



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Monitor Werking Omgevingswet Plan van aanpak

Versie 23-10-2023

Datum 23 oktober 2023
Status Definitief

Samenvatting

De Monitor Werking Omgevingswet

Het ministerie van BZK gaat na inwerkingtreding van de Omgevingswet de werking en het effect van de wet breed volgen. Dat gebeurt met verschillende monitors die zich onder meer richten op de effectiviteit van de wet, de financiële effecten en de werking van het DSO.

Onderdeel van dit geheel aan monitors is de Monitor Werking Omgevingswet. Deze monitor beoogt het Rijk en andere overheden van beschrijvende sturings- en verantwoordingsinformatie te voorzien over de werking van het instrumentarium van de Omgevingswet. Daarmee vult de minister de toezeggingen aan het parlement op dit gebied in. Daarnaast wordt met de monitor informatie verzameld voor de wettelijke evaluatie van de Omgevingswet. Voor de evaluatie is de speciaal hiervoor ingerichte Evaluatiecommissie belast.

Informatiebehoefte van het rijk als uitgangspunt

In dit document wordt het plan van aanpak beschreven voor de uitvoering van de Monitor Werking Omgevingswet. Het plan van aanpak beschrijft welke informatie er de komende jaren verzameld wordt en met welke methoden. Het uitgangspunt daarbij is geweest het voorzien in de informatiebehoefte van het Rijk. Maar de monitor levert natuurlijk informatie die relevant is voor alle overheden.

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is als stelselverantwoordelijke voor de Omgevingswet ook verantwoordelijk voor de inrichting van de monitoring. Hiervoor worden een drietal monitors ingericht. Deze drie monitors geven tezamen een totaalbeeld van de werking van de wet, de kosten en baten en de implementatie van het digitale stelsel: de financiële monitor, de monitor van het DSO en de monitor over de werking van het stelsel. Dit rapport gaat over de inrichting van de monitor van het stelsel.

Drie onderdelen

De monitor bestaat uit drie onderdelen die sterk met elkaar samenhangen. Elk van deze onderdelen richt zich inhoudelijk op een ander aspect van de werking van de Omgevingswet.

1. Het eerste onderdeel richt zich op het verzamelen van informatie over het gebruik van de **kerninstrumenten** van de Omgevingswet. Er worden voornamelijk kwantitatieve gegevens verzameld over in welke mate en in welke vorm het instrument *gebruikt* wordt door de verschillende overheden, het *proces* van toepassing en de *inhoud* van het instrument. Dit vormt de feitelijke basis van de monitor.
2. Het tweede onderdeel kijkt naar de **verbeterdoelen** die voor de wetgever aanleiding zijn geweest om de Omgevingswet in te voeren. De monitor verzamelt voornamelijk kwalitatieve informatie over de mate waarin het overheden lukt om deze doelen te halen in de praktijk.
3. Het derde onderdeel verzamelt gegevens over het werken met de Omgevingswet in de praktijk. Een goede uitvoering van de

Omgevingswet en het halen van de verbeterdoelen vergt van overheden werken langs bepaalde **uitvoeringsprincipes**. Dit kan worden samengevat als: gebiedsgericht, integraal en participatief werken vanuit een 'ja, mits'-houding en met behoud van rechtsbescherming voor betrokkenen. Er worden kwalitatieve gegevens verzameld over in hoeverre overheden op deze manier werken en of ze daarvoor toegerust zijn.

Informatieverzameling met verschillende methoden

Voor de gegevensverzameling worden verschillende methoden naast elkaar ingezet. De monitor is dus met nadruk meer dan een instrument dat periodiek en geautomatiseerd een aantal indicatoren in beeld brengt. De basis wordt gevormd door feitelijke gegevens uit het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) over het gebruik van de kerninstrumenten. Waar deze gegevens niet of lastig uit het DSO te halen zijn, wordt tekstanalyse gebruikt. Dat kan bijvoorbeeld voor het analyseren van omgevingsvisies of jurisprudentie.

Om de feitelijke gegevens te verdiepen worden gericht aanvullende kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeken uitgevoerd. Jaarlijks worden deze zorgvuldig geprogrammeerd om de onderzoekslast voor betrokken overheden te beperken en de focus te richten op de onderwerpen die het meest relevant zijn. Met de verdiepende onderzoeken kan de werking van de wet op onderdelen dieper worden geanalyseerd en kunnen de uitkomsten beter worden geduid. De kwantitatieve onderzoeken richten zich daarbij op het creëren van – in statistische termen – een representatief beeld. Tot slot wordt er jaarlijks een media-analyse gebruikt om signalen vanuit de maatschappij op te vangen.

Jaarlijkse monitoringsrapportage

De monitor levert jaarlijks een monitoringsrapportage op waarin de belangrijkste resultaten uit dat jaar worden beschreven. Deze rapportage wordt gedeeld met de Eerste en Tweede Kamer. In de monitoringsrapportage kan eventueel ook informatie gepresenteerd worden uit andere bronnen, zoals andere monitors van met betrekking tot de Omgevingswet.

De Evaluatiecommissie reflecteert jaarlijks op deze monitoringsrapportage. Hiervoor maken zij een eigen analyse, eventueel aangevuld met eigen onderzoeken. Deze reflectie presenteren zij aan de Minister voor VRO.

Jaarlijkse programmering

Dit plan van aanpak geeft de structuur en de beoogde indicatoren van de monitor weer. In de praktijk zullen echter niet alle indicatoren elk jaar beschikbaar komen. Een aantal indicatoren waarvoor het Digitaal Stelsel Omgevingswet de informatiebron vormt, vraagt bijvoorbeeld om verdere ontwikkeling van het systeem alvorens ze gemeten kunnen worden. Deze indicatoren staan op een ontwikkelagenda. Voor de meer kwalitatieve onderzoeken zal niet altijd de ideale uitsplitsing en diepgang van informatie gerealiseerd kunnen worden door een beperking in geld en tijd bij het onderzoek. De aanpak van de monitor is ingericht om hierop in te spelen. Er kan jaarlijks bijgestuurd worden door na elke monitoringsrapportage de programmering voor het volgende jaar te bepalen. Hiermee kan ook worden ingespeeld op een veranderende informatiebehoefte. Er kan bijvoorbeeld met aanvullende onderzoeken verdiept worden op een bepaald thema. (denk bijvoorbeeld aan de rol van

het participatiebeleid, integraal werken of de werking van omgevingsplannen). Voor deze onderzoeken is op voorhand niet is te bepalen wat het precieze moment en de exacte vraagstelling is om dit goed in beeld te brengen.

Organisatie

De minister voor VRO is stelselverantwoordelijk en daarmee bestuurlijk opdrachtgever voor de Monitor Werking Omgevingswet. Het ministerie is dan ook verantwoordelijk voor dit plan van aanpak en de uitvoering van de monitor, inclusief het opstellen van de jaarlijkse monitoringsrapportage.

Om de meerwaarde van de monitor te vergroten, betreft het ministerie de andere overheden nauw bij de uitvoering en verdere ontwikkeling van de monitor. Zij worden zowel inhoudelijk (welke gegevens zijn nodig vanuit ieders perspectief?) als over de uitvoering (hoe kunnen we de belasting voor overheden minimaliseren?) geconsulteerd. Hiervoor wordt een begeleidingsgroep ingericht waarin andere departementen en de koepels van decentrale overheden meedenken over de uitvoering van de monitor.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding en doel	6
1.2	Uitgangspunten plan van aanpak	7
1.3	Scope van de monitor	8
1.4	Hoofd- en deelvragen	9
1.5	Rollen en verantwoordelijkheid	10
1.6	Totstandkoming	12
1.7	Leeswijzer	13
2	Ontwerp monitor op hoofdlijnen	14
2.1	Feitenbeeld werking kerninstrumenten	14
2.2	Kwalitatief onderzoek verbeterdoelen	15
2.3	Kwalitatief onderzoek uitvoeringsprincipes	16
2.4	Jaarlijkse programmering van gegevensverzameling	17
2.5	Resultaat van de monitor	18
2.6	Nulmeting	18
3	Drie onderdelen van de monitor 2020	
3.1	Onderdeel 1: Feitenbeeld werking kerninstrumenten	20
3.2	Onderdeel 2: Kwalitatief onderzoek verbeterdoelen	23
3.3	Onderdeel 3: Kwalitatief onderzoek uitvoeringsprincipes	25
4	Methoden	27
4.1	Gegevens uit het DSO	27
4.2	Tekstanalyse	28
4.3	Casestudy's	29
4.4	Enquêtes	32
4.5	Media-analyse	33
5	Uitvoering van de monitor	35
5.1	Bestuurlijk opdrachtgever	35
5.2	Interbestuurlijke afstemming	35
5.3	Organisatie Monitor Werking Omgevingswet	35
5.4	Planning	36
Bijlage 1.	Onderwerpen en indicatoren feitenbeeld werking kerninstrumenten	37
Bijlage 2.	Onderwerpen en indicatoren verbeterdoelen	66
Bijlage 3.	Onderwerpen en indicatoren onderzoek uitvoeringsprincipes	77
Bijlage 4.	Toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer	87

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De nieuwe Omgevingswet zal op 1 januari 2024 van kracht worden. Het is van belang goed zicht te houden op de werking van deze nieuwe wet. Het ministerie van BZK gaat daarom na inwerkingtreding van de Omgevingswet de werking en het effect van de nieuwe wet monitoren. Dat gebeurt met onder andere de Monitor NOVI, de Monitor Financiële effecten, de Monitor Digitaal Stelsel Omgevingswet en de Monitor Werking Omgevingswet. Dit document gaat in op de laatstgenoemde: de Monitor Werking Omgevingswet. De Monitor Werking Omgevingswet heeft tweedoelen:

1. De rijksoverheid en anderen te voorzien van **informatie over de werking en de effecten van de Omgevingswet**. Met de effecten van de wet worden in deze monitor de verbeterdoelen van de wet bedoeld. De monitor geeft daarmee sturings- en verantwoordingsinformatie voor alle overheden. Daarnaast kunnen de gegevens gebruikt worden om van te leren. Het helpt overheden waar nodig hun handelen aan te passen om de uitvoering te verbeteren.
2. Verzamelen van **informatie voor de wettelijke evaluatie** van de Omgevingswet. In artikel 23.9 is geregeld dat de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening (VRO), in overeenstemming met de Ministers die het aangaat, binnen vijf en tien jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk naar de Tweede en Eerste Kamer stuurt. Om de evaluatie goed uit te voeren is een brede feitenbasis nodig over de werking van de Omgevingswet en de effecten daarvan. Deze monitor levert een deel van die informatie, maar er worden voor de wettelijke evaluatie ook andere bronnen geraadpleegd.

Met de monitor wordt invulling gegeven aan aangenomen moties vanuit de Eerste Kamer. Aan de Kamer is onder andere, naar aanleiding van een vraag van de leden Klip-Martin (VVD) en Verkerk (ChristenUnie), toegezegd om na inwerkingtreding van de Omgevingswet een jaarlijkse monitoringsrapportage aan de Eerste en Tweede Kamer aan te bieden die integraal inzicht biedt in de systematische aanpak van de monitoring en de monitoringsresultaten (T02857).

Verbeterdoelen van de Omgevingswet

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

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

Dit plan van aanpak geeft de structuur en de beoogde indicatoren van de monitor weer. In de praktijk zullen echter niet alle indicatoren (jaarlijks) beschikbaar komen. Een aantal indicatoren waarvoor het Digitaal Stelsel Omgevingswet de informatiebron vormt, vraagt bijvoorbeeld om verdere ontwikkeling van het systeem. Deze indicatoren staan op een ontwikkelagenda. Bij de meer kwalitatieve onderzoeken zal niet altijd de ideale uitsplitsing en diepgang van informatie gerealiseerd kunnen worden door een beperking in geld en tijd bij het onderzoek. Mede daarom is gekozen voor een jaarlijkse bijstelling van de programmering.

1.2 Uitgangspunten plan van aanpak

Dit plan van aanpak is opgesteld om een monitor te ontwikkelen om de bovenstaande doelen te behalen. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De monitor voorziet in de informatiebehoefte van het Rijk. Echter, de verzamelde gegevens zijn ook relevant voor alle overheden. Daarom worden andere overheden in de totstandkoming geconsulteerd over hun informatiebehoefte. Zij blijven ook in de uitvoering betrokken om mee te denken over de te verzamelen de informatie.
2. De Monitor Werking Omgevingswet is onderdeel van een breder stelsel aan monitors die informatie verzamelen over de Omgevingswet. De focus van deze monitor zijn de verbeterdoelen van de Omgevingswet en hoeverre die behaald worden.
3. In het bepalen van de informatiebehoefte richten we ons op de vernieuwende onderdelen van de Omgevingswet die het omgevingsrecht veranderen. Dit levert – naar verwachting – de meest relevante informatie.
4. De monitor levert in principe geen informatie over het al dan niet voldoen aan (juridische) eisen, bijvoorbeeld de onderdelen die volgens de Omgevingswet in een omgevingsplan moeten staan. Signalen hierover komen vanuit de rechterlijke macht. Waar in dit plan van aanpak wel gekozen is voor het monitoren van dergelijke eisen wordt dat onderbouwd.

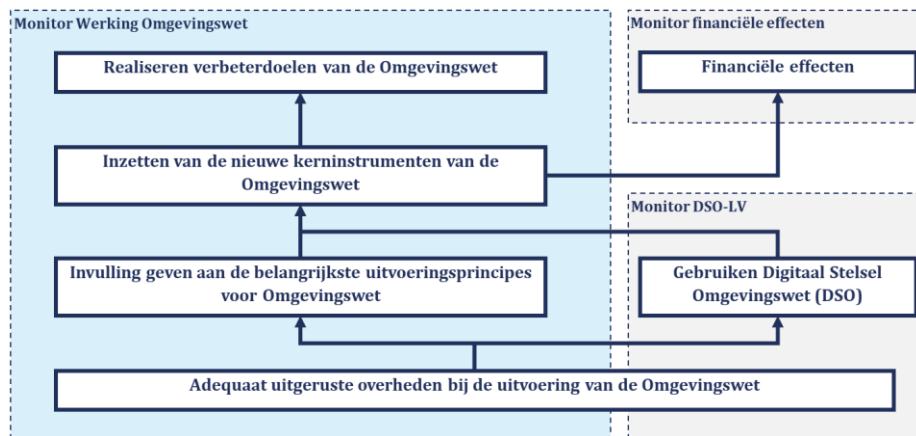
5. De informatie die de monitor levert is beschrijvend. Het levert feiten en ervaringen over de werking van de Omgevingswet waarmee betrokken partijen kunnen oordelen over de werking van de wet.
6. Het plan van aanpak beschrijft welke informatie er de komende jaren verzameld wordt. Elk jaar wordt een monitoringsrapportage gepresenteerd over de bevindingen uit de gegevensverzameling van dat jaar.
7. We richten de monitor zodanig in dat het Rijk jaarlijks kan bijsturen in welke informatie er opgehaald wordt. Hierdoor kan ingespeeld worden op veranderende informatiebehoefte en nieuw beschikbare gegevens.
8. We houden in de aanpak rekening met de belastbaarheid van overheden. De gegevensverzameling moet zo min mogelijk werk opleveren voor het Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten. We gebruiken daarom zo veel mogelijk bestaande gegevens of bestaande structuren voor gegevensverzameling voor het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen.

1.3 Scope van de monitor

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is als stelselverantwoordelijke voor de Omgevingswet ook verantwoordelijk voor de inrichting van de monitoring. Hiervoor zijn **een drietal monitors** ingericht. Deze drie monitors geven tezamen een totaalbeeld van de werking van de wet, de kosten en baten en de implementatie van het digitale stelsel. Dit rapport gaat over monitor die zich richt op de werking van het stelsel van de Omgevingswet. Daarin wordt gekeken naar de verbeterdoelen van de Omgevingswet, de werking van de kerninstrumenten, het invulling geven aan de belangrijkste uitvoeringsprincipes voor werken met de wet (zie kader) en in hoeverre overheden zijn toegerust op de uitvoering.

De scope van de monitor is geschematiseerd weergegeven in figuur 1. Dit schema geeft de doel-middelrelaties weer tussen de belangrijkste onderwerpen van de Omgevingswet. Oftewel, hoe draagt het één nou bij aan het ander. Om een compleet beeld te krijgen van de werking van de Omgevingswet dient elk van de genoemde onderwerpen gemonitord te worden. Dat wordt door verschillende monitors samengedaan. In het schema is weergegeven welke onderwerpen door welke monitors worden afgedekt. Het schema geeft de afbakening van de Monitor Stelsel Omgevingswet.¹

¹ Het gebruiksgemak van het DSO wordt in de DSO-monitor meegenomen de maatschappelijke effecten van de Omgevingswet in de NOVI-monitor.



Figuur 1. Schema met de belangrijkste onderwerpen van de Omgevingswet en welke onderwerpen door welke monitors worden afgedekt.

Uitvoeringsprincipes van de Omgevingswet

De Omgevingswet is een stelselherziening van het Omgevingsrecht. Het algemene beeld is dat een goede uitvoering van de wet vraagt om een andere manier van werken van overheden. Die manier van werken kan worden samengevat in de onderstaande uitvoeringsprincipes:

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

Deze principes zijn niet expliciet opgesomd in de memorie van toelichting van de Omgevingswet, maar worden daarin wel aangehaald. Bovendien worden ze benoemd in andere stukken zoals de cultuurmonitor van de Monitor Invoering Omgevingswet. Hierbij moet benadrukt worden dat de ontwikkeling naar een 'andere manier van werken' al jaren aan de gang is en niet begint bij de invoering van de wet. In veel gevallen is de Omgevingswet meer een bevestiging van deze ontwikkeling en een katalysator.

1.4 Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van de monitor is:

In hoeverre worden de verbeterdoelen van de Omgevingswet gerealiseerd?

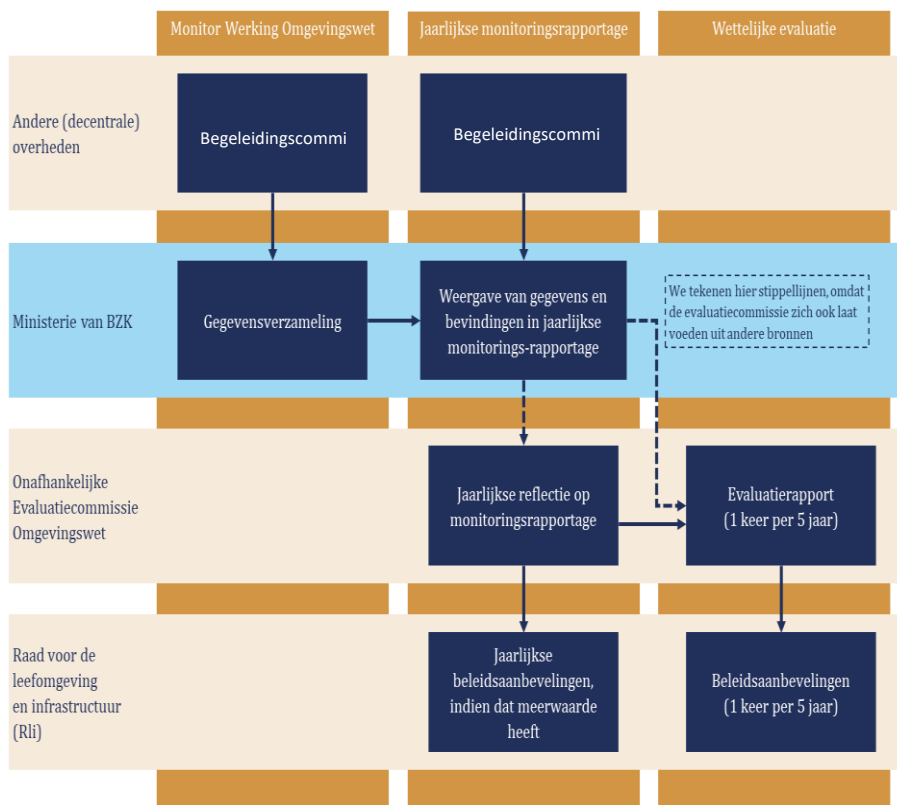
De deelvragen daarbij zijn:

1. Hoe zetten overheden de *kerninstrumenten* van de Omgevingswet in om de verbeterdoelen te realiseren?
2. Hoe geven overheden in de uitvoering van de Omgevingswet invulling aan de belangrijkste *principes* om de verbeterdoelen te realiseren?
3. Hoe zijn *overheidsorganisaties* toegerust om aan de verbeterdoelen te werken?

Het beantwoorden van deze vragen levert informatie waarmee overheden en andere partijen kunnen oordelen over de werking van de Omgevingswet.

1.5 Rollen en verantwoordelijkheden

Bij de uitvoering van de monitor zijn het ministerie van BZK, andere departementen en overheden, de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) betrokken. De rol en verantwoordelijkheid van elke partij wordt in figuur 2 schematisch weergegeven en hieronder toegelicht.



Figuur 2. Schematische weergave van de rollen en verantwoordelijkheden rondom de Monitor Werking Omgevingswet met het ministerie van BZK als stelselverantwoordelijke in de uitvoering.

Het ministerie van BZK

De monitor wordt uitgevoerd onder stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. De minister voor VRO is bestuurlijk opdrachtgever voor de Monitor Werking Omgevingswet. Het ministerie is vanuit die rol verantwoordelijk voor dit plan van aanpak, de gegevensverzameling, de analyse van de resultaten en tot slot het presenteren van de bevindingen in een jaarlijkse monitoringsrapportage. De Minister voor VRO stuurt jaarlijks de monitoringsrapportage naar de Eerste en Tweede Kamer en naar de Evaluatiecommissie Omgevingswet. Daarbij heeft het ministerie van BZK de verantwoordelijkheid om andere partijen te betrekken in de uitvoering en om de samenwerking te organiseren.

