Programma
Aan de slag met de
Omgevingswet

Halfjaarrapportage 2e helft 2018

Monitor Invoering Omgevingswet

Colofon

Projectnaam	Halfjaarrapportage 2e helft 2018 Monitoring Invoering Omgevingswet
Versienummer	1.02 d.d. 4-3-2019
Locatie	Den Haag
Projectleider	Jeroen Pastoor
Contactpersonen	Jeroen Pastoor / Marcel Hoogwout

De halfjaarrapportage is een coproductie van het Interbestuurlijke Monitoringoverleg Invoering Omgevingswet:

- Eelke Horselenberg (VNG)
- Wijnand Dekking (Unie van Waterschappen)
- Jolijn den Bouwmeester (IPO)
- Linda Koops (Rijkspartijen)
- Rineke van den Bos (Programmadirectie Eenvoudig Beter)

Halfjaarrapportage 2e helft 2018

Monitor Invoering Omgevingswet

Inhoud

Colofon **2**

Programmaraad: conclusies en voorstellen voor bijsturing **6**

Voorstellen voor vervolg 6

Inleiding **8**

Monitor Invoering Omgevingswet 8
Leeswijzer 8

1 Ondersteuning door het programma **11**

1.1 Tevredenheid georganiseerde bijeenkomsten wisselt rond 7,4 12
1.2 Steeds meer vragen en bezoeken aan website Aan de slag 13
1.3 Voornaamste behoefte aan ondersteuning bij aansluiting op DSO 15

2 Algemeen beeld invoering Omgevingswet **17**

2.1 Besef dat meer moet worden gedaan dan gepland groeit 18
2.2 Lichte toename in aantallen organisaties met vastgesteld ambitieniveau 20
2.3 Van voorbereiding naar het werken aan concrete activiteiten 22
2.4 Samenwerking tussen overheden neemt toe 23
2.5 Continue toename in ter hand nemen nieuwe kerninstrumenten 21
2.6 Invoering Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) 26
2.7 Nog steeds toename in plaats van afname in aantallen ruimtelijke plannen zichtbaar 28
2.8 Gemiddeld elf te screenen verordeningen per gemeente 35
2.9 Aansluiting op DSO grootste uitdaging in deze fase invoering 35

3 Voortgang verbeterdoelen Omgevingswet (nulmetingen) 39

3.1 Referentiepunten verbeterdoel 1: vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak 40
3.1.1 De gebruiker kan op een kaart zien welke regels op een locatie gelden 41
3.1.2 Initiatiefnemers hoeven minder inspanningen te leveren voor het vergunningsproces 41
3.1.3 Afname van het aantal niet ontvankelijk verklaarde, teruggetrokken en geweigerde initiatieven 42
3.1.4 Afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van vergunningaanvragen 42
3.1.5 Afname van het aantal klachten en handhavingsverzoeken bij bevoegd gezag 43
3.2 Referentiepunten verbeterdoel 2: Samenhangende benadering 43
3.2.1 De kerninstrumenten zullen in kwaliteit en integraliteit toenemen 43
3.2.2 Belanghebbenden worden met participatie-initiatieven intensiever betrokken 43
3.3 Referentiepunten verbeterdoel 3: vergroten bestuurlijke afwegingsruimte 44
3.3.1 'Goede' initiatieven krijgen de ruimte van het bestuur 44
3.3.2 Overheden maken meer gebruik van globaal bestemmen en uitnodigingsplanologie 44
3.3.3 Overheden zetten vaker flexibiliteitsinstrumenten in op een locatie of voor een functie 45
3.4 Referentiepunten verbeterdoel 4: Verbeteren en versnellen van de besluitvorming 46
3.4.1 De doorlooptijden van de planvormingsprocessen van omgevingsplannen zijn korter 46
3.4.2 Overheden ervaren een toename van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de besluiten 46
3.4.3 De doorlooptijd van vergunningaanvragen neemt af 46
3.4.4 Overheden maken minder gebruik van de mogelijkheid tot uitstel 46

Programmaraad: conclusies en voorstellen voor bijsturing

Op basis van dit rapport trekt de ProgrammaRaad enkele conclusies. Ook stelt de Programmaraad enkele voorstellen voor (bij)sturing voor.

Conclusies halfjaarrapport 2e helft 2018

Op basis van de monitorgegevens concludeert de ProgrammaRaad het volgende:

A. De overheden maken stapsgewijs vorderingen bij de implementatie van de wet. Door het groeiende besef van de impact van de opgave krijgen zij in toenemende mate zicht op wat er concreet nog moet gebeuren voor hun eigen organisatie en welke uitdagingen hieraan gekoppeld zijn.

B. We constateren dat in voorbereiding op de aansluiting de intensivering van communicatie over het digitaal stelsel bijgedragen heeft aan een toenemend bewustzijn over de omvang van de invoeringsopgave.

C. Het kunnen werken met de wet vraagt van werknemers nieuwe kennis en vaardigheden, zoals het opstellen en beheren van toepasbare regels. We concluderen dat het merendeel van de overheden nog niet weet hoe ze in deze vaardigheden gaat voorzien.

D. Steeds meer andere disciplines zijn/worden op actieve wijze betrokken bij de transitie-opgave.

Voorstellen voor vervolg

De conclusies leiden tot de volgende voorstellen voor het vervolg:

A. De behoefte aan maatwerk is in deze fase belangrijk. Spits het gebruik van het instrumentarium van de Omgevingswet toe op de behoeften van specifieke doelgroepen. Richt de invoeringsondersteuning daarbij met name op de kerninstrumenten die nodig zijn per invoeringsdatum.

