delen met elkaar.

Afbakening

EcO onderzoekt of het stelsel van de Omgevingswet doet 'wat het moet doen', Rli adviseert over de betekenis van de wet voor de leefomgeving in den brede.

In het onderzoek van de EcO ligt het accent op de verbeterdoelen van het Wettelijk Stelsel Omgevingswet, zoals geformuleerd in het instellingsbesluit, bij de Rli op betekenis van het Wettelijk Stelsel Omgevingswet voor het bereiken van de doelstellingen van het omgevingsbeleid. Conclusies van de EcO zijn gericht op het Wettelijk Stelsel en mogelijke aanpassing daarvan. Aanbevelingen van de Rli kunnen breder kijken, bijvoorbeeld naar de plaats van de Omgevingswet ten opzichte van andere regelgeving of andere beleidsinstrumenten.

Een strikt onderscheid tussen het trekken van conclusies met betrekking tot het stelsel van de wet door de EcO en het doen van aanbevelingen door de Rli is voor de afbakening tussen beide partijen overigens niet behulpzaam. Een aanbeveling ligt immers dikwijls in het verlengde van een getrokken conclusie. Beide partijen kunnen aanbevelingen doen, alleen de focus daarvan zal verschillen.

De EcO en de Rli zijn onafhankelijke instanties. Het is niet ondenkbeeldig dat de commissie en de raad vanuit een ander perspectief tot andere inhoudelijke conclusies komen. Hieruit kan voortvloeien dat de leden die zowel in de EcO als de Rli zitting hebben in een van beide organisaties melden dat zij een afwijkend standpunt innemen.

Uitwisseling

Rli en EcO streven naar een effectieve uitwisseling van informatie over de voortgang van de werkzaamheden. Over en weer kunnen zij elkaars inzichten en/of conclusies onderstrepen, versterken dan wel verdiepen.

Het gaat niet om competitie wie iets naar buiten brengt, maar om bij welke partij een inzicht of conclusie het beste past. In sommige gevallen zullen beide partijen wellicht tegelijkertijd naar buiten treden met een conclusie/gedeelde boodschap, om elkaars boodschap (en daarmee positie van de organisatie) zo te versterken.

Uitwisseling tussen Rli en EcO wordt, maar niet exclusief, ondersteund door:

- Leden die deel uitmaken van zowel Rli als EcO;
- Overleg tussen leden van Rli en EcO;
- Overlegmomenten tussen voorzitters Rli en EcO + secretaris en team;
- Het uitwisselen van stukken, waar nuttig en nodig, tussen commissie en raad. Bijvoorbeeld een concept PvA in de raad toelichten, of andersom;
- Het projectteam EcO binnen het stafbureau Rli.

Positie projectteam

Het projectteam zal zowel de totstandkoming van rapporten van de EcO ondersteunen/verzorgen, als de adviezen van de Rli op het onderwerp Stelsel Omgevingswet. Het argument daarvoor is om optimaal gebruik te maken van de expertise die wordt opgebouwd. Het projectteam (en de secretaris) vormt als het ware een personele unie tussen beide organisaties.

- Afgesproken is dat de secretaris waakt voor overbelasting van het projectteam.
- Ook is afgesproken dat de secretaris aanspreekpunt is bij eventuele afstemmingsproblemen tussen Rli en EcO.

Colofon

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

Samenstelling Evaluatiecommissie
Ir. H. (Hetty) Klavers (voorzitter)
Prof. dr. mr. F. (Frank) Groothuijse
Prof. dr. M. (Michiel) Herweijer
Drs. J.H.L.H. (Jeroen) Niemans
Prof. mr. M. (Marleen) van Rijswick
Ir. S. (Sarah) Ros
Prof. dr. mr. H.D. (Hanna) Tolsma
Mr. W. (Wienke) Zwier

Secretaris
dr. R. (Ron) Hillebrand

Samenstelling Projectteam
dr. L. (Lianne) van Duinen (projectleider)
M.L. (Mirjam) van Gameren (van 1 april 2023 tot 15 mei 2023)
drs. M. (Michiel) de Vries-Herschberg
C.I.A. (Katja) de Vries BBA
A. (Anneke) Verschoor (tot 31 maart 2023)

Evaluatiecommissie Omgevingswet
P/a Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
info@evaluatieomgevingswet.nl

+++

Grafisch ontwerp
Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving, Den Haag

Plan van Aanpak, Evaluatiecommissie Omgevingswet

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

Aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op: 30 oktober 2023