Andere departementen en andere overheden

De Minister voor VRO is samen met andere departementen, provincies, waterschappen en gemeenten belast met de uitvoering van de wet. Gezien de belangrijke rol van deze andere overheden in de Omgevingswet, hebben zij ook een rol in de monitor. Die rol zit op drie punten:

1. De decentrale overheden en andere departementen worden door het ministerie van BZK geconsulteerd over het plan van aanpak voor de Monitor Werking Omgevingswet (dit document) zodat hun behoefte aan informatie over de werking van de wet zoveel mogelijk wordt meegenomen en zij kunnen meedenken over de uitvoering. Het is immers doelmatig als de monitor ook voor decentrale overheden waardevolle informatie oplevert.
2. De decentrale overheden en andere departementen worden door ministerie van BZK geconsulteerd in de uitvoering van de gegevensverzameling. Een deel van de gegevens zal namelijk van hen vandaan komen waardoor zij belast worden met extra werk. De koepels van decentrale overheden en de andere departementen worden daarom gevraagd om hierover bij de vervolgstappen mee te denken om de uitvoerbaarheid van de monitor te waarborgen.
3. De decentrale overheden en andere departementen worden door het ministerie van BZK geconsulteerd in het formuleren van de bevindingen in de jaarlijkse monitoringsrapportage. Zij dragen hieraan bij door de opgehaalde informatie te bezien vanuit hun eigen perspectief.

De Evaluatiecommissie Omgevingswet

Artikel 23.9 van de Omgevingswet verplicht de Minister voor VRO om binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet, en vervolgens na vijf jaar, aan beide Kamers der Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. In de [motie-Rietkerk](#) is de regering daarnaast verzocht een onafhankelijke Evaluatiecommissie in te stellen die gedurende vijf jaar jaarlijks rapporteert aan de Staten-Generaal over de uitvoering van de wet. Deze onafhankelijke evaluatiecommissie is ingesteld per 1 januari 2023. De commissie heeft drie verantwoordelijkheden:

1. De Evaluatiecommissie geeft advies over het plan van aanpak voor de Monitor Werking Omgevingswet (dit document) voorafgaand aan de start van de monitoring en de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet.
2. De Evaluatiecommissie reflecteert de eerste vijf jaar jaarlijks op de monitoringsrapportage van ministerie van BZK. Voor deze reflectie maken zij een eigen analyse, aangevuld met eigen onderzoeken (indien nodig), signalen uit de praktijk en de feiten, ervaringen, analyses en bevindingen uit andere monitors. Dit rapport presenteren zij aan de Minister voor VRO, die het vervolgens deelt met de Eerste en Tweede Kamer.
3. De Evaluatiecommissie is uiterlijk vijf en tien jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet verantwoordelijk voor het opstellen van een evaluatierapport over de werking van de Omgevingswet. Net als bij de jaarlijkse reflectierapporten vormen de monitorrapportages van het ministerie van BZK met de resultaten van de Monitor Werking Omgevingswet hiervoor een belangrijk informatiebron. De commissie

kan ook gebruikmaken van aanvullend onderzoek en informatie uit andere bronnen.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) kan gevraagd en ongevraagd strategisch en beleidsmatig adviseren over de Omgevingswet. Zij kan hierbij gebruik maken van de monitoringsrapportage en de reflectie van de onafhankelijke Evaluatiecommissie, als zij dat van meerwaarde acht. Daarnaast kan de Rli beleidsaanbevelingen doen naar aanleiding van het evaluatierapport.

1.6 Totstandkoming

Het plan van aanpak voor de Monitor Werking Omgevingswet is in verschillende stappen tot stand gekomen. Hieronder lichten we de belangrijkste toe.

- De Minister voor VRO heeft in de voortgangsbrieven over de Omgevingswet van 24 juni 2022 aangegeven dat de jaarlijkse monitoringsrapportage een periodieke, gestructureerde feitenverzameling is van een groot aantal onderwerpen. Onderwerpen zijn onder andere de verbeterdoelen, de werking van de kerninstrumenten, toegankelijkheid van het DSO en de kwaliteit van en vertegenwoordiging in het participatieproces.
- In de zomer van 2022 heeft het ministerie van BZK een projectplan geschreven voor het ontwikkelen van de Monitor Werking Omgevingswet. Hierin is de scope van de monitor ingekaderd vanwege de uitvoerbaarheid en het feit dat verschillende onderwerpen al worden afgedekt door andere monitoren. In het projectplan zijn de hoofd- en deelvragen beschreven. Verder beschrijft het projectplan de projectdefinitie, de omgeving van het project, de projectorganisatie en een aanpak voor de operationalisering.
- Aan de hand van het projectplan is in het najaar van 2022 gestart met het opstellen van het plan van aanpak van de monitor. Voor de hoofd- en deelvragen is bepaald welke informatie nodig is om ze te beantwoorden. Vervolgens is gekeken met welke indicatoren die informatie gemeten kan worden en welke methoden daarvoor in te zetten. Dit heeft geleid tot een het voorliggende document.
- Er is een klankbordgroep ingericht om het plan van aanpak van de monitor te bespreken en aan te scherpen. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, VNG, IPO, UvW, SBO DSO en het secretariaat van de Rli. De klankbordgroep is in totaal vier keer bijeengekomen.
- Gedurende de uitwerking van het plan van aanpak zijn concepten – of onderdelen daarvan – besproken met verschillende experts:
 - Juristen van het ministerie van BZK om de beleidstheorie van de Omgevingswet te verdiepen.
 - De strategische en tactische beheersorganisatie van het DSO om te verkennen welke informatie het DSO kan leveren.
 - Betrokkenen bij het programma Aan de slag met de Omgevingswet om uitvoeringsprincipes voor werken met de Omgevingswet te verdiepen.
 - De koepels van decentrale overheden om de rol en verantwoordelijkheden van hen en gemeenten, provincies en waterschappen in de uitvoering van de monitor te bespreken.

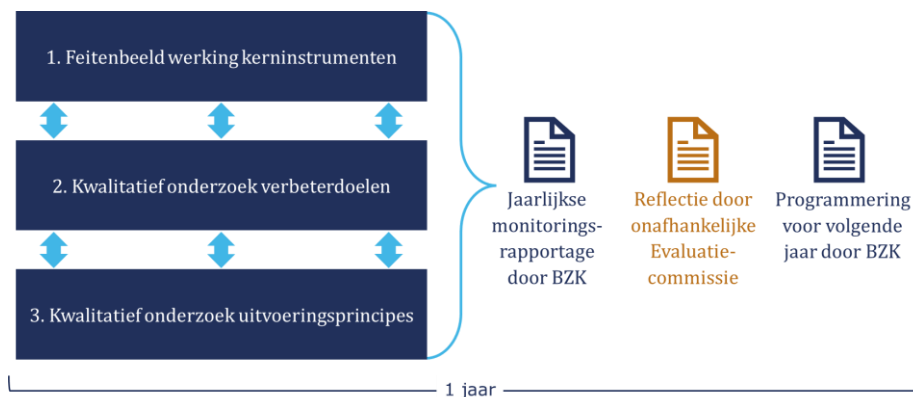
- Het interdepartementaal ondersteuningsteam Omgevingswet om de informatiebehoefte bij andere departementen in beeld te krijgen.
- Een eerste opzet van het plan van aanpak is op 9 januari aan Evaluatiecommissie toegelicht vooruitlopend op het versturen van het definitieve plan van aanpak waar de commissie over adviseert.

1.7 Leeswijzer

Dit document beschrijft de aanpak van de Monitor Werking Omgevingswet. Het geeft overzicht van de informatie die de monitor gaat verzamelen, met welke methoden dat gedaan wordt en hoe de uitvoering er uit ziet. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de monitor op hoofdlijnen. Hierin wordt de monitor in drie onderdelen opgedeeld. De verschillende onderdelen van de monitor worden in het hoofdstuk 3 nader toegelicht door in te gaan op welke gegevens verzameld gaan worden. In hoofdstuk 4 wordt beschreven met welke methoden de gegevens te verzamelen. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 de organisatie en planning van de monitor toegelicht. In de bijlagen wordt nader ingegaan op de informatie die verzameld wordt per onderdeel van de monitor door de te meten indicatoren te benoemen. Tot slot is er in de bijlagen een overzicht opgenomen van de moties uit de waar de Monitor Werking Omgevingswet invulling aan geeft.

2 Ontwerp monitor op hoofdlijnen

De Monitor Werking Omgevingswet is opgebouwd uit drie onderdelen. Elk van deze onderdelen richt zich inhoudelijk op een ander aspect van de werking van de Omgevingswet: de werking van de kerninstrumenten, het behalen van de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes voor werken met de Omgevingswet. De drie onderdelen hangen sterk met elkaar samen, maar hebben ieder een eigen inhoudelijk zwaartepunt en eigen methodieken die daarop aansluiten. Samen brengen ze de werking van de Omgevingswet in kaart en signaleren ze aandachtspunten. Ze zorgen voor een database met kwantitatieve gegevens als feitenbasis en verdiepende, kwalitatieve inzichten om die gegevens te duiden. Jaarlijks worden uit de drie onderdelen de feiten en ervaringen gebundeld in de monitoringsrapportage van het ministerie van BZK. De Evaluatiecommissie reflecteert de eerste vijf jaar jaarlijks op deze rapportage met een eigen analyse. Tot slot maakt het ministerie van BZK een programmering voor de monitor voor het volgende jaar. Dit proces wordt schematisch in figuur 3 weergegeven. De drie onderdelen uit de monitor worden hieronder op hoofdlijnen toegelicht.



Figuur 3. Schematische weergave van het ontwerp van de Monitor Werking Omgevingswet met op hoofdlijnen de activiteiten per jaar.

2.1 Feitenbeeld werking kerninstrumenten

De informatie die in dit onderdeel van de monitor wordt verzameld heeft met name betrekking op de deelvraag: 'Hoe zetten overheden de kerninstrumenten van de Omgevingswet in om de verbeterdoelen te realiseren?'. De informatie hierover vormt de feitelijke basis van de monitor en kan gebruikt worden in de andere twee onderdelen.

De kerninstrumenten en het gebruik daarvan door overheden zijn de basis van de Omgevingswet. De kerninstrumenten zijn: omgevingsvisies, programma's, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, omgevingsvergunningen en projectbesluiten. De overige instrumenten die overheden middels de Omgevingswet tot hun beschikking hebben hangen veelal samen met deze kerninstrumenten. Omgevingswaarden worden bijvoorbeeld door gemeenten vastgelegd in een omgevingsplan en de

grondslag voor een onteigeningsbelang volgt uit een vastgesteld omgevingsplan, een verleende omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een vastgesteld projectbesluit. Er zijn overigens ook instrumenten die relatief los staan van kerninstrumenten, bijvoorbeeld een toegangsverbod voor een natuurgebied. Van deze 'andere' instrumenten worden er 3 meegenomen in deze monitor: onteigening, geluidproductieplafond en kostenverhaal zonder tijdvak. Deze drie instrumenten zijn nieuw of veranderd met de Omgevingswet, worden naar verwachting vaak ingezet en worden nog niet op andere plekken gemonitord. Vandaar dat monitoring hiervan wenselijk is.

Voor elk van de kerninstrumenten wordt informatie verzameld over de inzet ervan. Er wordt gemonitord in welke mate en in welke vorm het instrument *gebruikt* wordt door de verschillende overheden, het *proces* van toepassing en de *inhoud* van het instrument. Voorbeelden hiervan zijn hoeveel vrijwillige programma's er worden opgezet door overheden (gebruik), hoe vaak het bevoegde gezagen lukt om vergunningaanvragen af te handelen binnen de termijn (proces) en hoe vaak er in decentrale regelgeving omgevingswaarden worden vastgesteld (inhoud). Op basis van deze gegevens worden ook trends zichtbaar over het gebruik van de kerninstrumenten in de tijd.

De informatie in die onderdeel bevat voornamelijk kwantitatieve gegevens. Het gaat immers om feitelijke gegevens zoals aantallen, percentages of andere harde gegevens. De voornaamste bron voor deze gegevens is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Met data uit deze bron wordt een database gevuld met feitelijke gegevens over de toepassing van de kerninstrumenten en daarmee de werking van de Omgevingswet. Waar het DSO de gevraagde gegevens niet kan leveren, wordt het feitenbeeld aangevuld met extra onderzoeken zoals tekstanalyses om de inhoud van omgevingsvisies te analyseren.

2.2 Kwalitatief onderzoek verbeterdoelen

Het tweede onderdeel van de monitor richt zich op de hoofdvraag van de monitor: "Hoe werken overheden aan de realisatie van de verbeterdoelen en in hoeverre lukt dit?".

De verbeterdoelen zijn voor de wetgever aanleiding geweest om de Omgevingswet in te voeren. Informatie hierover is van groot belang voor het beoordelen of de wet naar behoren werkt. De monitor verzamelt daarom feiten en ervaringen over in hoeverre het overheden lukt om die verbeterdoelen te halen in de praktijk. Omdat de inzet van de kerninstrumenten moet leiden tot deze verbeteringen, ligt hier een duidelijke verbinding met de feitenbasis uit onderdeel één van de monitor. Het kwalitatief onderzoek in dit onderdeel is daar een verdieping op door te kijken naar de *effecten* die de inzet van de instrumenten teweegbrengt. Daarvoor is niet alleen informatie van overheden nodig, maar ook van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld om te bepalen in hoeverre het omgevingsrecht inzichtelijk, voorspelbaar en gebruiksvriendelijk voor hen is.

Uitspraken doen over het halen van de verbeterdoelen vraagt om meer dan de feitelijke cijfers die in onderdeel één van de monitor (het feitenbeeld) wordt opgehaald. Het is nodig die feiten te waarderen en te

duiden. Denk aan het verbeterdoel van snellere én betere besluitvorming. Gegevens over de gemiddelde doorlooptijd van formele besluitvorming zijn daarvoor relevant, maar moeten verdiept worden alvorens uitspraken te kunnen doen over de totale doorlooptijd van initiatief tot besluit. De formele besluitvorming is daar slechts een onderdeel van. Verdiepende feiten en ervaringen vanuit de praktijk zijn dus nodig om de gegevens goed te interpreteren. Bovendien zijn onderdelen van de verbeterdoelen subjectief, zoals 'een verbetering' van de besluitvorming. Het goed duiden daarvan vraagt om kwalitatief onderzoek. Casestudy's bij het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, of juist thematisch onderzoek naar bijvoorbeeld het gebruik van omgevingsvisies of gebiedsgericht werken geven inzicht in de ontwikkeling die overheden doormaken. Dergelijke kwalitatieve onderzoeken worden periodiek verricht om de transitie in het omgevingsrecht in beeld te brengen.

2.3 Kwalitatief onderzoek uitvoeringsprincipes

Het derde onderdeel van de monitor richt zich op de deelvragen: "Hoe geven overheden in de uitvoering van de Omgevingswet invulling aan de belangrijkste principes om de verbeterdoelen te realiseren?" en "Hoe zijn overheidsorganisaties toegerust om aan de verbeterdoelen te werken?" In dit onderdeel wordt dus ingezoomd op de dagelijkse praktijk van de Omgevingswet.

Een goede uitvoering van de Omgevingswet en het halen van de verbeterdoelen vergt van overheden een andere manier van werken. Hiervoor zijn er een aantal uitvoeringsprincipes (zie hoofdstuk 1) die kunnen worden samengevat als: overheden werken gebiedsgericht, integraal en participatief vanuit een 'ja, mits'-houding en met behoud van rechtsbescherming voor betrokkenen. De Omgevingswet en het instrumentarium moeten overheden hierbij helpen. Het derde onderdeel van de monitor richt zich op deze andere manier van werken in de praktijk. Er worden gegevens verzameld om in beeld te krijgen in hoeverre het overheden lukt om langs de nieuwe uitvoeringsprincipes te werken, zowel in het ambtelijk apparaat als bij bestuurders. Bij de beoogde manier van werken hoort ook een overheidsorganisatie die overweg kan met de Omgevingswet. Overheden moeten toegerust zijn om te werken met de kerninstrumenten en langs de nieuwe uitvoeringsprincipes. Dat vraagt bijvoorbeeld om nieuwe kennis, vaardigheden, capaciteit en middelen. De [Gespreksstarter Veranderprofielen](#) benoemt bijvoorbeeld enkele (nieuwe) competenties en vaardigheden die werken met de Omgevingswet vraagt. Ook de organisatie inrichting moet hieraan bijdragen.

Het goed overweg kunnen met de Omgevingswet in de praktijk is niet goed kwantitatief te monitoren. Het gaat immers om de 'zachte kant' van werken met de Omgevingswet. Die is lastig gegevens is uit te drukken. En in welke mate overheden toegerust zijn om met de Omgevingswet te werken is ook lastig in cijfers uit te drukken. Een hoeveelheid FTE of een bepaald aantal middelen hoeft niet te betekenen dat er voldoende capaciteit, kennis, vaardigheden en middelen zijn. Bovendien verschilt dat per overheid. In dit onderdeel van de monitor wordt voor beide deelvragen daarom gericht op kwalitatief onderzoek. Een onderzoek zou bijvoorbeeld steekproefsgewijs een aantal vergunningstrajecten kunnen bestuderen over hoe de overheid daarin heeft gehandeld. Was daar sprake van een integrale benadering van het initiatief en van een 'ja, mits'-houding?

Hebben initiatiefnemers dat ook ervaren? Hoe heeft het betreffende bevoegde gezag dit georganiseerd? Daarnaast kan met enquêtes in den brede onderzocht hoe medewerkers bij overheden omgaan met het gedachtegoed van de Omgevingswet.

2.4 Jaarlijkse programmering van gegevensverzameling

De gegevens die verzameld worden voor de verschillende onderdelen worden in de opvolgende hoofdstukken beschreven. Dit geeft een overzicht van de gegevens die de monitor over de aankomende vijf jaar verzamelt. Daarbij zijn er drie belangrijke aandachtspunten:

- In principe zullen de gegevens jaarlijks verzameld worden.
- Voor een deel van de gegevens is het noodzakelijk ze vanaf de start van de monitor te verzamelen. Andere gegevens zijn niet direct vanaf de start noodzakelijk.
- De te verzamelen gegevens staan op voorhand niet vast omdat de informatiebehoefte met tijd zal veranderen. Door nieuwe inzichten over de Omgevingswet kunnen nieuwe informatievragen ontstaan. Deze of een andere monitor kan bijvoorbeeld signalen geven die om verdiepend (maatwerk)onderzoek vragen en daarmee nieuwe gegevensverzameling. Op welke punten deze verdieping nodig is, is op voorhand nog niet te zeggen.
- Ook de beschikbaarheid van informatie met de tijd zal veranderen. Bepaalde gegevens zijn nu nog niet beschikbaar, bijvoorbeeld omdat het DSO hier nog niet op is ingericht. Zodra dit soort gegevens beschikbaar komen, is het wenselijk ze in de monitor op te nemen.

Om rekening te houden met de bovenstaande punten werkt de monitor met een jaarlijkse programmering van de gegevensverzameling. Elk jaar wordt opnieuw bepaald welke gegevens in het komende jaar verzameld kunnen worden. Daarvoor wordt gewerkt met een zogenaamde *basis* en een *ontwikkelagenda*:

- De **basis** bestaat uit de gegevens die vanaf de start van de monitor jaarlijks verzameld worden. Dit zijn voornamelijk kwantitatieve gegevens waarvoor nu al duidelijk is hoe deze te verzamelen en wat daarvoor nodig is. Dit vormt de monitor voor het eerste jaar, en de basis voor de daaropvolgende jaren.
- De **ontwikkelagenda** bestaat uit gegevens die niet vanaf het begin jaarlijks verzameld worden, maar interessant zijn om op een later moment te verzamelen. Vanuit de ontwikkelagenda bij de jaarlijkse programmering gekozen worden welke gegevens wanneer te verzamelen en met welke onderzoeken.

Door op deze manier te werken wordt direct na de inwerkingtreding van de wet informatie verzameld en kan er tussentijds bijgestuurd worden in welke informatie op dat moment relevant is. Het bijsturen gaat door middel van een jaarlijkse notitie over de programmering van de monitor (zie onderstaande paragraaf).

In het huidige plan van aanpak is geen volledig onderscheid gemaakt in de basis en de ontwikkelagenda. Dat is alleen voor de gegevens vanuit het DSO gedaan. Hierbij is aangegeven welke informatie beschikbaar kan komen door een beperkte doorontwikkeling van het DSO en welke indicatoren vragen om een meer serieuze uitbouw. Voor de andere informatiebronnen moet dit verder uitgewerkt worden door het

projectteam en de begeleidingscommissie (zie hoofdstuk 5) bij de uitvraag aan een onderzoeksbureau.

2.5 Resultaat van de monitor

Monitoringsrapportage

De monitor levert jaarlijks een monitoringsrapportage waarin de in dat jaar opgehaalde informatie uit onderdeel van de monitor wordt geanalyseerd en gepresenteerd. Dit is een beschrijvend rapport met bevindingen en geen oordeel over de werking van de wet. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het opstellen van de rapportage en deelt deze met de Eerste en Tweede Kamer. Na vijf jaar zijn er vijf van deze monitoringsrapportages die door de onafhankelijke Evaluatiecommissie mede gebruikt worden om de Omgevingswet te evalueren.

Gebruik van andere bronnen

In de monitoringsrapportage kan, waar nodig, ook informatie gepresenteerd worden uit andere bronnen dan de Monitor Werking Omgevingswet. Met deze informatie kan een betere of meer volledige analyse worden gemaakt. Het gaat onder meer om de volgende bronnen: Monitor NOVI door het PBL, de monitor Werklust Raad van State door J&V, de DSO-monitor van SBO, de Financiële monitor door BZK, de Monitor Grondbeleid van BZK en de toets MER-toepassing door van IenW.

Programmering volgende jaren

Na elke jaarlijkse monitoringsrapportage maakt het ministerie van BZK in afstemming met de andere overheden de programmering voor de gegevensverzameling in het volgende jaar. Hierin wordt toegelicht welke informatie opgehaald gaat worden met welke onderzoeken en welke accenten daarin gelegd worden. Dit wordt jaarlijks vastgelegd in een notitie waarin de keuzes worden onderbouwd. Hiervoor worden andere departementen, andere overheden en de Evaluatiecommissie geconsulteerd over hun behoeften. Het besluit over de uiteindelijke programmering wordt gemaakt door het ministerie van BZK als stelselverantwoordelijke voor de monitor.

Gegevens in open dataset

De verzamelde gegevens zijn van waarde voor vele partijen naast het Rijk, zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Ze kunnen door deze partijen gebruikt worden als sturingsinformatie of om van te leren. Om ook deze mogelijkheden te benutten is het uitgangspunt de verzamelde gegevens van de monitor zo veel mogelijk openbaar beschikbaar worden. Kanttekening daarbij is dat sommige gegevens sensitief zijn waardoor ze juist *niet* openbaar beschikbaar moeten zijn of in ieder geval niet herleidbaar naar specifieke bevoegde gezagen. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het openbaar beschikbaar en toegankelijk maken van de gegevens. De vorm waarin in dit gebeurt moet nog nader uitgewerkt worden.

2.6 Nulmeting

De inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet is in de kern vooral juridisch relevant. Vanaf dat moment wordt formeel gewerkt langs de lijnen van de Omgevingswet en het nieuwe instrumentarium. De datum van inwerkingtreding markeert een nieuwe situatie en is het voor een

aantal indicatoren mogelijk om tijdlijnen te creëren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het aantal vergunningaanvragen, doorlooptijden en dergelijke. Voor dat type indicatoren geldt trends geconstrueerd kunnen worden die het beeld van de werking van de Omgevingswet kunnen voeden. In de praktijk is soms de implementatie jaren geleden ingezet. De meeste overheden beschikken al enige tijd over brede omgevingsvisies, hebben bestemmingsplannen met een verbrede reikwijdte, werken al zoveel mogelijk integraal en participatief en ondersteunen initiatiefnemers daar waar mogelijk. Een duidelijk nulpunt is daarom niet altijd eenduidig aan te wijzen. Vanaf de start van de monitor kunnen in elk geval trends in ontwikkelingen in beeld gebracht worden.

3 Drie onderdelen van de monitor

3.1 Onderdeel 1: Feitenbeeld werking kerninstrumenten

Het eerste onderdeel van de monitor richt zich op het inzichtelijk maken hoe de kerninstrumenten uit de Omgevingswet worden gebruikt. Dit hoofdstuk beschrijft welke data hiervoor worden verzameld. Daarvoor is de volgende analyselijijn gehanteerd:

- Centraal staan de zes **kerninstrumenten** uit de Omgevingswet: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Aanvullend wordt er gekeken naar drie andere instrumenten: onteigening, geluidproductieplafond en kostenverhaal zonder tijdvak.
- Per kerninstrument wordt gekeken naar hoe de betrokken overheden het instrument *gebruiken*, het *proces* dat daarbij doorlopen is / wordt en de *inhoud* van het instrument. Op elk van deze thema's zijn **vragen** benoemd waar de monitor antwoord op gaat geven.
- Per vraag zijn **indicatoren** geformuleerd om de vraag te beantwoorden.

De eerste twee stappen in deze analyselijijn zijn weergegeven in de onderstaande tabel. De vragen en indicatoren die daaruit volgen zijn in bijlage 1 toegelicht. In de bijlage wordt ook verder beschreven waarom deze indicatoren gekozen zijn.

Onderwerpen onderdeel 1: Feitenbeeld werking kerninstrumenten	
1.1 Omgevingsvisies	
	Gebruik
1.1.1	Hoeveel overheden hebben een omgevingsvisie en wanneer zijn die vastgesteld of gewijzigd?
	Proces
1.1.2	Bij hoeveel omgevingsvisies is toegelicht hoe burgers, bedrijven, maatschappelijk partners en andere bestuursorganen zijn betrokken?
	Inhoud
1.1.3	Welke onderwerpen uit de fysieke leefomgeving worden in de omgevingsvisies van overheden besproken?
1.1.4	In hoeverre bevatten omgevingsvisies een integrale visie op de (bestaande) kwaliteiten, op de verwachte of gewenste toekomst en op de (te voeren) strategie?
1.1.5	In hoeveel omgevingsvisies wordt ingegaan op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan?
1.2 Programma's	
	Gebruik

Onderwerpen onderdeel 1: Feitenbeeld werking kerninstrumenten

1.2.1 Hoeveel door (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden verplichte programma's zijn er, door welke overheden zijn deze programma's opgesteld en voor welke onderwerpen?

1.2.2 Hoeveel onverplichte programma's zijn er, door welke overheden zijn deze opgezet en zijn deze sectoraal, multi-sectoraal of gebiedsgerichte uitwerking van beleid?

1.2.3 Hoeveel programma's met een programmatische aanpak zijn er, door welke overheden zijn deze programma's opgesteld en voor welke onderwerpen?

Proces

1.2.4 In hoeveel programma's wordt duidelijk gemaakt hoe burgers, bedrijven, maatschappelijk partners en andere bestuursorganen zijn betrokken in de ontwikkeling daarvan?

1.3 Decentrale regelgeving (Omgevingsplan/verordening/waterschapsverordening)

Gebruik

1.3.1 Hoe vaak en wanneer worden omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen gewijzigd?

Proces

1.3.2 In hoeveel besluiten over omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen wordt duidelijk gemaakt hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken in de ontwikkeling daarvan?

Inhoud

1.3.3 Hoe vaak gebruiken decentrale overheden maatwerkregels in hun omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen?

1.3.4 Hoe vaak geven decentrale overheden de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en hoe vaak geven zij op basis daarvan een maatwerkbeschikking?

1.3.5 Hoe vaak gebruiken overheden omgevingswaarden in hun (decentrale) regelgeving?

1.3.6 In hoeveel gevallen hebben overheden een monitor ingericht om te meten en beoordelen of aan de gestelde omgevingswaarden wordt voldaan?

1.3.7 Hoe vaak gebruiken Rijk en provincie overheden instructieregels en instructiebesluiten?

1.3.8 Hoe vaak passen gemeenten de projectprocedure toe bij een gemeentelijk project van publiek belang?

1.3.9 Hoe vaak gebruiken gemeenten en provincies een meldingsplicht of informatieplicht en hoeveel meldingen of informatieverstrekkingen ten gevolge hiervan worden er gedaan?

1.3.1 Hoeveel verzoeken om toestemming of meldingen worden er 0 gedaan om een gelijkwaardige maatregel te treffen ten aanzien van decentrale regelgeving? Hoe vaak wordt toestemming verleend of geweigerd voor een gelijkwaardige maatregel?

Onderwerpen onderdeel 1: Feitenbeeld werking kerninstrumenten

1.3.1 Hoe gaan decentrale overheden om met de regels in de bruidsschat 1 (de regels over te nemen, te versoepelen, aan te scherpen of laten vervallen)?

1.4 Algemene Rijksregels

Gebruik

1.4.1 Hoeveel meldingen of informatieverstrekkingen worden er gedaan ten gevolge van respectievelijk meldplichten of informatieplichten in rijksregels?

1.4.2 Hoeveel verzoeken om toestemming of meldingen worden er gedaan om een gelijkwaardige maatregel te treffen ten aanzien van algemene rijksregels? Hoe vaak wordt toestemming verleend of geweigerd voor een gelijkwaardige maatregel?

1.5 De Omgevingsvergunning

Gebruik

1.5.2 Hoeveel vergunningaanvragen worden er gedaan, bij welke bevoegde gezagen en voor welke activiteiten?

1.5.2 Hoeveel meervoudige en enkelvoudige vergunningaanvragen worden er aangevraagd?

1.5.3 Hoeveel vergunningaanvragen worden niet behandeld, ingetrokken of (gedeeltelijk) geweigerd?

Proces

1.5.4 Hoe vaak lukt het bevoegde gezagen om aanvragen af te handelen binnen de beslistermijn?

1.5.5 Hoe vaak wordt er een omgevingsoverleg (vooroverleg) via het DSO ingericht om een (mogelijke) vergunningaanvraag te bespreken?

1.5.6 Hoeveel bezwaar- en beroepsprocedures vinden er plaats naar aanleiding van een vergunning?

Inhoud

1.5.7 Hoe vaak wordt een omgevingsvergunning verleend voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit?

1.5.8 Hoeveel omgevingsvergunningen worden er aangevraagd voor een technische bouwactiviteit en/of een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot bouwwerken?

1.5.9 Hoe vaak wordt bij vergunningaanvragen voor omgevingsvergunning een MER-(beoordeling) gemaakt/ingediend?

1.6 Het Projectbesluit

Gebruik

1.6.1 Hoeveel vrijwillige en verplichte projectbesluiten worden ingezet om complexe projecten van publiek belang doorgang te laten vinden? En door welke overheden?

1.6.2 Hoeveel verzoeken worden er door initiatiefnemers ingediend voor het nemen van een projectbesluit en bij welke bevoegde gezagen?

Proces

Onderwerpen onderdeel 1: Feitenbeeld werking kerninstrumenten

1.6.3 Hoe vaak gebruiken overheden voorkeursbeslissingen in het proces om tot een projectbesluit te komen?

1.6.4 In hoeveel voorkeursbeslissingen of projectbesluiten wordt duidelijk gemaakt hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken in de ontwikkeling daarvan?

Inhoud

1.6.5 In hoeveel gevallen wijzigt een projectbesluit een omgevingsplan?

1.6.6 In hoeveel gevallen geldt een projectbesluit als omgevingsvergunning?

1.6.7 Hoe vaak wordt bij projectbesluiten een MER-(beoordeling) gemaakt/ingediend?

1.7 Andere instrumenten

1.7.1 In hoeverre wordt het instrument onteigening ingezet?

1.7.2 In hoeverre wordt het instrument geluidproductieplafond ingezet?

1.7.3 In hoeverre wordt het instrument kostenverhaal zonder tijdvak ingezet?

1.8 Aanvullende indicatoren beschermen / benutten

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

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

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

1.8.4 Hoe vaak wordt in vergunningvoorschriften afgeweken van decentrale algemene regels?

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

3.2 Onderdeel 2: Kwalitatief onderzoek verbeterdoelen

Het tweede onderdeel van de monitor richt zich op het inzichtelijk maken in hoeverre de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet worden behaald. Dit hoofdstuk beschrijft welke analyse hiervoor uitgevoerd dient te worden. Daarvoor wordt de volgende analyselijst gehanteerd:

- Centraal staan de vier **verbeterdoelen** die de wetgever voor ogen heeft met de Omgevingswet.

- Per verbeterdoel zijn vanuit de beleidstheorie **onderwerpen** benoemd die de verwachtingen van de wetgever binnen dat doel specificeren.
- Per onderwerp zijn **indicatoren** geformuleerd om het betreffende onderwerp te onderzoeken.

De eerste twee stappen in deze analyselijijn zijn weergegeven in de onderstaande tabel. De onderwerpen en indicatoren die daaruit volgen zijn in bijlage 2 toegelicht. In de bijlage wordt ook verder beschreven waarom deze indicatoren gekozen zijn.

Onderwerpen onderdeel 2	
2.1	Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving
2.1.1	Overheden betrekken alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving in het ontwikkelen en uitvoeren van hun omgevingsbeleid.
2.1.2	Overheden betrekken burgers, bedrijven en maatschappelijke partners in het ontwikkelen en uitvoeren van hun leefomgevingsbeleid
2.1.3	Overheden werken intern (tussen afdelingen en sectoren) en onderling samen bij het opstellen en uitvoeren van hun leefomgevingsbeleid
2.1.4	Overheden brengen intern samenhang aan tussen de instrumenten die zij inzetten in het omgevingsbeleid.
2.2.	Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving
2.2.1	Overheden gebruiken in hun leefomgevingsbeleid de mogelijkheden om een balans te vinden tussen flexibiliteit en houvast.
2.2.2	Overheden maken gebruik van de afwegingsruimte die algemene regels bieden.
2.2.3	Colleges van B&W maken gebruik van de mogelijkheden om onderbouwd af te wijken van omgevingsplannen met buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.
2.3.	Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving
2.3.1	Initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden ervaren een toename van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten
2.3.2	Initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden ervaren een versnelling van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving
2.3.3	De belangen van derden worden door initiatiefnemers goed en tijdig betrokken bij besluitvorming over initiatieven.
2.4	Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht
2.4.1	Het is voor gebruikers inzichtelijk én begrijpelijk wat er op een locatie kan en mag en onder welke voorwaarden

2.4.2 Gebruik van het omgevingsrecht en het DSO wordt door gebruikers als gemakkelijk ervaren.

2.4.3 Het omgevingsbeleid van overheden is voor gebruikers voorspelbaar en biedt houvast voor het ondernemen van initiatieven.

3.3 Onderdeel 3: Kwalitatief onderzoek uitvoeringsprincipes

Het derde onderdeel van de monitor richt zich op de nieuwe manier van werken die de Omgevingswet vergt en de mate waarin overheden zijn toegerust op deze nieuwe manier van werken. Dit hoofdstuk beschrijft welke onderwerp hiervoor gemonitord dienen te worden. Daarvoor wordt de volgende analyselijijn gehanteerd:

- De nieuwe manier van werken wordt bekeken vanuit **uitvoeringsprincipes** waarlangs van overheden wordt verwacht te werken. Deze principes zijn niet expliciet in de wet of de toelichting daarop beschreven, maar veelvuldig in de memorie van toelichting genoemd als onderdelen van de nieuwe manier van werken met de Omgevingswet.
- Per principe wordt gekeken langs twee lijnen: **uitvoering** en **organisatie**. De uitvoering richt zich op de vraag in hoeverre overheden – zowel bestuurlijk als ambtelijk – werken op langs dat principe en de organisatie richt zich op de vraag in hoeverre overheden zijn toegerust om op die manier te werken.
- Per lijn zijn **onderwerpen** benoemd die verder specificeren welke onderdelen van de uitvoeringsprincipes worden gemonitord.
- Op elk van deze deelonderwerpen zijn **indicatoren** geformuleerd om het betreffende deelonderwerp te onderzoeken.

De eerste drie stappen in deze analyselijijn zijn weergegeven in de onderstaande tabel. De onderwerpen en indicatoren die daaruit volgen zijn in bijlage 3 toegelicht. In de bijlage wordt ook verder beschreven waarom deze indicatoren gekozen zijn.

Onderwerpen onderdeel 3	
3.1. Integraal werken	
	Uitvoering
3.1.1	Overheden werken integraal aan het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. (zie 2.1)
	Organisatie
3.1.2	Overheidsorganisaties zijn toegerust om integraal te werken
3.2 Waarborgen rechtsbescherming	
	Uitvoering
3.2.1	Belanghebbenden gebruiken de mogelijkheden om hun recht te halen via het omgevingsrecht
3.2.2	De invoering van de Omgevingswet leidt niet tot een toename van de complexiteit van juridische conflicten

- 3.2.3 Bevoegde gezagen geven aan dat zij in hun vergunningverlening, toezicht en handhaving overweg kunnen met opener normen, maatwerk en flexibilisering die de Omgevingswet met zich meebrengt.

3.3 Positieve grondhouding van overheden

Uitvoering

- 3.3.1 Overheden gaan uit van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers.

- 3.3.2 Overheden houden in het opstellen van hun regelgeving rekening met een positieve grondhouding richting initiatiefnemers.

Organisatie

- 3.3.3 Overheidsorganisaties zijn toegerust om vanuit een positieve grondhouding te werken.

3.4 Participatie van en samenwerking met de samenleving

Uitvoering

- 3.4.1 Overheden hebben een participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving

- 3.4.2 Burgers ervaren voldoende mogelijkheden om te participeren bij totstandkoming van het omgevingsbeleid en waarderen het proces

- 3.4.3 De samenstelling van de (participatie)deelnemers is in een vergelijkbare verhouding als de samenstelling van de buurt, wijk of gemeente waar het initiatief plaatsvindt.

Organisatie

- 3.4.5 Overheidsorganisaties zijn toegerust om participatief te werken

3.5 Gebiedsgericht werken

Uitvoering

- 3.5.1 Overheden gebruiken hun omgevingsvisie en/of gebiedsprogramma's om hun gebiedsgericht beleid uit te voeren

- 3.5.2 Overheden gebruiken locatie-specifieke regels om gebiedsgericht maatwerk te leveren

Organisatie

- 3.5.5 Overheidsorganisaties zijn toegerust om gebiedsgericht te werken.

4. Methoden

Er is een combinatie van methoden nodig om alle indicatoren in de monitor te meten. In dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van de verschillende methoden die naast elkaar worden ingezet worden en waarom. Deze beschrijving is een eerste stap. De programmering van de gegevensverzameling met de onderzoeken en de kaders waarbinnen die worden uitgevoerd, wordt door begeleidingscommissie en projectteam verder uitgewerkt (zie hoofdstuk 5).

Die programmering wordt jaarlijks aangepast met accenten en aanvullingen omdat - zoals aangegeven in hoofdstuk 2 - niet op voorhand te bepalen is welke gegevens de monitor op welke manier gaat verzamelen. Jaarlijks maakt het projectteam en de begeleidingscommissie daarom een zorgvuldige programmering om enerzijds de onderzoekslast voor betrokken overheden te beperken en anderzijds te richten op de onderwerpen die dan relevant zijn. Uitgangspunt daarbij is wel dat de verschillende onderzoeken samen *in vijf jaar* de informatie leveren om alle indicatoren die in dit plan van aanpak staan benoemd te meten.

4.1 Gegevens uit het DSO

Het DSO² ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het is de centrale plek waar alle digitale informatie over wet- en regelgeving in de fysieke leefomgeving samenkomt. Overheden publiceren hierin bijvoorbeeld hun omgevingsvisies en regelgeving en initiatiefnemers doen hun vergunningaanvragen ermee. Het is daardoor voor de monitor een belangrijke gegevensbron over het gebruik van de kerninstrumenten.

Het DSO kan kwantitatieve gegevens leveren over het gebruik van de Omgevingswet door overheden, initiatiefnemers en derden. Die gegevens zijn vooral bruikbaar voor onderdeel 1 van de monitor: het feitenbeeld werking kerninstrumenten, bijvoorbeeld door een overzicht te geven van de hoeveelheid maatwerkregels die decentrale overheden opstellen. Daarnaast kan het DSO feitelijke informatie leveren voor de onderzoeken die in onderdelen 2 en 3 worden uitgevoerd.

De gegevens uit het DSO kunnen in verschillende termijnen geleverd worden: maandelijks, wekelijks, jaarlijks en zelf real-time behoort tot de mogelijkheden. Voor de monitor volstaat het jaarlijks aanleveren van de gegevens omdat dit aansluit op het jaarlijkse opstellen van de monitoringsrapportage.

Concreet betekent dit:

- Het DSO levert jaarlijks kwantitatieve gegevens over het gebruik van de kerninstrumenten in de Omgevingswet om de indicatoren uit onderdeel 1 (feitenbeeld kerninstrumenten) te meten.

² Via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) komen alle omgevingsdocumenten in het DSO terecht. Waar we hier spreken over het DSO spreken we daarom ook over de LVBB.

- Een deel van de benodigde gegevens zijn direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet vanuit het DSO beschikbaar. Andere gegevens nog niet en vragen om aanpassingen in het DSO. Deze punten staan op de ontwikkelagenda en daarover wordt in samenwerking met het DSO gekeken hoe dit te realiseren.
- De benodigde gegevens worden uit het DSO verzameld en opgenomen in een database. Het uitgangspunt is dat deze database openbaar beschikbaar is.
- Waar nodig kan vanuit de andere onderzoeken voor de monitor een verzoek worden gedaan om aanvullende gegevens uit het DSO te verzamelen. Hier dienen dan op voorhand afspraken over gemaakt te worden met de technische beheerorganisatie van het DSO.

4.2 Tekstanalyse

Uit het DSO kunnen niet alle benodigde gegevens worden gehaald over de kerninstrumenten. Gegevens over de 'inhoud' van de instrumenten – zoals welke thema's er in een omgevingsvisie aan de orde komen – kunnen niet worden gegenereerd. Er is daarom aanvullende gegevensverzameling nodig. Dat wordt gedaan in de vorm van tekstanalyse. De inhoud van elk kerninstrument wordt namelijk vastgelegd in tekst, bijvoorbeeld in de vaststelling van een programma of projectbesluit. Ook de jurisprudentie over de Omgevingswet wordt tekstueel bijgehouden en geeft informatie over hoe er met de instrumenten wordt omgegaan. Analyse van dit soort teksten geeft informatie die gebruikt kan worden voor onderdeel 1 van de monitor: het feitenbeeld werking kerninstrumenten, maar biedt ook gegevens die gebruikt kunnen worden in onderdelen 2 (verbeterdoelen) en 3 (uitvoeringsprincipes).

De tekstanalyse kan op twee manieren worden uitgevoerd: handmatig of automatisch. In de handmatige tekstanalyse worden stukken gelezen door mensen die de tekst interpreteren. Zij checken bijvoorbeeld in een omgevingsplan hoe met de bruidsschat regels is omgegaan door de betreffende gemeente. Met een automatische uitvoering worden teksten met software geanalyseerd op trefwoorden, cijfers of zinsneden. Zo kan er bijvoorbeeld geteld worden hoe vaak een omgevingsvisie een uitvoeringsparagraaf bevat. Het voordeel van een automatische analyse is dat het minder tijd en middelen kost. Daarentegen is de handmatige aanpak waarschijnlijk nauwkeuriger omdat er gekeken kan worden naar de bedoeling van de tekst in plaats van de exacte bewoording. Een gecombineerde methode is natuurlijk ook denkbaar. Welke methode er ingezet wordt dient in de opzet van het onderzoek uitgewerkt te worden.

Het bekijken van alle documenten heeft natuurlijk de voorkeur, maar dat is in de handmatige uitvoering redelijkerwijs niet mogelijk. Er moet dan voor een representatieve verzameling aan documenten worden gekozen. Deze verzameling moet overeenkomen met de verscheidenheid aan onder andere bevoegd gezagen en domeinen in de fysieke leefomgeving. Nadat de selectie gemaakt is kunnen de documenten via het DSO beschikbaar worden.

De tekstanalyse wordt jaarlijks uitgevoerd om elk jaar informatie te kunnen leveren voor de monitoringsrapportage. Bovendien kunnen hiermee trendmatige analyses worden gedaan over de jaren heen.

Concreet betekent dit:

- Er wordt jaarlijks een onderzoek uitgezet dat met behulp van tekstanalyse gegevens verzameld over de werking van de kerninstrumenten.
- De tekstanalyse levert de gegevens om de indicatoren te meten uit onderdeel 1 die *niet* direct uit het DSO gehaald kunnen worden en eventueel gegevens voor onderdelen 2 en 3.
- Er wordt een representatieve verzameling aan documenten over de kerninstrumenten geanalyseerd. De benodigde documenten komen beschikbaar via het DSO.
- Er wordt in de tekstanalyse ook jurisprudentie bekeken over de omgang met het nieuwe omgevingsrecht.
- De analyse levert jaarlijks een rapportage van bevindingen die het ministerie van BZK vertaalt naar de monitoringsrapportage.

4.3 Casestudy's

De werking van de Omgevingswet is sterk context afhankelijk. Bij elke overheid is de nul-situatie, bestuurlijke en maatschappelijke context anders. Bovendien zijn de opgaven in de leefomgeving per overheid sterk verschillend. Concreet betekent dit dat er maatwerkonderzoek nodig is om de werking van de kerninstrumenten per organisatie goed in beeld te brengen. Hiervoor zijn casestudy's een goede methode. In een casestudy worden feiten en ervaringen opgehaald om kwalitatieve uitspraken te doen waarin de context is meegewogen in de analyse. Deze methode wordt in de monitor gebruikt in onderdelen 2 en 3 om bevindingen te verzamelen over werken aan de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes. Daarvoor kunnen in één casestudy indicatoren uit beide onderdelen worden meegenomen. In onderstaand kader hebben we enkele voorbeelden opgenomen.

Verskillende typen casestudy's

Om de benodigde feiten en ervaringen te verzamelen om de indicatoren te meten, zijn casestudy's met verschillende invalshoeken mogelijk. Denk aan een onderzoek gericht op één onderwerp, zoals het uitvoeringsprincipe participatie of het verbeterdoel sneller en beter. In deze type onderzoeken wordt gekeken naar verschillende type overheden vanuit één onderwerp. Een andere invalshoek is juist een casestudy gericht is op één type overheid, kleine gemeenten bijvoorbeeld, waarvoor breed wordt onderzocht in hoeverre daar de verbeterdoelen worden behaald en de uitvoeringsprincipes worden gehanteerd. Ook kan een case gericht zijn op één of meerdere concrete initiatieven in de fysieke leefomgeving om vanuit de praktijk te onderzoeken in hoeverre overheden langs de uitvoeringsprincipes werken. Elk van deze invalshoeken kan relevant zijn, als de rol van de Omgevingswet daarin maar centraal staat en gericht wordt op het verzamelen van feiten en ervaringen over (een deel van) de indicatoren.

Binnen deze brede mogelijkheden kiezen we er in dit plan van aanpak bewust voor nog niet vast te leggen welke casestudy's worden uitgevoerd en wat de invalshoek daarvan is. Ten eerste omdat het nuttig is dit verder uit te werken in samenwerking met de partijen die de onderzoeken daadwerkelijk gaan uitvoeren. Ten tweede omdat de benodigde

casestudy's per jaar kunnen verschillen afhankelijk van de informatiebehoefte en -beschikbaarheid.

Om alle benodigde informatie te verzamelen is tenminste belangrijk dat de onderzoeken kijken naar zowel gemeenten, provincies, waterschappen als het Rijk en rekening houden met de verscheidenheid van decentrale overheden in onder andere grootte van de overheid en geografische spreiding. Binnen die overheden dient gekeken te worden naar de beleidsorganisatie, maar ook uitvoering, toezicht en handhaving. Voor het Rijk kan bijvoorbeeld ook gekeken worden naar Rijkswaterstaat en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. Bij decentrale overheden kan bijvoorbeeld gekeken worden naar Regionale Uitvoeringsdiensten. Daarnaast dient in de casestudy's ook gekeken te worden naar de rol van burgers, bedrijven en andere betrokkenen.

Beschrijven en oordelen

De partij die een casestudy uitvoert documenteert en analyseert de opgehaalde informatie en presenteert die in bevindingen. Deze bevindingen zijn *beschrijvend*. Ze geven een overzicht van de feiten en ervaringen over de werking van de Omgevingswet. Denk aan een beschrijving van de procedures die organisaties hebben ingericht om vanuit alle domeinen in de fysieke leefomgeving naar een vraagstuk te kijken en welk effect die hebben. Deze bevindingen zeggen voornamelijk iets over de werking van de Omgevingswet in één specifieke casus en niet direct over de hele populatie. In onderzoekstermen geformuleerd: het is lastig de bevindingen uit een casestudy *'statistisch'* te generaliseren'. Echter, het is wel mogelijk de bevindingen uit een casestudy *'theoretisch'* te generaliseren'. Dat betekent dat er met een goede onderbouwing uitspraken gedaan kunnen worden over in hoeverre de bevindingen in theorie gelden voor niet onderzochte casussen (zie kader).³ Met een goede onderzoeksopzet kunnen de bevindingen uit één casus kunnen dus prima worden gebruikt om iets te zeggen over de werking van de Omgevingswet in den brede.

Aan de hand van de bevindingen krijgen het ministerie van BZK, de Evaluatiecommissie en andere partijen signalen over de werking van de Omgevingswet in den brede. Lijkt het goed te gaan of niet? En waarom wel of niet? Is er aanleiding tot verbeteringen? Dit zijn geen vragen die in de casestudy worden beantwoord, maar waarover de monitor feiten en ervaringen verzamelt.

Trends inzichtelijk maken

Door in de casestudy's overheden langjarig te volgen is het mogelijk de transitie in het omgevingsrecht goed in beeld te brengen. De uitkomsten kunnen vergeleken worden de uitkomsten van het jaar daarvoor. Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat een terugkerend onderzoek kan leiden tot een vertekend beeld. Immers, door het vaker deelnemen aan een onderzoek wordt de betreffende overheid zich meer bewust van de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes waardoor zij zich daar meer op gaan richten. Dit moet in de onderzoeksopzet van de casestudy's ondervangen worden.

³ Zie ook: Yin, R.K. (2008). Case study research: design and methods (4th ed.). London: Sage.

Wat is een case study?

In een case study worden één of meerdere situaties diepgaand onderzocht in hun 'natuurlijke omgeving'. Wat er precies een onderzoek omvat kan verschillende vormen hebben, bijvoorbeeld een overheidsorgaan, een instrument, een regio, een thema etc. In elk van deze gevallen wordt de casus altijd duidelijk afgebakend in ruimte en tijd. De casussen kunnen met diverse technieken worden onderzocht. Kwalitatieve data uit interviews, observaties en teksten vormen een belangrijk onderdeel van het onderzoek, maar ook kwantitatieve data spelen een rol in de analyses. Vaak worden er meerdere methoden ingezet (triangulatie) of meerdere bronnen geanalyseerd (thick analysis) om informatie te verzamelen.

De case study is geschikt voor vragen die verklarend zijn, bijvoorbeeld hoe en waarom beleid in de praktijk wel of niet werkt en wat de rol van de Omgevingswet hierbij is (geweest).⁴ Het is daarmee een effectieve methode voor het in beeld brengen van de werking van de wet. Daarin is er een hoge mate van 'interne validiteit': de mate waarin je met zekerheid een causaal verband kan leggen binnen de casus. Het zorgen voor 'externe validiteit' is een case study lastiger. De methode is namelijk minder geschikt voor het generaliseren van conclusies voor de hele 'populatie' (statistische generalisatie) omdat het aantal onderzochte casussen vaak klein is en niet op relevantie zijn geselecteerd. Het is wel mogelijk om de bevindingen 'theoretisch te generaliseren': hoeverre ze ook gelden voor niet onderzochte gevallen binnen de reikwijdte van de theorie (theoretische generaliseerbaarheid).⁵

Concreet betekent dit:

- Er worden casestudy's uitgevoerd om gegevens te verzamelen voor de indicatoren uit onderdelen 2 (verbeterdoelen) en 3 (uitvoeringsprincipes).
- Hoe de casestudy's er precies uit komen te zien en wanneer ze uitgevoerd worden, moet in samenwerking met de uitvoerende partij uitgewerkt worden. De indicatoren uit dit plan van aanpak zijn daarbij de leidraad voor welke informatie er opgehaald dient te worden.
- Om de benodigde informatie te verzamelen zijn casestudy's nodig bij Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Voor de casestudy(s) bij de rijksoverheid dient voornamelijk gekeken te worden naar de departementen die een rol spelen in de fysieke leefomgeving: de ministeries van BZK, LNV, IenW, OCW en EZK en hun uitvoeringsorganisaties.
- Een deel van de casestudy's wordt periodiek herhaald bij dezelfde overheid om beeld te vormen van de langjarige transitie in het omgevingsrecht.
- De hoeveelheid casestudy's hangt af van het beschikbare budget, de belastbaarheid van de overheden en de informatiebehoefte.
- Elke casestudy geeft een rapportage van de bevindingen die het ministerie van BZK vertaalt naar de monitoringsrapportage. De bevindingen zijn beschrijvend en richten zich op het weergeven van

⁴ Zie: [Toolbox Beleidsevaluaties van de Rijksoverheid](#)

⁵ Yin, R.K. (2008). Case study research: design and methods (4th ed.). London: Sage.

feiten en ervaringen.

Voorbeelden casestudy onderzoek

Om concreet te maken hoe een casestudy er uit kan zien geven we hier een aantal voorbeelden vanuit verschillende invalshoeken.

Voorbeeld: Integraal werken

Een casestudy op het thema integraal werken kan informatie leveren over zowel het behalen van het eerste verbeterdoel van de Omgevingswet ('Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;') als het uitvoeringsprincipe 'integraal werken'. Het bestrijkt dus onderwerpen uit zowel onderdeel één en twee van deze monitor. Een denkbare methodiek hiervoor is een brede interviewronde bij drie gemeenten, twee provincies, één waterschap en twee ministeries (en hun uitvoeringsorganisaties) aangevuld met een deskstudie naar het omgevingsbeleid van deze partijen en informatie uit DSO.

Voorbeeld: Sneller en beter

Een andere invalshoek is het verdiepen op één verbeterdoel. Zo kan er feiten en ervaringen opgehaald worden over de in hoeverre de Omgevingswet ervoor zorgt dat de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving sneller en beter is. En in hoeverre sneller én beter hand in hand gaan. Hiervoor zal dan gekeken moeten worden naar overheden en andere stakeholders zoals bedrijven en maatschappelijk partners. Door een dergelijk onderzoek periodiek uit te voeren kunnen ook trends in de tijd inzichtelijk gemaakt worden. Net na de invoering zal het immers niet direct sneller en beter gaan.

Voorbeeld: Waterschappen

Een casestudy kan zich ook richten op één type bestuursorgaan, zoals de Waterschappen. Er wordt dan onderzoek gedaan in hoeverre de verbeterdoelen van de Omgevingswet worden behaald bij Waterschappen en of het hen lukt om te werken langs de uitvoeringsprincipes. Hiervoor kan aangesloten worden op de Waterspiegel om informatie op te halen bij Waterschappen (zie volgend kader).

4.4 Enquêtes

Waar casestudy's een gedetailleerd beeld geven van de werking van de Omgevingswet bij enkele overheden, kan met een enquête een grover en breder in kaart worden gebracht hoe overheden met de Omgevingswet werken. De toegevoegde waarde hiervan is dat een brede doelgroep gevraagd kan worden en – als de enquête periodiek wordt uitgevoerd – de uitkomsten een trend kunnen laten zien over de jaren heen.

In de monitor worden enquête(s) onder ambtenaren en bestuurders als een mogelijkheid gezien om voor onderdelen 2 (verbeterdoelen) en 3 (uitvoeringsprincipes) kwalitatieve inzichten op te doen. Daarin worden op basis van een selectie aan indicatoren vragen en stelling voorgelegd aan respondenten. Vooral voor de uitvoeringsprincipes is het relevant om ambtenaren en bestuurders te bevragen over hun bevindingen bij het

werken met de Omgevingswet. Vinden zij bijvoorbeeld dat er een 'ja, mits'-houding wordt gehanteerd?

De inzichten uit de enquête moeten aanvullend of een vervolg zijn op de inzichten uit de casestudy's. Zo kunnen opvallende punten uit de casestudy's in de enquête breder getoetst worden. Of andersom, er kan in de casestudy's verdiept worden op bevindingen uit de enquête.

Concreet betekent dit:

- Er worden waar nodig enquêtes uitgezet bij Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten om indicatoren uit de onderdelen 2 (verbeterdoelen) en 3 (uitvoeringsprincipes) te meten. Dit gebeurt in samenhang met de casestudy onderzoeken.
- In de enquête wordt langs de beschreven onderwerpen en indicatoren aan de respondenten gevraagd hoe zij en hun organisatie werken.
- De enquête richt zich zowel op ambtenaren als bestuurders om vanuit verschillende perspectieven de werking van de Omgevingswet te toetsen. Waar mogelijk kan de enquête ook worden verbreed naar initiatiefnemers.
- De uitkomsten van de enquête worden jaarlijks gerapporteerd waarna het ministerie van BZK deze gebruikt voor monitoringsrapportage.

Bedrijfsvergelijking Waterschapsspiegel

De Unie van Waterschappen voert jaarlijks de bedrijfsvergelijking Waterschapsspiegel uit. Hierin worden allerlei gegevens over het werk van de waterschappen inzichtelijk gemaakt. Voor de komende uitvraag voor de Waterschapsspiegel heeft de Unie van Waterschappen de relevante ontwerpen uit de Monitor Werking Omgevingswet meegenomen. Hiermee zal de bedrijfsvergelijking een deel van de informatie leveren over de werking van de Omgevingswet bij waterschappen. De uitvraag voor de bedrijfsvergelijking wordt jaarlijks herzien en kan daardoor in de komende jaren aangescherpt worden als dat nodig is.

4.5 Media-analyse

Behalve het ministerie van BZK zullen ook anderen, zoals journalisten en wetenschappers, feiten en ervaringen over de werking van de Omgevingswet ophalen en publiceren. Deze informatie biedt een aanvullend perspectief op hoe de Omgevingswet werkt. Het geeft een beeld van de algemene consensus over de wet, onderwerpen van politiek belang en nieuwe inzichten over onderwerpen die niet in de monitor worden onderzocht. Vandaar dat er in deze monitor ook een media-analyse wordt uitgevoerd over hoe er over de Omgevingswet wordt gesproken in de samenleving. De media-analyse is geen diepgaand onderzoek, maar biedt een overzicht van relevante publicaties en discussies in de media. Deze informatie is ondersteunend voor elk van de drie onderdelen van de monitor.

Concreet betekent dit:

- Er wordt jaarlijks een media-analyse gedaan die een overzicht geeft van publicaties en uitingen op de onderwerpen van elk van de drie onderdelen van de monitor.
- Er wordt jaarlijks een analyse gemaakt waarin opvallende trends of onderwerpen worden belicht.
- De media-analyse richt zich op voornamelijk op geschreven media zoals kranten, wetenschappelijke publicaties en internetpublicaties. Dit wordt aangevuld met trendanalyses van sociale media zoals Twitter.
- De uitkomsten worden jaarlijks gerapporteerd waarna het ministerie van BZK deze gebruikt voor de monitoringsrapportage.
- De verzamelde gegevens kunnen door het jaar heen worden geraadpleegd door de partijen die de andere onderzoeken uitvoeren.

5 Uitvoering van de monitor

5.1 Bestuurlijk opdrachtgever

De Minister voor VRO is – op verzoek van de Eerste Kamer – bestuurlijk opdrachtgever voor de Monitor Werking Omgevingswet. De uitvoering wordt gedaan door het ministerie van BZK. Zij zijn stelselverantwoordelijke en staan aan de lat voor de gegevensverzameling, het verwerken van de gegevens en het maken van de monitoringsrapportages. Het ministerie is dan ook verantwoordelijk voor het budget, de planning en de organisatie.

5.2 Interbestuurlijke afstemming

Vanwege de stelselverantwoordelijkheid is het in de uitvoering van de monitor de taak van het ministerie van BZK om interdepartementaal en interbestuurlijk afstemming te organiseren. Zowel over de inhoud van de monitor (welke gegevens willen we verzamelen?) als de uitvoering daarvan (wat betekent dit voor de belasting decentrale overheden?). Hiervoor wordt een *begeleidingscommissie* ingericht met vertegenwoordigers vanuit het ministerie van BZK, andere departementen, de koepels, het DSO en de Evaluatiecommissie (op uitnodiging). Samen werken zij aan de monitoring van de Omgevingswet.

5.3 Organisatie Monitor Werking Omgevingswet

Voor de uitvoering van de Monitor Werking Omgevingswet wordt een structuur ingericht waarin de hierboven benoemde begeleidingscommissie een rol heeft samen met een projectteam en de verschillende uitvoerende partijen (zie figuur 4). Hieronder wordt voor elk op hoofdlijnen toegelicht.

De begeleidingscommissie geeft, onder voorzitterschap van BZK richting aan de uitvoering van de Monitor Werking Omgevingswet en de inhoud van de jaarlijkse monitoringsrapportage. De begeleidingscommissie wordt door het projectteam geïnformeerd en maakt op basis daarvan keuzes over de uitvoering van gegevensverzameling en de verwerking daarvan tot een jaarlijkse monitoringsrapportage.

De gegevensverzameling in de monitor wordt grotendeels uitgevoerd door derden. De opdracht hiertoe wordt door het projectteam verleend aan het DSO/kadaster en marktpartijen. Deze uitvoerende partijen leveren in bijvoorbeeld onderzoeksrapporten of databases informatie over indicatoren uit de monitor. Aan het DSO/kadaster wordt standaard elk jaar gevraagd gegevens aan te leveren over de werking van de kerninstrumenten. Voor de kwalitatieve onderzoeken wordt jaarlijks een programmering gemaakt. Elk jaar kunnen dus andere partijen de gegevensverzameling uitvoeren. Echter, ten aanzien van de doelmatigheid en vergelijkbaarheid van informatie kan het goed zijn langjarig dezelfde partij te vragen. Deze afweging dient bij de uitwerking van de onderzoeksopdracht gemaakt te worden.

5.4 Planning

De Monitor Werking Omgevingswet volgt een jaarlijkse cyclus met elk jaar als resultaat een monitoringsrapportage en een notitie met de programmering voor het volgende jaar (zie hoofdstuk 2). Op basis daarvan maakt de Evaluatiecommissie een reflectierapport.

Bijlage 1.

Onderwerpen en indicatoren feitenbeeld werking kerninstrumenten

1. Onderwerpen en indicatoren feitenbeeld werking kerninstrumenten

1.1 Omgevingsvisies

In de omgevingsvisie legt een bevoegd gezag de langetermijnvisie voor de fysieke leefomgeving vast.⁶ Het is een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving waarin rekening wordt gehouden met alle relevante ontwikkelingen in een gebied. Het Rijk, de provincie en de gemeente zijn verplicht binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet een omgevingsvisie vast te stellen voor hun hele grondgebied. Een omgevingsvisie moet voldoen aan de in Artikel 3.2 gestelde eisen en rekening houden de in Artikel 3.3 genoemde beginselen. Een omgevingsvisie bindt slechts het bestuursorgaan dat de visie heeft vastgesteld bij het uitoefenen van bevoegdheden.

De monitor verzamelt gegevens om te bepalen in hoeverre het overheden lukt om na inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsvisie op te stellen conform de eisen uit Omgevingswet. Daarbij monitoren we ook hoe vaak overheden hun visie actualiseren. Inhoudelijk kijken we welke onderwerpen aan bod komen in de omgevingsvisies zodat bepaald kan worden of onderwerpen onder- of juist overbelicht worden. Tot slot kijken we specifiek naar participatie bij de totstandkoming omdat participatie een belangrijk en nieuw onderwerp is in de Omgevingswet.

1.1.1 Hoeveel overheden hebben een omgevingsvisie en wanneer zijn die vastgesteld of gewijzigd?

Artikel 3.1 van de Omgevingswet verplicht gemeenten, provincies en het Rijk om binnen drie jaar naar inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsvisie vast te stellen. Met de onderstaande indicator(en)meten we de voortgang hiervan, met 100% als streven. Daarnaast geeft deze indicator inzicht in hoeverre overheden hun omgevingsvisie actueel houden. De Omgevingswet stelt daar geen eisen aan.

⁶ MvT, p. 51.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[1] Aantal omgevingsvisies	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag 	DSO
[2] Aantal vaststellingen of wijzigingen van omgevingsvisies in de afgelopen maand	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Per maand 	DSO

1.1.2 Bij hoeveel omgevingsvisies is toegelicht hoe burgers, bedrijven, maatschappelijk partners en andere bestuursorganen zijn betrokken?

Artikel 10.7 van het Omgevingsbesluit verplicht overheden in elke omgevingsvisie aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen betrokken zijn bij de totstandkoming van de omgevingsvisies en wat de resultaten hiervan zijn. Dit is de motiveringsplicht en moet het bevoegd gezag opnemen in de toelichting bij het wijzigingsbesluit. Met de onderstaande indicator(en) meten we in hoeveel wijzigingsbesluiten deze motivering is opgenomen, met 100% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[3] Aantal (%) wijzigingsbesluiten voor omgevingsvisies waarin beschreven staat hoe de participatie is georganiseerd.	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	Tekstanalyse

1.1.3 Welke onderwerpen uit de fysieke leefomgeving worden in de omgevingsvisies van overheden besproken?

Een omgevingsvisie moet een samenhangend plan zijn voor de fysieke leefomgeving als geheel.⁷ Dat betekent tenminste dat alle relevante onderwerpen ter sprake te komen. In het DSO worden de volgende onderwerpen gehanteerd: bodem, bouwwerken, cultureel erfgoed, energie en natuurlijke hulpbronnen, externe veiligheid, geluid, gezondheid, infrastructuur, landgebruik, landschap, lucht, milieu algemeen, natuur, procedures, water en watersystemen. Met de onderstaande indicator(en) geven we

⁷ MvT, p. 51.

inzicht in welke onderwerpen aan de orde komen in omgevingsvisies. Dit heeft ook een signalerende werking. Het kan bijvoorbeeld laten zien dat één onderwerp structureel ontbreekt in omgevingsvisies terwijl de verwachting is dat aan alle onderwerpen aandacht wordt besteed.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[4] Aantal keer dat onderwerpen uit de fysieke leefomgeving in omgevingsvisies aan de orde komen	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Onderwerp 	DSO (ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.1.4 In hoeverre bevatten omgevingsvisies een integrale visie op de (bestaande) kwaliteiten, op de verwachte of gewenste toekomst en op de (te voeren) strategie?

Artikel 3.2 van de Omgevingswet beschrijft dat een omgevingsvisie moet bevatten: een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, de hoofdlijnen van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. Met de onderstaande indicator(en) meten we hoe vaak er wordt voldaan aan deze eisen, met 100% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[5] Aantal (%) omgevingsvisies die een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bevatten	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag 	Tekstanalyse
[6] Aantal (%) omgevingsvisies die de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied bevatten	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag 	Tekstanalyse

[7]	Aantal (%) omgevingsvisies die de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid bevatten	• Bevoegd gezag	Tekstanalyse
-----	---	-----------------	--------------

1.1.5 In hoeveel omgevingsvisies wordt ingegaan op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan?

In de memorie van toelichting op de Omgevingswet wordt aangegeven dat het vaststellende bevoegd gezag in de omgevingsvisie moet in te gaan op hun sturingsfilosofie en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen.⁸ Met de onderstaande indicator(en) meten we hoe vaak hieraan wordt voldaan, met 100% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[8]	Aantal (%) omgevingsvisies met een beschrijving van de sturingsfilosofie van het vaststellende bevoegd gezag	• Bevoegd gezag Tekstanalyse

1.2 Programma's

Het programma bevat beleid en maatregelen om de beleidsdoelen uit de omgevingsvisie te realiseren of om aan omgevingswaarden te voldoen.⁹ Die maatregelen kunnen van alles zijn. Denk aan beleidsregels, financiële instrumenten, convenanten of projecten. Een programma richt zich op een onderwerp, een bepaalde bedrijfssector of een gebied.¹⁰ Programma's worden vastgesteld door het Rijk, provincies, gemeenten of waterschappen en zijn zelfbindend.

Er zijn op hoofdlijnen vier typen programma's:

- Programma's die verplicht zijn vanwege Europese regelgeving.
- Programma's die verplicht omdat een omgevingswaarde niet wordt gehaald (programmaplicht).
- Vrijwillige programma's.
- Programma's met een programmatische aanpak.

⁸ MvT, p. 51

⁹ MvT, p. 51.

¹⁰ MvT, p. 51.

In de monitor worden programma's die verplicht zijn vanwege Europese regelgeving *niet* bekeken omdat het om lopende verplichtingen gaat die met de invoering van de Omgevingswet niet wijzigen. Voor de andere programma's verzamelt de monitor gegevens die inzicht geven in de redenen hoe vaak en waarom het instrument programma door een overheid is ingezet. Komt dat vanuit de 'programmaplicht' of is het een vrijwillige keuze van de overheid? Daarnaast geeft het inzicht in hoe het programma is ingericht en op welke onderwerpen. Er zijn namelijk verschillende type programma's denkbaar. Ook hier kijken we naar participatie omdat het een belangrijk en nieuw onderwerp is in de Omgevingswet.

1.2.1 Hoeveel door (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden verplichte programma's zijn er, door welke overheden zijn deze programma's opgesteld en voor welke onderwerpen?

Artikel 3.10 van de Omgevingswet verplicht bevoegd gezagen een programma op te stellen als een omgevingswaarde niet gehaald (dreigt) te worden. Dit is de 'programma plicht'. Een overheid is in dat geval verplicht een programma op te stellen met maatregelen waardoor ze wel kan voldoen aan de omgevingswaarde. Met de onderstaande indicator(en) geven we inzicht in hoe vaak de programmaplicht van toepassing is. Dit heeft ook een signalerende werking, bijvoorbeeld in het geval dat de programmaplicht amper voorkomt. Aandachtspunt daarbij is dat het weinig voorkomen van dit type programma's het gevolg kan zijn van weinig gebruik van omgevingswaarden.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[9] Aantal programma's opgesteld omdat een omgevingswaarde (bijna) wordt overschreden	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.2.2 Hoeveel onverplichte programma's zijn er, door welke overheden zijn deze opgezet en zijn deze als sectoraal, multi-sectoraal of gebiedsgerichte uitwerking van beleid?

Alle overheden morgen vrijwillig een programma onder de Omgevingswet opzetten om hun beleid uit te voeren. Daarin kunnen zij kiezen tussen het type programma: sectoraal, multi-sectoraal of gebiedsgericht. Met de onderstaande indicator(en) geven we inzicht in hoeverre overheden er voor kiezen het instrument programma in te zetten en in welke vorm. Het heeft daarnaast ook een signalerende werking. Het kan bijvoorbeeld laten zien dat het aantal programma's in de jaren toeneemt. Aandachtspunt daarbij is dat zo'n toename verschillende oorzaken

kan hebben. Wordt het programma bewust meer ingezet? Wordt er een inhaalslag gemaakt waarbij andere beleidsinzet nu wordt omgezet naar het instrument programma?

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[10] Aantal vrijwillige programma's ingezet	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp • Type programma (sectoraal, multi-sectoraal of gebiedsgericht) 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.2.3 Hoeveel programma's met een programmatische aanpak zijn er, door welke overheden zijn deze programma's opgesteld en voor welke onderwerpen?

Een programma met programmatische aanpak is een specifiek type programma onder de Omgevingswet. Het bepaalt de [gebruiksruimte](#) of creëert ontwikkelingsruimte. Daarvoor bevat de programmatische aanpak maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Dit is vergelijkbaar met een regulier programma. De programmatische aanpak stuurt echter actief op de balans tussen genomen maatregelen en toegestane activiteiten. Het programma kan daarmee dwingend zijn voor het toelaten van activiteiten of inbreken op bestaande rechten. Met de onderstaande indicator(en) geven we inzicht in hoeverre dit type programma door overheden wordt ingezet. Het heeft daarnaast ook een signalerende werking, bijvoorbeeld als duidelijk wordt dat dit type programma amper wordt gebruikt.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[11] Aantal programma's met een programmatische aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.2.4 In hoeveel programma's wordt duidelijk gemaakt hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken in de ontwikkeling daarvan?

Artikel 10.8 van het Omgevingsbesluit verplicht overheden in een programma aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de totstandkoming betrokken zijn en wat het resultaat daarvan is. Het bevoegd gezag neemt de motivering op in de toelichting bij het vaststellingsbesluit. Met de onderstaande indicator(en) meten we

hoeveel vaststellingsbesluiten van programma's is aangegeven hoe de participatie georganiseerd is, met 100% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[12] Aantal (%) programma's waarin in de toelichting bij het vaststellingbesluit wordt benoemd hoe participatie heeft plaatsgevonden	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp • Type programma (sectoraal, multi-sectoraal of gebiedsgericht) 	Tekstanalyse

1.3 Decentrale regelgeving (omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen)

Decentrale overheden hebben één regeling voor de fysieke leefomgeving in hun hele grondgebied. Provincies stellen daarvoor omgevingsverordeningen vast, gemeenten omgevingsplannen en waterschappen waterschapsverordeningen. Deze decentrale regelgeving bevat algemeen verbindende voorschriften en stelt vast welke activiteiten burgers en bedrijven mogen ondernemen in de fysieke leefomgeving.¹¹

De monitor verzamelt gegevens om een beeld te krijgen hoe vaak en wanneer decentrale regels worden geactualiseerd. Daarbij wordt informatie verzameld over het gebruik van enkele (nieuwe) mogelijkheden die de Omgevingswet decentrale overheden biedt. Dit gaat om omgevingswaarden, instructieregels of -besluiten, de meld- en informatieplicht en maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. Tot slot worden er gegevens verzameld over hoe overheden omgaan met de bruidsschat. Dit geeft inzicht in hoe gemeenten en waterschappen invulling geven aan de regelgeving die na inwerkingtreding van de wet hun verantwoordelijkheid is.

1.3.1 Hoe vaak en wanneer worden omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen gewijzigd?

Er zijn vanuit de Omgevingswet geen eisen hoe vaak decentrale regelgeving geactualiseerd dient te worden. Desalniettemin is het belangrijk dat de regelgeving waar nodig gewijzigd wordt om in te spelen op ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De aanleiding daarvoor kan verschillen. Het kan op verzoek van een initiatiefnemer, het bevoegd gezag zelf of een derde. Met de onderstaande indicator(en) geven we inzicht in hoeverre decentrale overheden hun regelgeving actualiseren.

¹¹ MVT, p. 52.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[13] Aantallen wijzigingsbesluiten voor omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Aanleiding (bevoegd gezag, derden, initiatiefnemer) • Pons: oude gedeelte bestemmingsplan verwijderd of niet? • Per maand 	DSO

1.3.2 In hoeveel besluiten over omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen wordt duidelijk gemaakt hoe burgers, bedrijven, maatschappelijk partners en andere bestuursorganen zijn betrokken in de ontwikkelingen daarvan?

Artikel 10.2 en 10.3 van het Omgevingsbesluit verplichten decentrale overheden om in hun omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de totstandkoming betrokken zijn en wat het resultaat daarvan is. Het bevoegd gezag neemt de motivering op in de toelichting bij het wijzigingsbesluit. Met de onderstaande indicator(en) meten we in hoeveel wijzigingsbesluiten is aangegeven hoe de participatie georganiseerd is, met 100% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[14] Aantal (%) wijzigingsbesluiten voor decentrale regelgeving waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	Tekstanalyse

1.3.3 Hoe vaak gebruiken decentrale overheden maatwerkregels in hun omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen?

Decentrale overheden kunnen in hun omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening maatwerkregels opnemen om regels van een 'hoger' bestuursorgaan verder te specificeren. Hiermee kan het bevoegd gezag regels toespitsten op de lokale situatie. Dat kan alleen als ze daarvoor de bevoegdheid

krijgen van een hoger bestuursorgaan. Een gemeente kan die bevoegdheid dus krijgen van het Rijk of de provincie. Voorbeelden zijn het aanwijzen van voorschriftgebieden voor externe veiligheid of stellen van scherpere of soepelere normen voor geluid en geur. Met de onderstaande indicator(en) geven we inzicht in hoeverre decentrale overheden dit doen. Dit heeft ook een signalerende werking, bijvoorbeeld als duidelijk wordt dat op bepaalde onderwerpen nooit maatwerkregels worden gesteld.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[15] Aantal keer dat Rijk of provincie de mogelijkheid geeft tot het stellen van een maatwerkregel.	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Gericht aan... • Datum • Onderwerp 	Tekstanalyse
[16] Aantal keer dat een decentrale overheid maatwerkregels vaststelt.	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.3.4 Hoe vaak geven decentrale overheden de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften en hoe vaak geven zij op basis daarvan een maatwerkbeschikking?

Bevoegde gezagen kunnen voor individuele gevallen afwijken gestelde regels met een maatwerkvoorschrift. Hiertoe dienen zij eerst de *bevoegdheid* te geven aan het uitvoerend orgaan (B&W, GS, dagelijks bestuur waterschap) tot het stellen van maatwerkvoorschriften over de eigen regels. Vervolgens kan die bevoegdheid in concrete gevallen door een maatwerkbeschikking te geven aan een bedrijf of burger. Met de onderstaande indicator(en) geven we inzicht in hoeverre bevoegde gezagen deze bevoegdheid geven en of daar dan ook gebruik van wordt gemaakt. Dit heeft ook een signalerende werking, bijvoorbeeld als er opvallend weinig ruimte voor maatwerkvoorschriften wordt gegeven.

[17] Aantal keer dat een decentrale overheid de bevoegdheid geeft tot het stellen van maatwerkvoorschriften over eigen regels.	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Gericht aan... • Datum • Onderwerp¹² 	Tekstanalyse
[18] Aantal keer dan een bevoegdheid een	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	DSO (Ontwikkelagenda, uitbouw)

¹² W.o. infrastructuur en bodem

-
- | | |
|----------------------------|--|
| maatwerkbeschikking geeft. | <ul style="list-style-type: none"> • Verzoekende partij: diegene die de activiteit verricht, een derde, het bevoegd gezag zelf • Aard ervan: Aanscherpen, versoepelen of concretiseren |
|----------------------------|--|
-

1.3.5 Hoe vaak gebruiken decentrale overheden omgevingswaarden in hun regelgeving?

Met een omgevingswaarde kunnen gemeente of provincie¹³ in hun omgevingsplan of omgevingsverordening de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn. Het Rijk heeft omgevingswaarden vastgesteld in het Bkl. De omgevingswaarden van gemeenten en provincies kunnen hiervan afwijken of aanvullend daarop zijn. Een afwijkende omgevingswaarde mag (veelal) alleen strenger zijn en een aanvullende omgevingswaarde mag alleen als het Rijk (of in het geval van gemeente ook provincie) op dat punt geen omgevingswaarde heeft vastgesteld.

Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe gemeenten en provincies omgevingswaarden gebruiken en hoe die zich relateren aan de omgevingswaarden in het Bkl. Dit kan een signalerende werking hebben als er bijvoorbeeld opvallend weinig gebruik wordt gemaakt van dit instrument.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[19] Aantal keer dat een overheid omgevingswaarden vastlegt in decentrale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp • Afwijkend of aanvullend op Bkl 	DSO (“Afwijkend of aanvullend” is ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.3.6 In hoeveel gevallen hebben overheden een monitor ingericht om te meten en beoordelen of aan de gestelde omgevingswaarden wordt voldaan?

Als bevoegd gezag een omgevingswaarde vaststelt, dan is het bevoegd gezag verplicht te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan (Artikel 20.1 van de Omgevingswet). Met de

¹³ Het waterschap heeft geen bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen.

onderstaande indicator(en)meten we of aan deze verplichting wordt voldaan, met 100% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[20] Aantal (%) monitors ingericht door overheden bij het vaststellen van een omgevingswaarde	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	DSO (Ontwikkelagenda, uitbouw)

1.3.7 Hoe vaak gebruiken Rijk en provincie instructieregels en instructiebesluiten?

Vanuit hun zorg voor de fysieke leefomgeving en ter waarborging van de eenheid in de decentrale taakbeartiging kunnen de provincies en het Rijk voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening van decentrale overheden. Daarvoor hebben zij twee bevoegdheden: de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels (Artikel 2.22 en 2.24 van de Omgevingswet) en het geven van een instructie via een instructiebesluit (Artikel 2.33 en 2.34 van de Omgevingswet). Instructieregels bieden een oplossing voor zich herhalende situaties, terwijl de instructie gericht is op een eenmalige of specifieke situatie. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre het Rijk en provincies gebruik maken van deze bevoegdheden. Dit kan een signalerende werking hebben, bijvoorbeeld als er een sterke toename is in het gebruik van deze bevoegdheden.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[21] Aantal keer dat Rijk of provincie instructieregels stelt	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Gericht tot... • Onderwerp • Datum 	Tekstanalyse
[22] Aantal keer dat Rijk of provincie een instructie geeft	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Gericht tot... • Onderwerp • Datum 	Tekstanalyse

1.3.8 Hoe vaak passen gemeenten de projectprocedure toe bij een gemeentelijk project van publiek belang?

Gemeenten kunnen stappen van de projectprocedure gebruiken voor het wijzigen van het omgevingsplan voor een gemeentelijk project van publiek belang (Artikel 5.55 van de Omgevingswet). Dit zijn dezelfde stappen die Rijk en provincies gebruiken voor het vaststellen van een projectbesluit. Er kunnen verschillende redenen zijn voor gemeenten om hier gebruik van te maken, bijvoorbeeld omdat het gaat om een complex project met veel belangen. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk

in hoeverre gemeenten van de mogelijkheid gebruik maken bij het wijzigen van het omgevingsplan.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[23] Aantal keer dat gemeenten de projectprocedure toepassen bij wijziging van het omgevingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Onderwerp • Datum 	Tekstanalyse

1.3.9 Hoe vaak gebruiken gemeenten en provincies een meldingsplicht of informatieplicht en hoeveel meldingen of informatieverstrekkingsen ten gevolgen hiervan worden er gedaan?

Voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal staan, kunnen provincies en gemeenten een meldingsplicht opnemen in hun eigen regelgeving. (Artikel 4.4 van de Omgevingswet). Het is ook mogelijk om aanvullende (niet afwijkende) meldingsplichten op te nemen voor milieubelastende activiteiten die wel in het Bal staan. De voorwaarden hiervoor staan in artikel 2.14 van het Bal. Daarnaast kunnen gemeenten en provincies een informatieplicht opnemen: een verplichting tot het verstrekken van bepaalde informatie, gegevens of bescheiden inhouden. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre gemeenten en provincies ervoor kiezen een informatie- of meldingsplicht op te nemen in hun regelgeving en hoeveel meldingen of informatieverstrekkingsen dit tot gevolg heeft.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[24] Aantal keer dat gemeenten en provincies een meldingsplicht opnemen in hun regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Onderwerp • Datum 	Tekstanalyse
[25] Aantal keer dat gemeenten en provincies een informatieplicht opnemen in hun regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Onderwerp • Datum 	Tekstanalyse
[26] Aantal meldingen ten gevolge van meldingsplicht van gemeenten of provincies	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Onderwerp • Datum 	DSO

[27]	Aantal informatieverstrekkingen ten gevolge van informatieplicht van gemeenten of provincies	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Onderwerp • Datum 	DSO
------	--	---	-----

1.3.10 Hoeveel verzoeken om toestemming of meldingen worden er gedaan om een gelijkwaardige maatregel te treffen ten aanzien van decentrale regelgeving?

Onder de Omgevingswet is het bijna altijd mogelijk om in plaats van een voorgeschreven maatregel een 'gelijkwaardige maatregel' te treffen. Dat geldt voor algemene rijksregels en decentrale regelgeving. De gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat bereiken als het bevoegd gezag met de voorgeschreven maatregel heeft beoogd. De hoofdregel voor gelijkwaardigheid is dat degene die een activiteit verricht, voorafgaand toestemming voor een gelijkwaardige maatregel moet vragen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag neemt daarop een besluit waartegen bezwaar en beroep open staan. In sommige gevallen volstaat een melding. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre van deze mogelijkheid gebruikt wordt gemaakt bij *decentrale regelgeving*.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[28] Aantal aanvragen van initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van decentrale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)
[29] Aantal meldingen door initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van decentrale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.3.11 Hoe gaan decentrale overheden om met de regels in de bruidsschat (door de regels over te nemen, te versoepelen, aan te scherpen of te laten vervallen)?

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, komen verschillende rijksregels te vervallen. Deze regelgeving wordt aan gemeenten en waterschappen overgelaten. Zij kunnen hiervoor hun eigen afwegingen maken. Voor een goede overgang van de

oude naar de nieuwe situatie is er de bruidsschat.¹⁴ Dit is een pakket aan regelgeving dat bij invoering van de wet automatisch onderdeel wordt van het omgevingsplan of waterschapsverordening. Gemeenten en waterschappen hebben daarna de tijd om op elk onderdeel de regelgeving over te nemen of te wijzigen. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe gemeenten met deze bruidsschat om gaan. Dat heeft ook een signalerende werking, bijvoorbeeld als duidelijk wordt dat de meeste regels 1-op-1 opgenomen worden. Dat kan aanleiding zijn tot verdiepend onderzoek naar de reden hierachter.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[30] Aantal keer dat regels uit de bruidsschat 1-op-1 zijn opgenomen in decentrale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	Tekstanalyse
[31] Aantal keer dat regels uit de bruidsschat gewijzigd zijn opgenomen in decentrale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	Tekstanalyse
[32] Aantal keer dat regels uit de bruidsschat door overheden niet zijn overgenomen in decentrale regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	Tekstanalyse

1.4 Algemene rijksregels

De Rijksoverheid heeft in de Omgevingswet en vier AMvB's algemene regels gesteld die voor iedereen gelden. Dat zijn allereerst regels die nodig zijn voor de werking van de Omgevingswet. Ze vormen bijvoorbeeld de grondslag voor de instrumenten, en de taken en bevoegdheden van overheden. Deze regels staan in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit (Ob). Hierin staan ook normen voor de kwaliteit van de leefomgeving die het Rijk stelt in omgevingswaarden. Daarnaast staan er in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) regels van het Rijk die van invloed zijn op het beleid van decentrale overheden, zoals regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring. Deze algemene rijksregels die het gehele

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). Omgevingswet: De Bruidsschat (Infographic). Te vinden [in het digitale archief](#).

stelsel vormgeven worden niet in dit onderdeel gemonitord. Ze gaan namelijk over het gehele stelsel en komen dus terug in alle andere onderdelen van deze monitor.

In dit onderdeel wordt wel gekeken naar de algemene Rijksregels die direct van toepassing zijn op activiteiten in de leefomgeving. Deze staan in het Beluif activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In het Bal stelt het Rijk algemene regels bij activiteiten in de fysieke leefomgeving. In het Bbl staan regels voor de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. De monitor verzamelt informatie over het omgaan met deze rijksregels door te richten op de meldplicht, informatieplicht en mogelijkheid tot toepassen van gelijkwaardige maatregelen.

1.4.1 Hoeveel meldingen of informatieverstrekkings worden er gedaan ten gevolge van respectievelijk meldplichten of informatieplichten in rijksregels?

Waar nodig zijn de rijksregels aangevuld met een meldingsplicht, zodat de overheid van het uitvoeren van de activiteit op de hoogte is. Dan is het verboden om de activiteit of bepaalde onderdelen daarvan te starten zonder de melding te doen bij het bevoegd gezag. Ook kan er sprake zijn van een informatieplicht: een verplichting tot het verstrekken van bepaalde informatie, gegevens of bescheiden inhouden. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoeveel meldingen en informatieverstrekkings er worden gedaan ten gevolge van deze ingestelde plichten in *rijksregels*.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[33] Aantal meldingen ten gevolge van meldingsplicht in rijksregels	<ul style="list-style-type: none"> • Datum • Activiteit 	DSO
[34] Aantal informatieverstrekkings ten gevolge van informatieplicht in rijksregels	<ul style="list-style-type: none"> • Datum • Activiteit 	DSO

1.4.2 Hoeveel verzoeken om toestemming of meldingen worden er gedaan om een gelijkwaardige maatregel te treffen ten aanzien van algemene rijksregels?

Onder de Omgevingswet is het bijna altijd mogelijk om in plaats van een voorgeschreven maatregel een 'gelijkwaardige maatregel' te treffen. Dat geldt voor algemene rijksregels en decentrale regelgeving. De gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat bereiken als het bevoegd gezag met de voorgeschreven maatregel heeft beoogd. De hoofdregel voor gelijkwaardigheid is dat degene die een activiteit verricht,

voorafgaand toestemming voor een gelijkwaardige maatregel moet vragen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag neemt daarop een besluit waartegen bezwaar en beroep open staan. In sommige gevallen volstaat een melding. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre van deze mogelijkheid gebruikt wordt gemaakt bij *rijksregels*.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[35] Aantal aanvragen van initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van rijksregels	<ul style="list-style-type: none"> Datum Activiteit 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)
[36] Aantal meldingen door initiatiefnemers voor gelijkwaardige maatregel ten aanzien van rijksregels	<ul style="list-style-type: none"> Datum Activiteit 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.5 De omgevingsvergunning

Overheden kunnen voor een activiteit een vergunningplicht instellen als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd.¹⁵ Voor deze activiteiten toetst het bevoegd gezag vooraf of ze mogen plaatsvinden.¹⁶ Hoe en waarop de activiteit getoetst wordt, is vastgelegd in de decentrale regelgeving en algemene rijksregels.¹⁷

De monitor verzamelt informatie over de hoeveelheid vergunningsaanvragen en wat daarmee gebeurt. Dit geeft een beeld van het proces van initiatief tot besluit over de toestemming daarvoor. Deze informatie is onder andere van belang omdat het doel van de Omgevingswet is dit proces sneller en beter te maken.

1.5.1 Hoeveel vergunningaanvragen worden er gedaan, bij welke bevoegde gezagen en voor welke activiteiten?

Als een activiteit vergunningplichtig is, moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen bij het bevoegd gezag. Wie het bevoegd gezag is verschilt per activiteit. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoeveel vergunningsaanvragen

¹⁵ MvT, p. 157.

¹⁶ MvT, p. 53.

¹⁷ MvT, p. 54.

er worden gedaan, voor welke activiteit en bij welk bevoegd gezag die terecht komt. Dit heeft ook een signalerende werking, bijvoorbeeld als de trend laat zien dat er steeds meer vergunningen worden aangevraagd terwijl uitgangspunt van de Omgevingswet juist is dit te verminderen.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[37] Aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) 	DSO

1.5.2 Hoeveel meervoudige en enkelvoudige vergunningaanvragen worden er aangevraagd?

De Omgevingswet regelt dat “een initiatiefnemer zelf bepaalt voor welke activiteiten hij een vergunning aanvraagt en wanneer hij dat doet. Daarbij kan de aanvrager voor meerdere vergunningplichtige activiteiten tegelijk één aanvraag indienen of de aanvragen los en gespreid in de tijd doen.”¹⁸ Als de initiatiefnemer meerdere activiteiten tegelijkertijd aanvraagt gaat het om een meervoudige aanvraag, anders is het een enkelvoudige aanvraag. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een meervoudige of enkelvoudige vergunningsaanvraag te doen.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[38] Aantal meervoudige / enkelvoudige vergunningaanvragen	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit(en) • Meervoudig of enkelvoudig 	DSO

1.5.3 Hoeveel vergunningaanvragen worden niet behandeld, ingetrokken of (gedeeltelijk) geweigerd?

De vergunningaanvraag wordt beoordeeld door het bevoegd gezag waarna er besloten wordt of de initiatiefnemer de activiteit mag uitvoeren. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe vaak het voorkomt dat vergunningen *niet* worden verleend. Deze informatie kan helpen bij het toetsen van de verwachting van de wetgever dat het aantal niet behandelde, ingetrokken en geweigerde initiatieven en de daarmee verbonden administratieve lasten afneemt omdat de Omgevingswet het duidelijker maakt voor burgers en bedrijven wat kan en mag.¹⁹

¹⁸ MvT, p. 160.

¹⁹ Monitor Invoering OW (2017), p. 25.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[39] Aantal ingetrokken omgevingsvergunning-aanvragen	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) 	DSO
[40] Aantal keer dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning overbodig bleek, vanwege een vergunningsvrije situatie of meldplicht (positieve afwijzing)	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) 	DSO (Ontwikkela-genda, uitbouw)
[41] Aantal (gedeeltelijk) afgewezen vergunningaanvragen	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) 	DSO (Ontwikkela-genda, uitbouw)

1.5.4 Hoe vaak lukt het bevoegde gezagen om aanvragen af te handelen in de beslistermijn?

Als er een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wordt aangevraagd, wordt de reguliere procedure in de hoofdregel gevolgd.²⁰ De beslistermijn daarin duurt 8 weken, met eventuele verlenging van 6 weken. Voor bepaalde activiteiten gelden de termijnen van de uitgebreide procedure (6 maanden).²¹ Met de onderstaande indicator(en) meten we de overheid geen beslissing neemt binnen deze beslistermijn, met 0% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[42] Aantal (%) besluiten tot uitstel van de beslistermijn door overheden	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) • Vooroverleg ja of nee? 	DSO (Ontwikkela-genda, uitbouw)
[43] Aantal (%) keer dat de beslistermijn	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	DSO (Ontwikkela-

²⁰ MvT, p. 236.

²¹ MvT, p. 54.

	wordt overschreden door overheden	<ul style="list-style-type: none"> • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) • Vooroverleg ja of nee? 	genda, uitbouw)
[44]	Aantal (%) keer dat een bestuursorgaan een dwangsom verbeurt vanwege de overschrijding van de beslistermijn	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) • Vooroverleg ja of nee? 	DSO (Ontwikkela-genda, uitbouw)

1.5.5 Hoe vaak wordt er een omgevingsoverleg (vooroverleg) via het DSO ingericht om een (mogelijke) vergunningaanvraag te bespreken?

Voordat een initiatiefnemer een vergunningaanvraag doet kan zij in een omgevingsoverleg hun plan bespreken met het bevoegd gezag. Een initiatiefnemer kan hiertoe een verzoek doen bij het aanvragen van een vergunning. De vorm van een omgevingsoverleg is vrij te bepalen door het bevoegd gezag, bijvoorbeeld in de vorm van een 'omgevingstafel'.²²

Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre initiatiefnemers gebruik maken van deze mogelijkheid tot vooroverleg en wat het resultaat daarvan is. Daarnaast heeft het ook een signalerende werking, bijvoorbeeld om de aanneme te toetsen dat het vooroverleg helpt om duidelijkheid te scheppen over de mogelijkheden voor het betreffende initiatief waardoor de kwaliteit van ingediende aanvragen beter wordt. En in combinatie met de indicatoren van 1.5.4 kan de aanneme getoetst worden dat een vooroverleg helpt om vergunningsprocedures te verkorten.²³

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[45] Aantal keer dat een omgevingsoverleg (vooroverleg) tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer is ingericht	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) 	DSO

²² Zie hiervoor: <https://vng.nl/artikelen/stappenplan-omgevingsoverleg-van-keuzes-tot-inrichting>

²³ MVT, p. 173.

[46]	Aantal keer dat een vergunningsaanvraag na een omgevingsoverleg (vooroverleg) is verleend, niet behandeld, ingetrokken of geweigerd	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit (bij meervoudig alle activiteiten apart tellen) • Verleend, niet behandeld, ingetrokken of geweigerd. 	DSO (Ontwikkelagenda, uitbouw)
------	---	---	--------------------------------

1.5.6 Hoeveel bezwaar- en beroepsprocedures vinden er plaats naar aanleiding van een vergunning?

Belanghebbenden kunnen na de verlening of weigering van een vergunning bezwaar aantekenen of (hoger) beroep instellen. Bij omgevingsvergunningen waarvoor de uitgebreide procedure geldt, staat er geen bezwaar open, maar is direct beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre gebruik wordt gemaakt van dergelijke bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures. Dit heeft ook een signalerende werking. Bij significante toename in het aantal procedures kan met verdiepend onderzoek worden nagegaan wat de reden daartoe is.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[47] Aantal (%) bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures ingesteld door belanghebbenden bij vergunningverlening of - weigering	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit • Type: bezwaar, beroep, hoger beroep. 	DSO (Ontwikkelagenda, uitbouw)

1.5.7 Hoe vaak wordt een omgevingsvergunning aangevraagd voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit?

Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij voor het bouwen is. Het bevoegd gezag mag hier een vergunning voor afgeven. Daarvoor dient rekening gehouden te worden met de beoordelingsregels in hoofdstuk 8 van het Bkl. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe vaak een aanvraag wordt gedaan voor een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en wat daar meer gebeurt.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[48] Aantal vergunningaanvragen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit(en) • Verleend of geweigerd? 	DSO ("Verleend of geweigerd" is ontwikkeling en da, uitbouw)

1.5.8 Hoeveel omgevingsvergunningen worden er aangevraagd voor een technische bouwactiviteit en/of een omgevingsplanactiviteit met betrekking tot bouwwerken?

Met de Omgevingswet wordt bouwen in een technisch en ruimtelijk deel gescheiden. Dat levert twee activiteiten op: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Deze scheiding noemen we 'de knip'. Voor zowel het technisch als het ruimtelijk deel zijn er vergunningsvrije activiteiten. Het kan daardoor zo zijn dat er wel een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit moet worden aangevraagd, maar niet voor de technische bouwactiviteit. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe deze knip in de praktijk uitpakt bij vergunningsaanvragen. Die informatie kan bijvoorbeeld gebruikt worden om de verwachting van de wetgever te toetsen dat er op deze wijze meer activiteiten vergunningsvrij zijn.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[49] Aantal vergunningsaanvragen voor enkel technische bouwactiviteit.	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	DSO
[50] Aantal vergunningsaanvragen voor enkel omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	DSO)
[51] Aantal vergunningsaanvragen voor technische bouwactiviteit én omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum 	DSO

1.5.9 Hoe vaak wordt bij vergunningaanvragen voor omgevingsvergunning een m.e.r.-(beoordeling) gemaakt/ingediend?

Voor sommige besluiten over een omgevingsvergunning is project-m.e.r. of project-m.e.r.-beoordeling verplicht. Om welke besluiten dit gaat is af te leiden uit bijlage V van het Omgevingsbesluit. Als er een project-m.e.r. nodig is, dan moet de initiatiefnemer een project-m.e.r. opstellen, zodat het bevoegd gezag een besluit kan nemen over de omgevingsvergunning. Als er een project-m.e.r.-beoordeling nodig is, dan moet de initiatiefnemer eerst zijn voornemen voor een project schriftelijk mededelen aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag neemt dan de beslissing of er voor het project een m.e.r. moet worden doorlopen. Is dat het geval, dan moet de initiatiefnemer een project-m.e.r. opstellen voor het besluit over de omgevingsvergunning. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre initiatiefnemers bij een vergunningsaanvraag een project-m.e.r. of project-m.e.r.-beoordeling indienen.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[52] Aantal vergunningsaanvragen waarbij een m.e.r. is ingediend	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit(en) 	DSO
[53] Aantal vergunningsaanvragen waarbij een m.e.r.-beoordeling is ingediend	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit(en) 	DSO

1.6 Het projectbesluit

Het projectbesluit is een uniforme procedure waarmee Rijk, provincie of waterschap besluiten kunnen nemen over complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang.²⁴ Dit kunnen publieke of private projecten zijn. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van het project. Onderdeel van het projectbesluit kan ook zijn het regelen van de benodigde vergunning(en).

De monitor verzamelt gegevens over het gebruik van dit instrument door te kijken in welke gevallen de procedure wordt ingezet en om welke redenen. Daarnaast worden gegevens opgehaald over het verloop van de procedure zelf. Die staat voor een deel vast, maar enkel onderdelen zijn door het bevoegd gezag te bepalen. Denk aan het nemen van een voorkeursbeslissing of

²⁴ MVT, p. 174.

niet. De monitor richt zich op die niet-vaststaande onderdelen om in beeld te krijgen in hoeverre daar wel of niet gebruik van gemaakt wordt. Tot slot verzamelt de monitor gegevens over het 'resultaat' van het projectbesluit. Verandert het besluit bijvoorbeeld het omgevingsplan? Of geldt het als vergunning voor een activiteit? Dit kan per projectbesluit verschillen.

1.6.1 Hoeveel vrijwillige en verplichte projectbesluiten worden ingezet om complexe projecten van publiek belang doorgang te laten vinden? En door welke overheden?

In sommige gevallen is het verplicht een projectbesluit te nemen, bijvoorbeeld bij hoofdinfrastructuur voor verkeer en energie en bij primaire waterkeringen. In andere gevallen is dat een vrijwillige keuze van overheden. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoeveel van de projectbesluiten vrijwillig of verplicht zijn. Dat heeft ook een signalerende werking, bijvoorbeeld als de uit de trend blijkt dat er steeds minder vrijwillige projectbesluiten worden ingezet.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[54] Aantal projectbesluiten	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	DSO
[55] Aantal verplichte projectbesluiten	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	DSO (Ontwikkelaagenda, doorontwikkeling)

1.6.2 Hoeveel verzoeken worden er door initiatiefnemers ingediend voor het nemen van een projectbesluit en bij welke bevoegde gezagen?

Het projectbesluit kan ingezet worden om besluitvorming rond initiatieven te stroomlijnen.²⁵ Een initiatiefnemer kan hiertoe een verzoek doen bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan daarna een procedure te starten "als het voornemens is medewerking te verlenen aan het initiatief en er een onderdeel van provinciaal of rijksbeleid met het project is gemeoid."²⁶ Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe vaak er aanvragen worden gedaan door initiatiefnemers en hoe bevoegde gezagen daarmee omgaan.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[56] Aantal aanvragen door initiatiefnemers voor een projectbesluit	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	DSO

²⁵ MvT, p. 175.

²⁶ MvT, p. 181.

[57]	Aantal keer dat een aanvraag door initiatiefnemers wordt geaccepteerd	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	DSO (Ontwikkelagenda, uitbouw)
------	---	---	-----------------------------------

1.6.3 Hoe vaak gebruiken overheden voorkeursbeslissingen in het proces om tot een projectbesluit te komen?

Onderdeel van de projectprocedure kan zijn het nemen van een voorkeursbeslissing waarin het bevoegd gezag aangeeft welke oplossing de voorkeur heeft. In de meeste gevallen mag het bevoegd gezag zelf bepalen of de voorkeursbeslissing deel uitmaakt van de projectprocedure, in een klein aantal gevallen is het verplicht. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden kiezen voor een voorkeursbeslissing en of dat vrijwillig of verplicht is.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[58] Aantal keer dat een voorkeursbeslissing wordt genomen in de projectprocedure	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp • Verplicht of vrijwillig 	Tekstanalyse

1.6.4 In hoeveel voorkeursbeslissingen of projectbesluiten wordt duidelijk gemaakt hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken in de ontwikkeling daarvan?

Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt de plicht voor bevoegde gezagen te motiveren hoe andere partijen bij het besluit betrokken zijn en wat de resultaten daarvan zijn (motiveringsplicht). Dit staat voor het projectbesluit in artikel 5.51 van de Omgevingswet en voor de voorkeursbeslissing in artikel 5.5 van het Omgevingsbesluit. Met de onderstaande indicator(en) meten we in hoeveel gevallen aan deze motiveringsplicht wordt voldaan, met 100% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[59] Aantal (%) voorkeursbeslissingen waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	Tekstanalyse

[60]	Aantal (%) projectbesluiten waarin staat benoemd hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn betrokken	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Onderwerp 	Tekstanalyse
------	---	---	--------------

1.6.5 In hoeveel gevallen wijzigt een projectbesluit een omgevingsplan?

Het projectbesluit past over het algemeen niet binnen de regels van de bestaande omgevingsplannen.²⁷ Een projectbesluit wijzigt daarom de regels in het omgevingsplan indien nodig voor het uitvoeren, in werking hebben en/of in stand houden van het project (Artikel 5.52 van de Omgevingswet, 1e lid).^{28 29} Het bevoegd gezag van het projectbesluit moet dit zelf in het projectbesluit meenemen indien van toepassing. Een projectbesluit wijzigt niet de regels in een omgevingsverordening of waterschapsverordening, maar kan de regels daarin wel buiten toepassing laten als die regels de uitvoering van het besluit onevenredig belemmeren (artikel 5.53 van de Omgevingswet). Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre het projectbesluit wordt gebruikt om omgevingsplannen aan te passen.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[61] Aantal keren dat een projectbesluit een omgevingsplan aanpast.	<ul style="list-style-type: none"> • Datum • Onderwerp 	DSO (ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.6.6 In hoeveel gevallen geldt een projectbesluit als omgevingsvergunning?

In het projectbesluit kan het waterschap, de provincie of het Rijk vergunningplichtige activiteiten direct regelen. Ze worden dan onderdeel van het projectbesluit. De beoordelingsregels voor die vergunningplichtige activiteiten blijven wel gelden. Ook de regels over voorschriften in een omgevingsvergunning blijven gelden. Met de onderstaande indicator(en) geven we inzicht in hoeverre

²⁷ Bij ingaan van de Omgevingswet zullen nog niet alle gemeenten een omgevingsplan hebben. In deze overgangsfase hoeft het Rijk, de provincie of het waterschap met het projectbesluit het omgevingsplan niet te wijzigen. Voor zover het projectbesluit in strijd is met het omgevingsplan, geldt het projectbesluit dan als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeente moet er dan voor zorgen dat zij het nieuwe deel van het omgevingsplan in overeenstemming brengt met deze omgevingsvergunning.

²⁸ MvT, p. 181.

²⁹ MvT, p. 176.

overheden gebruik maken van de mogelijkheid de vergunningverlening mee te nemen in het projectbesluit.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[62] Aantal keren dat een projectbesluit geldt als een omgevingsvergunning	<ul style="list-style-type: none"> • Datum • Activiteit(en) 	DSO (Ontwikkelagenda, doorontwikkeling)

1.6.7 Hoe vaak wordt bij projectbesluiten een m.e.r.- (beoordeling) gemaakt/ ingediend?

Een projectbesluit is project-m.e.r.-plichtig. Dat betekent dat in het proces een project-m.e.r. gemaakt dient te worden als bijlage bij het besluit. Wordt er gebruik gemaakt van een voorkeursbeslissing, dan is de voorkeursbeslissing plan-m.e.r.-plichtig. Met de onderstaande indicator(en)meten we bij hoeveel projectbesluiten aan deze verplichting wordt voldaan, met 100% als streven.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[63] Aantal (%) projectbesluiten waarbij een m.e.r. is ingediend	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit(en) 	DSO
[64] Aantal (%) projectbesluiten waarbij een m.e.r.-beoordeling is ingediend	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Activiteit(en) 	DSO

1.7 Andere instrumenten

Naast de zes kerninstrumenten biedt de Omgevingswet instrumenten voor specifieke doelen. Deze andere instrumenten zijn in principe geen onderdeel van de Monitor Werking Omgevingswet (zie hoofdstuk 2). Er zijn echter drie instrumenten die wij noodzakelijk achten om specifiek te monitoren: onteigening, geluidproductieplafond en kostenverhaal zonder tijdvak. De reden daartoe is dat deze instrumenten nieuw of veranderd zijn met de invoering van de Omgevingswet, naar verwachting vaak gebruikt zullen worden en tot op heden niet op een andere plek gemonitord worden. De monitor verzamelt over deze drie instrumenten voornamelijk gegevens over hoe vaak deze instrumenten worden ingezet en door welk bestuursorgaan.

1.7.1 In hoeverre wordt het instrument onteigening ingezet?

Middels onteigening kunnen bevoegde gezagen grondeigendom ontnemen in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. De regels hiervoor in de Ontheigeningswet gaan over naar de Omgevingswet. Daarbij veranderen een aantal zaken, bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan de ontheigeningsbeschikking neemt, en niet de Kroon. Met de onderstaande indicatoren maken we inzichtelijk hoe vaak dit instrument, door wie, met welke grondslag en om welke reden wordt ingezet. Dit heeft ook een signalerende werking, bijvoorbeeld als duidelijk wordt dat onteigening vooral wordt ingezet voor een specifieke beoogde vorm van ontwikkeling.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[65] Aantal ontheigeningsbeschikkingen	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag (onteigenaar) • Datum • Grondslag (omgevingsplan, omgevingsvergunning, projectbesluit) • Beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik en beheer 	Tekstanalyse

1.7.2 In hoeverre wordt het instrument geluidproductieplafond ingezet?

De regels over geluid veranderen met de komst van de Omgevingswet. Onderdeel daarvan is dat bevoegde gezagen de maximaal toegelaten hoeveelheid geluid op een referentiepunt vastleggen als omgevingswaarde. Dit heet het geluidproductieplafond (gpp). Dit plafond stelt het bevoegd gezag in voor het geluid van wegen, spoorwegen of industrieterreinen. Een geluidproductieplafond is een resultaatverplichting voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet de ontwikkeling van geluid daarom monitoren en bij (dreigende) overschrijding maatregelen nemen. Met de onderstaande indicator geven we inzicht in hoeverre overheden gebruik maken van dit instrument.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[66] Aantal ingestelde geluidproductieplafonds	<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegd gezag • Datum • Toepassing (weg, spoorweg, industrieterrein) 	DSO (Ontwikkelaarsgenda, doorontwikkeling)

1.7.3 In hoeverre wordt het instrument kostenverhaal zonder tijdvak ingezet?

Voor publiekrechtelijk kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling biedt de Omgevingswet een nieuw systeem: kostenverhaal zonder tijdvak. Dit systeem is bestemd voor organische gebiedsontwikkeling. Er is dan op voorhand geen blauwdruk voor de gebiedsontwikkeling en geen fasering en einddatum. Dat maakt het lastig de kosten en opbrengsten vooraf te berekenen. In die gevallen is bij het vaststellen van het omgevingsplan is dan geen gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten vereist, maar een kostenplafond. Dit regelt artikel 13.15, Omgevingswet. Alleen gemeenten kunnen gebruik maken van kostenverhaal zonder tijdvak in het omgevingsplan. Met de onderstaande indicatoren geven we inzicht in hoeverre gemeenten gebruik maken van deze mogelijkheid.

Indicatoren	Uitsplitsen naar	Bron
[67] Aantal (%) keer keuze voor kostenverhaal zonder tijdvak	• Datum	Tekstanalyse

1.8 Aanvullende indicatoren beschermen/ benutten

De flexibiliteit in de Omgevingswet mag niet ten koste gaan van de bescherming van de fysieke leefomgeving, ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving. De nieuwe flexibiliteit betreft vooral lokale milieuhinder en vergunningvrij bouwen. Op andere terreinen bestond vaak al veel afwegingsruimte of boden Europese regelgeving of harde nationale belangen (infrastructuur, defensie) geen ruimte. De nieuwe flexibiliteit binnen het stelsel van de Omgevingswet kan inderdaad voor verschillende doelen worden ingezet. Naast het toespitsen van regels op de specifieke situatie, waarbij het beschermingsniveau in beginsel niet wijzigt, kan het ook gaan om het bieden van meer bescherming, of ruimere ontwikkelingsmogelijkheden. Het beschouwen om welke van deze situaties het gaat vraagt om een bredere analyse, waarbij naast de decentraal gestelde regel ook de beleidskeuze van de rijksregel moet worden betrokken. Zo gaan sommige regels ervan uit dat in een beperkt deel van de situaties aanscherpen of versoepelen nodig is om de juiste balans te vinden, omdat regels in specifieke situaties onnodig streng of te soepel zuiden uitpakken, terwijl bij andere regels decentraal versoepelen of aanscherpen in beginsel niet voor de hand ligt. Bij sommige regels, bijvoorbeeld rijksomgevingswaarden, is versoepelen bovendien uitgesloten. Door middel van tekstanalyse wordt alleen gekeken naar het voorkomen als basis.

Indicatoren	Bron
[68] Hoe vaak stellen provincies en gemeenten aanvullende en/of afwijkende omgevingswaarden in omgevingsverordeningen en omgevingsplannen vast en in hoeverre worden afwijkende omgevingswaarden soepeler of strenger vastgesteld dan de omgevingswaarde, standaardwaarde of grenswaarde in of krachtens de Omgevingswet?	Tekstanalyse
[69] Hoe vaak stellen provincies, gemeenten en waterschappen aanvullende en/of afwijkende maatwerkregels vast in omgevingsverordeningen, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen? In hoeverre worden afwijkende maatwerkregels soepeler of strenger vastgesteld dan de algemene regel van Rijk of provincie?	Tekstanalyse
[70] Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de geldende algemene regel	Tekstanalyse
[71] Hoe vaak wordt in vergunningvoorschriften afgeweken van decentrale algemene regels?	Tekstanalyse
[72] Hoe vaak wordt toestemming verleend of geweigerd voor een gelijkwaardige maatregel <i>[aanvulling bij vragen 1.3.10 en 1.4.2]</i> ?	Tekstanalyse

Bijlage 2.

Onderwerpen en indicatoren verbeterdoelen

2. Onderwerpen en indicatoren kwalitatief onderzoek verbeterdoelen

- 2.1 Verbeterdoel: Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.

De Omgevingswet brengt een grote hoeveelheid sectorale wetten en regelgeving samen in één wet. Dit moet overheden en andere betrokkenen stimuleren in het fysieke domein, uitgaande van de ontwikkeling of opgave, de diverse sectorale belangen in samenhang te beschouwen. Het beoogt een integrale aanpak waarbij samenhang wordt aangebracht tussen sectoren, belangen en instrumenten. Dit zorgt er onder andere voor dat burgers en initiatiefnemers niet langer geconfronteerd worden met een gefragmenteerde overheid en ongelijksoortige wettelijke regelingen.

In de monitor wordt informatie verzameld om inzicht te krijgen in hoeverre dit verbeterdoel behaald wordt. Daartoe wordt gekeken naar de samenhangende benadering in termen van inhoudelijke thema's, belangen van betrokkenen, interne en externe samenwerking en inzet van instrumentarium.

2.1.1 Overheden betrekken alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving in het ontwikkelen en uitvoeren van hun omgevingsbeleid.

Met de Omgevingswet krijgen bestuursorganen de opdracht om bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden rekening te houden met de samenhang van alle relevante thema's uit de leefomgeving. Dit veronderstelt een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving die meer is dan de optelsom van sectorale taken en bevoegdheden.³⁰ Bij integratie gaat het erom of alle relevante onderwerpen worden bekeken en om het bij elkaar brengen van regels. Randvoorwaarde bij een integrale benadering is immers dat alle sectorale (internationale) doelstellingen per deelbelang overeind blijven. Met de onderstaande indicator(en)

³⁰ MVT, p. 22.

maken we inzichtelijk in hoeverre overheden in hun beleid en uitvoering de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving meer in samenhang bezien. De veronderstelling is dat de Omgevingswet overheden hiervoor de juiste instrumenten aanreikt.

Indicatoren	Bron
[73] Worden de verschillende thema's in de fysieke leefomgeving in samenhang bekeken in de omgevingsvisies van de gemeenten/provincies?	Casestudy
[74] Worden bij omgevingsplan en omgevingsvergunning alle relevante thema's uit de fysieke leefomgeving meegenomen door bevoegde gezagen?	Casestudy

2.1.2 Overheden betrekken de belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijk partners in het ontwikkelen en uitvoeren van hun omgevingsbeleid.

De samenhang die de wetgever met de Omgevingswet voor ogen heeft gaat ook over het aanbrengen van samenhang tussen belangen in de fysieke leefomgeving.³¹ Overheden dienen daarom in het maken van hun leefomgevingsbeleid, zoals omgevingsvisies, inbreng vanuit de maatschappij organiseren om een integraal beeld te krijgen van de belangen en daar in de ontwikkeling en uitvoering van beleid rekening mee te houden. Overheden en maatschappelijke partners wordt daarbij gestimuleerd om over de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid heen te kijken.³² Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe het betrekken van en samenhang aanbrengen tussen de verschillende belangen vorm krijgt.

Indicatoren	Bron
[75] Hebben bevoegd gezagen informele of formele processen ingericht om participatie te organiseren bij de inzet van het instrumentarium?	Casestudy
[76] Gebruiken overheden opgedane inzichten over belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijk partners om hun beleid aan te scherpen?	Casestudy
[77] Voelen burgers, bedrijven en maatschappelijke partners zich gehoord in het participatieproces bij beleidsontwikkeling?	Casestudy

³¹ MvT, p. 62.

³² MvT, p. 283.

2.1.3 Overheden werken intern (tussen afdelingen en sectoren) en onderling samen bij het opstellen en uitvoeren van hun leefomgevingsbeleid

De Omgevingswet beoogt ook samenhang aan te brengen in bestuurlijke en ambtelijke processen en samenwerking in de fysieke leefomgeving.³³ Dat betekent onder andere dat er per project of activiteit maar één besluit genomen hoeft te worden, ook al gaat het verschillende overheden aan.³⁴ Deze stroomlijning 'achter het loket' stelt hoge eisen aan de afstemming en samenwerking tussen overheden.³⁵ Besluiten moeten genomen worden met inachtneming van de belangen van iedere betrokken overheid en op elkaar worden afgestemd.³⁶ Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe deze samenhangende benadering gericht op bestuurlijke en ambtelijke processen vorm krijgt.

Indicatoren	Bron
[78] Worden binnen provincies, gemeenten en waterschappen alle relevante afdelingen betrokken bij het opstellen van een omgevingsvisies, programma's en decentrale regelgeving?	Casestudy
[79] In hoeverre stemmen overheidsorganen de inzet en inhoud van instrumenten uit de Omgevingswet met elkaar af?	Casestudy
[80] Worden partijen zoals GGD, veiligheidsregio's, netbeheerders, ProRail en Staatsbosbeheer door gemeenten en provincies betrokken bij inzetten van instrumenten?	Casestudy

2.1.4 Overheden brengen intern samenhang aan tussen de instrumenten die zij inzetten in het omgevingsbeleid.

Onderdeel van de integrale aanpak is voor overheden om de instrumenten in samenhang met elkaar in te zetten. De instrumenten uit de Omgevingswet hangen sterk met elkaar samen in de beleidscyclus.³⁷ Regels uit omgevingsplannen of -verordeningen en maatregelen uit programma's moeten bijvoorbeeld bijdragen aan de beleidsdoelen uit een

³³ MvT, p. 24.

³⁴ MvT, p. 44.

³⁵ MvT, p. 240

³⁶ MvT, p. 47.

³⁷ MvT, p. 22.

omgevingsvisie. En bij dreigende overschrijding van omgevingswaarden vastgelegd in een omgevingsplan, moet een programma worden ingezet om die omgevingswaarde alsnog te behalen. Met de onderstaande indicator(en) we inzichtelijk hoe deze samenhangende benadering gericht op de verschillende instrumenten van de omgevingswet vorm krijgt.

Indicatoren	Bron
[81] Zetten overheden actief in op alle onderdelen van de beleidscyclus en de instrumenten die daarbij horen?	Casestudy
[82] Wordt in omgevingsvisies verwezen naar andere instrumenten waarmee de visie tot uitvoering wordt gebracht en visa versa?	Casestudy
[83] In hoeverre zetten overheden vrijwillige of voorwaardelijke programma's in gekoppeld aan gestelde omgevingswaarden?	Casestudy

2.2 Verbeterdoel: Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.

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

2.2.1 Overheden gebruiken in hun leefomgevingsbeleid de mogelijkheden om een balans te vinden flexibiliteit en houvast.

De Omgevingswet geeft overheden de mogelijkheid een meer flexibele aanpak te hanteren in hun omgevingsbeleid. Zo kunnen overheden met maatwerkvoorschriften regelgeving aanpassen voor specifieke gevallen. Deze flexibiliteit kan echter ook leiden tot minder voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Uniforme regels hebben als voordeel dat ze burgers en bedrijven meer houvast bieden.³⁸ Overheden zullen met de Omgevingswet hierin een balans moeten zoeken om de juiste mate van flexibiliteit en houvast te bieden voor de samenleving. Met de onderstaande

³⁸ Mvt, p. 40

indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden invulling geven aan deze balans.

Indicatoren	Bron
[84] Hoe maken overheden de afweging tussen uniforme regelgeving en maatwerk?	Casestudy
[85] Hoe bieden overheden maatwerk aan initiatiefnemers?	Casestudy
[86] Hoe bieden overheden gebiedsgericht maatwerk met locatie specifieke regelgeving?	Casestudy
[87] Hoe vaak worden er maatwerkvoorschriften vastgesteld ten aanzien van bodem en infrastructuur? In hoeverre worden deze maatwerkvoorschriften soepeler of strenger vastgesteld dan de geldende algemene regel?	Casestudy

2.2.2 Overheden maken gebruik van de afwegingsruimte die algemene regels bieden.

De Omgevingswet geeft binnen gestelde regels nog een zekere afwegingsruimte voor bevoegde gezagen. Denk aan de mogelijkheid voor initiatiefnemers om gelijkwaardige maatregelen te nemen. Overheden kunnen deze afwegingsruimte gebruiken om, binnen de gezette kaders, de regels flexibel toepassen om maatwerk te leveren als de algemene regels initiatiefnemers te weinig duidelijkheid geven of beperkend zijn.³⁹⁴⁰⁴¹ Daarnaast hebben overheden ook de mogelijkheid deze afwegingsruimte te vergroten door bijvoorbeeld open plan regels te stellen. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden met deze afwegingsruimte in algemene regels omgaan.

Indicatoren	Bron
[88] Gebruiken overheden de afwegingsruimte die algemene regelgeving biedt alvorens maatwerkregels of -voorschriften toe te passen?	Casestudy
[89] Wordt door initiatiefnemers gezocht naar de mogelijkheden die algemene regelgeving biedt alvorens om	Casestudy

³⁹ MvT, p. 144.

⁴⁰ MvT, p. 145.

⁴¹ MvT, p. 39.

	maatwerkvoorschriften wordt gevraagd?	
[90]	Creëren overheden bewust afwegingsruimte in hun regelgeving en zo ja, hoe?	Casestudy

2.2.3 Colleges van B&W maken gebruik van de mogelijkheden om onderbouwd af te wijken van omgevingsplannen.

De Omgevingswet biedt colleges de mogelijkheid af te wijken van omgevingsplannen, zolang de verschillende belangen goed worden afgewogen.⁴² “Alle regels in het omgevingsplan zijn appellabel en van al die regels kan door middel van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden afgeweken”⁴³ Dit vergroot de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten. Voor dergelijke ‘buitenplanse omgevingsplanactiviteiten’ gelden beoordelingsregels uit het Bkl. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden gebruik maken van deze bestuurlijke afwegingsruimte om van omgevingsplannen af te wijken.

Indicatoren	Bron
[91] Hoe wordt er door colleges van B&W gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op aanvraag af te wijken van omgevingsplannen?	Casestudy
[92] Hoe verloopt het proces van belangenafweging bij het afwijken van omgevingsplannen en hoe worden de beoordelingsregels uit het Bkl hierin gebruikt?	Casestudy
[93] In welke type gevallen wordt deze bevoegdheid door colleges van B&W ingezet?	Casestudy

2.3 Verbeterdoel: Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet moet ervoor zorgen dat de besluitvorming over projecten in de leefomgeving sneller en beter wordt. Hierdoor weten initiatiefnemers sneller waar ze aan toe zijn. Het verbeteren én versnellen van de besluitvorming zijn twee doelen die niet automatisch in elkaars verlengde liggen. Overheden zullen hier een

⁴² MvT, p. 65.

⁴³ MvT, p. 92.

goede balans in moeten vinden. De monitor verzamelt informatie over hoe overheden invulling geven aan deze balans in de praktijk.

2.3.1 Initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden ervaren een toename van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten.

De Omgevingswet beoogt de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten te verbeteren door samenhang aan te brengen in het omgevingsrecht. Hierdoor kunnen integrale besluiten genomen worden die de leefomgeving als geheel ten goede komen. Daarnaast geeft de samenhang in de Omgevingswet dienstverlenende overheidsinstanties de mogelijkheid om hun taakuitvoering te stroomlijnen waardoor de uitvoering wordt geprofessionaliseerd.⁴⁴ Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk of deze kwaliteitsverbetering door betrokkenen ervaren wordt.

Indicatoren	Bron
[94] Ervaren initiatiefnemers een verbetering in de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten?	Casestudy
[95] Ervaren overheden (en hun uitvoeringsorganisaties) de mogelijkheid om op basis van de Omgevingswet hun taakvoering te stroomlijnen?	Casestudy

2.3.2 Initiatiefnemers, belanghebbenden en overheden ervaren een versnelling van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Uitgangspunt van de ‘sneller en beter’-aanpak van de Omgevingswet is dat betrokkenen een versnelling van de besluitvorming ervaren.⁴⁵ Bijvoorbeeld omdat betrokkenen met één vergunningaanvraag verschillende toestemmingen voor activiteiten kunnen krijgen.⁴⁶ De versnelling wordt ook aangemoedigd door omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten in de hoofdregel binnen reguliere procedures van 8 weken af te ronden.⁴⁷ Het ervaren van sneller besluitvorming gaat echter breder dan alleen de formele besluitvorming. Ook de voortrajecten en informele voorbereidende processen zijn onderdeel van het besluitvormingsproces. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk of deze versnelling in de praktijk ervaren wordt.

⁴⁴ MvT, p. 240.

⁴⁵ MvT, p. 263.

⁴⁶ MvT, p. 264.

⁴⁷ MvT, p. 264.

Indicatoren	Bron
[96] Ervaren initiatiefnemers een versnelling van besluitvorming over projecten?	Casestudy
[97] Ervaren bevoegde gezagen een snellere afhandeling van vergunningenbesluiten?	Casestudy
[98] Ervaren initiatiefnemers, bevoegde gezagen en andere betrokkenen de versnelling als positief?	Casestudy

2.3.3 De belangen van derden worden door initiatiefnemers goed en tijdig betrokken bij besluitvorming over initiatieven.

Voor een hoge kwaliteit van de besluitvorming is het belangrijk dat de belangen van derden goed zijn meegenomen in het proces. De Omgevingswet streeft hierbij naar een participatieve aanpak, waarbij belanghebbenden in een vroeg stadium bij besluitvorming worden betrokken.⁴⁸ De participatieve aanpak draagt bij aan het inzichtelijk krijgen van “lokale kennis, ideeën en belangen”⁴⁹ en die mee te nemen in de besluiten over initiatieven. Bij concrete projecten ligt de verantwoordelijkheid voor het meenemen van de belangen van derden bij de initiatiefnemer. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre de belangen van derden in de besluitvorming worden betrokken.

Indicatoren	Bron
[99] In hoeverre investeren initiatiefnemers in een voortraject waarin betrokkenen kunnen participeren in de besluitvorming?	Casestudy
[100] In hoeverre worden initiatiefnemers door het bevoegd gezag gestimuleerd om derden te betrekken in de ontwikkeling van hun plannen?	Casestudy
[101] In hoeverre worden de belangen van derden meegenomen in de besluitvorming over initiatieven?	Casestudy

⁴⁸ MvT, p 281.

⁴⁹ MvT, p. 47.

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

Met de invoering van de Omgevingswet zijn er in de fysieke leefomgeving minder regels die burgers, bedrijven en overheden moeten raadplegen en minder verschillende procedures. Rechtsfiguren, bestuurlijke verplichtingen en begrippen zijn gestroomlijnd. Wat over blijft is "één centrale wet, zes uniforme kerninstrumenten en een overzichtelijk opgebouwde set aanvullende instrumenten."⁵⁰ Voor initiatiefnemers komt er één loket om omgevingsvergunningen aan te vragen en via het DSO moet het mogelijk zijn alle wet- en regelgeving op een locatie inzichtelijk te hebben. Tezamen moet dit het voor betrokkenen inzichtelijker, voorspelbaarder en gemakkelijker worden om met het omgevingsrecht te werken. In de monitor verzamelen we informatie om inzichtelijk te maken of dit ook zo door betrokkenen ervaren wordt.

2.4.1 Het is voor gebruikers inzichtelijk én begrijpelijk wat er op een locatie kan en mag en onder welke voorwaarden.

De Omgevingswet heeft als doel het op dit moment gefragmenteerde omgevingsrecht samen te brengen in één, samenhangende wet.⁵¹ Alle regelgeving over de verschillende sectoren van de leefomgeving komt hierin samen. Ook in de instrumenten van de Omgevingswet vindt deze integratie plaats. Omgevingsplannen- en verordeningen moeten over alle relevante aspecten van de leefomgeving gaan en deze in samenhang beschrijven. Dit zou het voor gebruikers duidelijker moeten maken wat er in de omgeving kan en mag.⁵² Het DSO is daarin het centrale loket om deze informatie over de fysieke leefomgeving kunnen opvragen (artikel 20.12 en 20.20 van de Omgevingswet). Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk of deze verduidelijking en versimpeling wordt ervaren door gebruikers.

Indicatoren	Bron
[102] In hoeverre worden de geldende regels op een locatie als <i>inzichtelijk</i> ervaren (vindbaar en leesbaar) voor belangstellenden?	Casestudy
[103] In hoeverre worden de geldende regels op een locatie als begrijpelijk ervaren door belangstellenden?	Casestudy
[104] Ervaren initiatiefnemers een verminderde regeldruk door de versimpeling onder de Omgevingswet?	Casestudy

⁵⁰ MvT, p. 261

⁵¹ MvT, p. 18-19

⁵² MvT, p. 31.

2.4.2 Gebruik van het omgevingsrecht en het DSO wordt door gebruikers als gemakkelijk ervaren.

Belangrijk onderdeel in het vergemakkelijken van de omgang met het omgevingsrecht voor overheden, initiatiefnemers en andere betrokkenen is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). In het DSO zouden betrokkenen gemakkelijk moeten kunnen inzien welke regels er voor hen gelden. Daarnaast zou het DSO het voor betrokkenen gemakkelijker moeten maken om vergunningen aan te vragen omdat het DSO het loket vormt voor vergunningaanvragen ongeacht het bevoegd gezag. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre het gebruiksgemak van het DSO in de praktijk wordt ervaren door gebruikers.

Indicatoren	Bron
[105] Weten gebruikers hun weg te vinden naar het DSO?	Casestudy
[106] Ervaren initiatiefnemers het DSO als gebruiksvriendelijk voor het raadplegen van beleid en regelgeving?	Casestudy
[107] Ervaren initiatiefnemers het als gemakkelijk om vergunningen aan te vragen via het DSO?	Casestudy
[108] Kunnen overheden overweg met het DSO voor het inzichtelijk maken van hun beleid en regelgeving?	Casestudy

2.4.3 Het omgevingsbeleid van overheden is voor gebruikers voorspelbaar en biedt houvast voor het ondernemen van initiatieven.

Het doel in de Omgevingswet is dat overheden een balans bieden van vrijheid enerzijds en de behoefte aan voorspelbaarheid en (rechts)zekerheid anderzijds. Voor het merendeel van de activiteiten volstaan algemene regels als kader voor het handelen. Het voordeel daarvan is dat de initiatiefnemer zonder tussenkomst van de overheid weet welke randvoorwaarden van toepassing zijn voor zijn activiteiten en wat zijn handelingsvrijheid is.⁵³ Binnen die grenzen kan de overheid waar nodig flexibiliteit bieden opdat maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.⁵⁴ Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden in het zoeken naar die balans houvast en voorspelbaarheid bieden.

Indicatoren	Bron
-------------	------

⁵³ MvT, p. 31

⁵⁴ MvT, p. 264.

[109] In hoeverre ervaren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het overheidsbeleid als voorspelbaar en kunnen zij in hun activiteiten daarop anticiperen?	Casestudy
[110] Hoe ervaren initiatiefnemers de balans tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid van overheden?	Casestudy

Bijlage 3.

Onderwerpen en indicatoren onderzoek uitvoeringsprincipes

3. Onderwerpen en indicatoren kwalitatief onderzoek uitvoeringsprincipes

3.1 Integraal werken

Met de Omgevingswet wordt de fysieke leefomgeving op een integrale manier benaderd. De nieuwe kerninstrumenten hebben bijvoorbeeld inhoudelijk een bredere reikwijdte dan huidige instrumenten zoals structuurvisies en bestemmingsplannen omdat ze ook gaan over onderwerpen als gezondheid, duurzaamheid en veiligheid. Dat vraagt ook wat van de manier van werken van overheden. De monitor verzamelt hierover informatie om inzichtelijk te maken in hoeverre overheden op deze manier werken.

3.1.1 Overheden werken integraal aan het beschermen en benutten van de leefomgeving.

De Omgevingswet vraagt van overheden integraal te werken. Die integraliteit zit op verschillende punten (zie 2.1). Het gaat om het in samenhang bezien van verschillende sectoren in de leefomgeving (water, economie, wonen, etc.) en verschillende belangen van betrokkenen. Het gaat ook intern tussen verschillende afdelingen en extern tussen verschillende overheden samen te werken. En tot slot gaat het aanbrengen van samenhang tussen de verschillende instrumenten die je als overheid inzet. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden op deze manier werken in de praktijk.

Indicatoren	Bron
[111] In hoeverre bezien overheden de verschillende sectoren in de leefomgeving in samenhang?	Casestudy
[112] In hoeverre nemen overheden de belangen van derden mee in het maken van beleid en het uitvoeren daarvan?	Casestudy

[113] In hoeverre brengen overheden interbestuurlijk samenhang aan in hun omgevingsbeleid?	Casestudy
[114] In hoeverre zetten overheden de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet in samenhang in?	Casestudy

3.1.2 Overheidsorganisaties zijn toegerust om integraal te werken

Integraal werken vraagt van overheden een organisatie (structuur en cultuur) waarin – daar waar nodig – over de ‘organisatiehark’ heen verbindingen worden gelegd én dat er verbindingen worden gelegd met relevante ketenpartners zoals omgevingsdiensten, veiligheidsregio’s, GGD ‘s en andere overheden. Het vraagt van organisaties meer samen te werken om verbindingen te leggen tussen verschillende (beleids)velden of thema’s, verschillende onderdelen van de beleidscyclus (beleidsontwikkeling, programma’s/ projecten en de uitvoering c.q. de beheerorganisatie) en de verschillende soorten gebieden. Daarnaast vergt het de vaardigheid om te gaan met tegenstrijdige belangen, zowel tussen partijen als tussen verschillende sectorale belangen. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

Indicatoren	Bron
[115] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om integraal te werken?	Casestudy

3.2 Waarborgen rechtsbescherming

De Omgevingswet brengt een vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers met zich mee om meer ruimte te geven aan initiatiefnemers. Wat het gelijkwaardig beschermingsniveau betreft, legt de MvT bij de Omgevingswet dit uitgangspunt neer in twee elementen⁵⁵:

1. Gelijkwaardige bescherming gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit (“Uitgangspunt van de regering is dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau.”). Dit aspect is echter moeilijk onder te brengen in een jaarlijkse monitor en vraagt om een verdiepend onderzoek;
2. Behoud rechtsbescherming (“Uitgangspunt van de regering is dat geen verlies van waarborgen mag optreden ten opzichte van het beschermingsniveau onder de huidige wetgeving.”)
Meer ruimte voor initiatiefnemers moet volgens de wetgever niet leiden tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden. De rechtsbescherming moet gewaarborgd blijven. In de monitor

⁵⁵ MvT p.38

verzamelen we informatie om inzicht te krijgen in deze rechtsbescherming van belanghebbenden.

3.2.1 Belanghebbenden gebruiken de mogelijkheden om hun recht te halen via het omgevingsrecht.

De Omgevingswet heeft als doel belanghebbenden in een vroeg stadium te betrekken bij ingrijpende besluiten. Dat gebeurt in de voorbereiding van besluiten via participatie en bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure in een zienswijzenprocedure. Bij minder ingrijpende besluiten is er de mogelijkheid van bezwaar. Met de onderstaande indicator(en) geven we inzicht in hoeverre belanghebbenden gebruik maken van deze mogelijkheden die het omgevingsrecht biedt. Daarbij is een van de aannames dat er meer gebruik van gemaakt zal worden omdat de Omgevingswet het vergemakkelijkt met eenvoudigere procedures.⁵⁶ De indicatoren hebben daarmee vooral een signaalfunctie.

Indicatoren	Bron
[116] Is het voor belanghebbenden inzichtelijk door welk bevoegd gezag en wanneer besluiten genomen worden en hoe zij daar invloed op kunnen hebben?	Casestudy
[117] Hoe vaak gaan betrokkenen in beroep tegen een beslissing op bezwaar?	Tekstanalyse
[118] Hoe vaak gaan betrokkenen in (direct) hoger beroep (naar de RvS)?	Tekstanalyse
[119]	
[120] Hoe vaak gaan overheden naar de Raad van State voor een uitspraak over een geschil tussen overheden?	Tekstanalyse
[121] Welke eisers gaan in beroep? Particulieren of niet-particulieren, en tegen welke verweerders, B&W, gemeenteraad, GS, etc.?	Tekstanalyse

3.2.2 De invoering van de Omgevingswet leidt niet tot een toename van de complexiteit van juridische conflicten.

Er bestaan verschillende gedachten over de vraag of de Omgevingswet zal leiden tot toenemende complexiteit van juridisch conflicten of niet. Deze vragen spelen vooral bij vergunningverlening en omgevingsplannen.

⁵⁶ MVT, p. 38.

Indicatoren	Bron
[122] Welke werklast brengt het omgevingsrecht met zich mee voor de rechtelijke macht en de Raad van State?	Casestudy
[123] In hoeverre is de complexiteit van de juridische conflicten toegenomen?	Casestudy

3.2.3 Bevoegde gezagen geven aan dat zij in hun vergunningverlening, toezicht en handhaving overweg kunnen met opener normen, maatwerk en flexibilisering die de Omgevingswet met zich meebrengt.

De Omgevingswet geeft meer ruimte voor opener normen, maatwerk en flexibilisering. Voorbeelden hiervan zijn het waar mogelijk werken met doelvoorschriften en de algemene zorgplicht. Dit soort regelgeving zal mogelijk hogere eisen stellen aan de uitvoering van VTH. De toezichthouder zal ook bij deze opener normen de naleving moeten kunnen beoordelen en de verleiding weerstaan om het betreffende voorschrift al op voorhand op te vullen met beleidsregels. De overheid zal verder moeten blijven investeren in de deskundigheid en professionaliteit van de toezichthouder en handhaver, zodat deze in het dynamische krachtenveld effectief en geloofwaardig kunnen opereren. Transparantie, onafhankelijkheid en een proactieve, signalerende rol van de toezichthouder ten opzichte van beleidsmakers zijn noodzakelijk. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

Indicatoren	Bron
[124] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de instrumenten uit de Omgevingswet?	Casestudy
[125] In hoeverre kunnen toezichthouders en handhavers in de praktijk overweg met de algemene zorgplicht in de Omgevingswet?	

3.3 Positieve grondhouding ten opzichte van initiatiefnemers

Artikel 1.6 van de Omgevingswet stelt een algemene zorgplicht vast: "Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving." Uitgangspunt bij de formulering van de zorgplicht

is dat activiteiten in beginsel kunnen plaatsvinden.⁵⁷ Eenieder neemt immers zijn verantwoordelijkheden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen of te verbeteren. Hierbij wordt van overheden een positieve grondhouding gevraagd ten opzichte van initiatieven: een grondhouding van vertrouwen in initiatiefnemers, meedenken en initiatieven mogelijk maken⁵⁸.

3.3.1 Overheden gaan uit van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers.

De 'ja, mits'-houding moet meer ruimte bieden voor initiatieven van onder meer burgers en bedrijven. Dat betekent niet dat alles overal kan, maar dat overheden met initiatiefnemers meedenken, plannen mogelijk proberen te maken en opereren vanuit vertrouwen. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden op deze manier werken en of initiatiefnemers dat ook zo ervaren.

Indicatoren	Bron
[126] Vinden overheden dat zij (bestuurlijk en ambtelijk) vanuit een positieve grondhouding opereren?	Casestudy
[127] Investeren overheden bij vergunningverlening in een omgevingsoverleg (voortraject) met initiatiefnemers om mee te denken?	Casestudy
[128] Vinden overheden dat de positieve grondhouding bijdraagt aan initiatieven die bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving?	Casestudy
[129] In hoeverre vinden initiatiefnemers dat de overheid vanuit een positieve grondhouding opereert?	Casestudy

3.3.2 Overheden houden in het opstellen van hun regelgeving rekening met een positieve grondhouding richting initiatiefnemers.

De beoogde positieve grondhouding hangt niet alleen af van de houding overheden, ook de regelgeving moet dat mogelijk maken. Regelgeving moet ruimte geven aan overheden samen met initiatiefnemers te zoeken naar manieren waarop een initiatief kan plaatsvinden, zonder de belangen van de fysieke leefomgevingen uit het oog te verliezen. Denk bijvoorbeeld aan een risico-gerichte benadering die niet op voorhand een type activiteit verbiedt, maar

⁵⁷ MvT, p. 71.

⁵⁸ De hier beoogde positieve grondhouding wordt in het spraakgebruik veelal een 'ja, mits'-houding genoemd. Er is hierbij geen sprake van een doelstelling, maar is gericht op de ambtelijke cultuur. Zie ook pagina 53 van de MvT.

op basis van risicofactoren bepaalt wat mogelijk is. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden rekening houden met de 'ja-mits'-houding bij het opstellen van regelgeving.

Indicatoren	Bron
[130] Gaan overheden bij het opstellen van hun regelgeving uit van een positieve grondhouding richting initiatiefnemers?	Casestudy

3.3.3 Overheidsorganisaties zijn toegerust om vanuit een positieve grondhouding te werken.

De beoogde positieve grondhouding vraagt van overheden niet te denken vanuit de 'regels', maar denken vanuit het initiatief en de toegevoegde waarde die daarmee kan worden behaald voor de omgeving. Vanuit die grondhouding moeten overheden ook kúnnen mee te denken met initiatiefnemers over hoe zij hun initiatief kunnen realiseren. Dit vraagt meer flexibel kunnen inspelen op vragen en initiatieven vanuit de gemeenschap. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

Indicatoren	Bron
[131] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om vanuit een positieve grondhouding te werken?	Casestudy

3.4 Participatie van en samenwerking met de samenleving

De Omgevingswet schrijft voor dat overheden bij visie- en planvorming en het ontwikkelen van programma's aangeven op welke wijze zij burgers, bedrijven en andere partijen hebben betrokken bij de totstandkoming ervan. En ook aanvragers van vergunningen moeten aangeven hoe ze invulling hebben gegeven aan participatie. In de monitor verzamelen we gegevens over hoe overheden en initiatiefnemers in de praktijk invulling geven aan deze eisen aan participatie.

3.4.1 Overheden hebben een participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving.

Bevoegde gezagen dienen bij toepassingen van de meeste instrumenten expliciet aan te geven hoe zij burgers, bedrijven, maatschappelijk partners en andere bestuursorganen betrekken (zie onderdeel 1). Vanwege het "noodzakelijke vormvrije karakter"⁵⁹ van participatie, staat het bevoegde gezagen vrij om

⁵⁹ MvT, p. 277.

deze participatieprocessen zelf in te richten. Bevoegde gezagen dus verantwoordelijk gesteld 'goede participatie' te organiseren, maar mogen zelf bepalen hoe zij die organiseren.⁶⁰ Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden de participatieprocessen organiseren.

Indicatoren	Bron
[132] Hebben provincies en gemeenten een participatiebeleid waarin zij vaststellen hoe zij burgers, bedrijven en maatschappelijk partners betrekken in de ontwikkeling van beleid en het nemen van besluiten?	Casestudy
[133]	
[134] Hebben overheden een handreiking om met participatie om te gaan?	Casestudy

3.4.2 Burgers ervaren voldoende mogelijkheden om te participeren bij totstandkoming van het omgevingsbeleid en waarden het proces.

Een belangrijk punt in de Omgevingswet is het ervoor zorgen dat burgers in een vroeg stadium worden betrokken bij de voorbereidingen van besluiten via participatie.⁶¹ Dit moet burgers voldoende mogelijkheden geven om te participeren in het omgevingsbeleid. In deze indicatoren maken we inzichtelijk in hoe burgers bij het besluitvormingsproces worden betrokken.

Indicatoren	Bron
[135] Heeft de initiatiefnemer de samenleving bij de aanvraag betrokken?	DSO (telling ja/nee)
[136] In hoeverre zijn burgers door overheden actief betrokken in het ontwikkelen van omgevingsbeleid?	Casestudy
[137] In hoeverre worden burgers door initiatiefnemers betrokken in participatieprocessen over initiatieven in de leefomgeving?	Casestudy
[138] In hoeverre vinden burgers dat zij hun belang kunnen inbrengen in participatieprocessen en daarmee invloed hebben op het beleid of besluiten?	Casestudy

⁶⁰ MvT, p. 177.

⁶¹ MvT, p. 38.

[139]	Op welke manieren kunnen burgers participeren (inspraakavonden, denktanks, etc.)?	Casestudy
[140]	Hoe leveren initiatiefnemers gegevens aan over de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij de aanvraag.	Casestudy

3.4.3 De samenstelling van de (participatie)deelnemers is in een vergelijkbare verhouding als de samenstelling van de buurt, wijk of gemeente waar het initiatief plaatsvindt.

Volgens de participatieve aanpak die bij de Omgevingswet hoort moet er geïnvesteerd worden in 'een breed proces met betrokkenen.'⁶² In deze indicatoren maken we inzichtelijk in hoeverre overheden daar in de praktijk voor zorgen.

Indicatoren	Bron	
[141]	In hoeverre zijn de deelnemerssamenstellingen van participatietrajecten een gelijkwaardige afspiegeling burgers, bedrijven en maatschappelijk partners?	Casestudy
[142]	Hoe zorgen overheden en initiatiefnemers actief voor een diverse samenstelling van bedrijven, burgers en maatschappelijke partners?	Casestudy

3.4.4 Overheidsorganisaties zijn toegerust om participatief te werken

De participatieve manier van werken stelt eisen aan de kennis en vaardigheden bij overheden. Het vraagt bijvoorbeeld om bredere *kennis* om vanuit meerdere belangen naar een initiatief te kunnen kijken in combinatie met de *vaardigheid* om die belangen in het proces te betrekken. Dit moet verder gaan dan het 'afvinken' van de participatie eisen. Belanghebbenden moeten zich gehoord voelen en begrijpen wat er met hun inbreng is gedaan. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

⁶² MVT, p. 277.

Indicatoren	Bron
[143] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om participatief te werken?	Casestudy

3.5 Gebiedsgericht werken

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

3.5.1 Overheden gebruiken hun omgevingsvisie en/of gebiedsprogramma's om hun gebiedsgericht beleid uit te voeren

Het stelsel van de Omgevingswet schept de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden voor gebiedsgerichte oplossingen.⁶³ Overheden kunnen hun visie op of beleid voor specifieke gebieden uitwerken in hun omgevingsvisie. Of ze kunnen gebruik maken van een gebiedsgericht programma.⁶⁴ Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden de beschikbare instrumenten gebruiken om gebiedsgericht beleid uit te voeren.

Indicatoren	Bron
[144] In hoeverre kiezen overheden ervoor om in hun omgevingsvisie onderdelen gebiedsgericht uit te werken?	Casestudy
[145] Wanneer kiezen overheden ervoor om gebiedsgerichte programma's te ontwikkelen?	Casestudy
[146] Hoe ervaren overheden de effectiviteit van gebiedsgerichte programma's?	Casestudy

3.5.2 Overheden gebruiken locatie-specifieke regelgeving om gebiedsgericht maatwerk te leveren.

Naast het gebiedsgericht werken op hoofdlijnen in de omgevingsvisie of het gebiedsprogramma kunnen overheden besluiten nemen over toestemming voor concrete gebiedsgerichte ontwikkelingen. Dat kan op hoofdlijnen via drie instrumenten: het projectbesluit voor complexe projecten van publiek belang, de omgevingsvergunning voor een afwijkende activiteit of een

⁶³ MvT, p. 9.

⁶⁴ MvT, p 274

wijziging van het omgevingsplan.⁶⁵ Met elk van deze instrumenten wordt locatie specifieke regelgeving gebruikt om gebiedsgericht maatwerk te leveren. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk hoe overheden de beschikbare instrumenten gebruiken om met regelgeving gebiedsgericht te werken.

Indicatoren	Bron
[147] In hoeverre gebruiken overheden projectbesluiten, omgevingsvergunningen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsplannen of wijzigingen van het omgevingsplan voor gebiedsgericht maatwerk?	Casestudy
[148] Hoe ervaren burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het gebiedsgerichte matwerk van overheden?	Casestudy

3.5.3 Overheidsorganisaties zijn toegerust om gebiedsgericht te werken

Gebiedsgericht werken vraagt om medewerkers van overheden die kunnen kijken vanuit het van het gebied, wat daar nodig is en hoe dat voor elkaar te krijgen. Er moet dus niet alleen vanuit de regelgeving gedacht moeten worden, maar ook als ontwikkelaar of zelfs met een ontwerpende blik. Daarnaast moeten overheidsorganisaties om kunnen gaan met locatie specifieke verschillen in visie, beleid als regelgeving en de grotere ruimte voor eigen afwegingen door bestuurders en ambtenaren. Met de onderstaande indicator(en) maken we inzichtelijk in hoeverre overheden hiervoor zijn toegerust in termen van kennis, expertise en vaardigheden.

Indicatoren	Bron
[149] Hebben overheden de kennis, expertise en vaardigheden om gebiedsgericht te werken?	Casestudy

⁶⁵ MVT, p. 274

Bijlage 4.

Toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer

#	Omschrijving toezegging	Opmerking
<u>T02857</u>	De minister voor Milieu en Wonen zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van de leden Klip-Martin (VVD) en Verkerk (ChristenUnie), toe de Kamer een integraal inzicht aan te bieden met betrekking tot de systematische aanpak van de monitoring. Jaarlijks komt er een brief over de monitoringsresultaten.	Binnen scope
<u>T02862</u>	De minister voor Milieu en Wonen zegt de Eerste Kamer toe dat zij zal bevorderen dat overheden expliciet aandacht besteden aan het betrekken van doelgroepen die normaal gesproken ondervertegenwoordigd zijn bij participatie, zal monitoren hoe participatie zich ontwikkelt en vervolgens bij de evaluatie van de Omgevingswet zal bepalen of andere of nadere eisen alsnog noodzakelijk zouden zijn (T02862).	Binnen scope voor wat betreft het monitoren hoe participatie zich ontwikkelt
<u>T02863</u>	De minister voor Milieu en Wonen zegt de Eerste Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Verkerk (ChristenUnie), toe bij de evaluatie van de Omgevingswet de kwaliteit van het participatieve proces te bezien en eventuele best practices die uit de evaluatie naar voren komen, te delen (T02863).	Binnen scope

#	Omschrijving toezegging	Opmerking
T02856	<p>De minister voor Milieu en Wonen zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van de leden Klip-Martin (VVD) en Verkerk (ChristenUnie), toe dat bij de evaluatie de onafhankelijke Evaluatiecommissie het risico van regelreflex zal bezien.</p> <p>In de brief van 24 juni 2020: bent u geïnformeerd dat het risico van regelreflex onderdeel uitmaakt van de hoofdonderwerpen die worden gemonitord en geëvalueerd.</p> <p>De volgende hoofdonderwerpen worden gemonitord:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ... • Verbeterdoelen, waaronder het risico op regelreflex bezien (T02856) en Benutting afwegingsruimte; 	Deels binnen scope
T02887	<p>De minister voor Milieu en Wonen zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Rietkerk (CDA), toe dat in de voortgangsbrief uiteengezet wordt hoe de onafhankelijke evaluatie na vijf jaar en de jaarlijkse monitoring vorm worden gegeven.</p>	Binnen scope
34986 nr. AB	<p>In de brief die voorafgaand aan de voorhang van het inwerkingtredings-KB wordt gestuurd, wordt ook ingegaan op de inrichting van de monitoring. Er komt jaarlijks een brief over de monitoringsresultaten. Onderdelen monitoring.</p> <p>Na inwerkingtreding zal er monitoring plaats vinden op de volgende onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ontwikkeling aantal MER'en en de onafhankelijke toetsing, - ontwikkelingen in de participatie en de kwaliteit van het participatieproces, - ontwikkelingen in de rechtsbescherming, - ontwikkelingen van de rechtspraak rond de Omgevingswet. 	Binnen scope voor wat betreft participatie en rechtsbescherming

#	Omschrijving toezegging	Opmerking
33118, nr. 75	(...) het kabinet [zal], ook naar aanleiding van de consultatie en ter uitvoering van de motie van de leden Cegerek en Veldman het effect van decentrale afweegruimte op het gelijkspelveld, de regeldruk voor bedrijven en het beschermingsniveau opnemen als onderdeel van de implementatiemonitor.	Binnen scope
MIO	Een stelselmonitor zou in beginsel in de gaten moeten houden in hoeverre de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en baten en lasten tussen de verschillende bestuurslagen onderling en tussen de bestuurslagen en de rechtspraak goed uitwerkt c.q. in hoeverre deze verdeling in balans is. Dit is een structurele monitortask die doorloopt na de transitiefase. Hiervoor zijn de metingen in het kader van de doelen van de wet een onderdeel. Er zijn echter meer onderdelen die in de gaten dienen te worden gehouden	Binnen scope