B. Faciliteer overheden bij de aansluiting op het digitaal stelsel door de verschillende faciliteiten, praktijkproeven en demo's en de stappen die overheden kunnen en moeten nemen in voorbereiding op de aansluiting, samen te brengen in een aanpak. Het programma stelt hiertoe in 2019 een aansluitstrategie op.

C. Er lopen op dit moment onderzoeken bij de bevoegd gezagen naar de benodigde kennis en vaardigheden. Verken of het huidige aanbod, zoals de kennisontwikkeling en -overdracht via de Slagsessies, kan worden verrijkt of geïntensiveerd.

D. Maak zoveel mogelijk gebruik van bestaande regionale en landelijke netwerken van experts en professionals van koepels en beroepsverenigingen om de inhoudelijke toerusting die nodig is voor een integrale samenhangende implementatie van de wet bij verschillende disciplines te verbeteren.

Inleiding

Monitor Invoering Omgevingswet

Het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet heeft in zijn taakstelling de opdracht gekregen de invoering van de Omgevingswet te monitoren[1]. Dit gebeurt vanuit het project Monitor Invoering Omgevingswet aan de hand van drie hoofdvragen:

1. Levert het programma Aan de slag met de Omgevingswet (ADSMO) de gewenste ondersteuning en doet het programma dat goed?
2. Boeken de verschillende overheden voldoende voortgang met de implementatie van de wet om op tijd klaar te zijn voor de inwerkingtreding?
3. Wordt de Omgevingswet een succes, ofwel weten we met elkaar de beleidsdoelen van de stelselherziening te realiseren?

Deze halfjaarlijkse monitorrapportage beschrijft de stand van zaken op de drie hoofdvragen per eind 2018 en is inmiddels de vierde halfjaarrapportage die op basis van de monitor wordt uitgebracht. De basis voor de monitor wordt gevormd door de (sub)doelen uit het Programmaplan 2016-2019, de separaat door het opdrachtgevend beraad vastgestelde prestatie-indicatoren en de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

De monitorrapportage is in eerste instantie bedoeld voor de leden van het opdrachtgevend beraad (OGB) en de ProgrammaRaad van het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Zij kunnen de resultaten gebruiken voor het (bij)sturen van hun ondersteuningsinspanningen bij de implementatie van de wet. Daarnaast wordt met de monitorrapportage een bijdrage geleverd aan de monitorafspraken die de minister met de Tweede Kamer heeft gemaakt.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 tot en met 3 zijn per hoofdvraag (zie hierboven) de beschikbare monitorresultaten gepresenteerd. Daarbij is het volgende onderscheid te maken:

- Hoofdstuk 1 en 2 rapporteren concreet over het ‘wat’ van de voortgang. Om de lezer te helpen is door het team Monitoring Implementatie Omgevingswet steeds een duiding gegeven van wat uit de resultaten is af te lezen.
- Hoofdstuk 3 beschrijft wat er uit een aantal nulmetingen is gekomen met betrekking tot de hypothesen die zijn gesteld over de gebieden waarop het succes van de wet zichtbaar kan worden gemaakt.

Veel van de bevindingen zijn gebaseerd op enquêteresultaten uit het halfjaarlijkse inventarisatie-onderzoek onder projectleiders en programmamanagers bij de verschillende overheden. Alhoewel de response op deze enquêtes relatief hoog is kunnen sommige verschillen ten opzichte van vorige metingen mede gevolg zijn van kleine wijzigingen in aantallen respondenten en welke respondenten er mee doen. Dit speelt vooral bij de bestuurslagen waar de populatie relatief klein is zoals bij de provincies, waterschappen en Rijk. Maar ook bij de gemeenten kunnen verschillen in de samenstelling van de groep respondenten tussen de rondes de vergelijkbaarheid beïnvloeden. Om meer beeld te krijgen van de beweegredenen en context achter de antwoorden zijn ter aanvulling bij een aantal respondenten interviews uitgevoerd:

[1] Het Planbureau voor de Leefomgeving rapporteert separaat over de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet i.c. de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook de ontwikkeling van het digitaal stelsel kent een eigen cyclus van monitoring.

Deze ronde zijn enkele gemeenten en provincies geïnterviewd om meer gevoel te krijgen bij de verhalen achter hun antwoorden in het inventarisatie-onderzoek. Citaten uit deze interviews zijn op diverse plekken als illustratie in de tekst opgenomen. Ze zijn herkenbaar door de kaders waarin ze zijn opgenomen.

Lezers kunnen meer achtergrondgegevens, dwarsdoorsneden, analyses en onderliggende onderzoeksrapporten terugvinden op: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/kennis-onderzoek/onderzoek/.

1

ONDERSTEUNING DOOR HET PROGRAMMA

De eerste vraag die centraal staat in de monitoring is de mate waarin het programma de juiste dingen doet en hoe de activiteiten worden gewaardeerd. Deze informatie is van belang voor het aanscherpen van het aanbod van het programma en het eventueel ontwikkelen van nieuwe producten en diensten, zodat die (nog) beter aansluiten bij de behoeften van de doelgroepen van het programma.

De conclusie die kan worden getrokken is: **De behoefte aan specifieke informatie en ondersteuning neemt toe terwijl waardering programma-activiteiten min of meer gelijk blijft.**

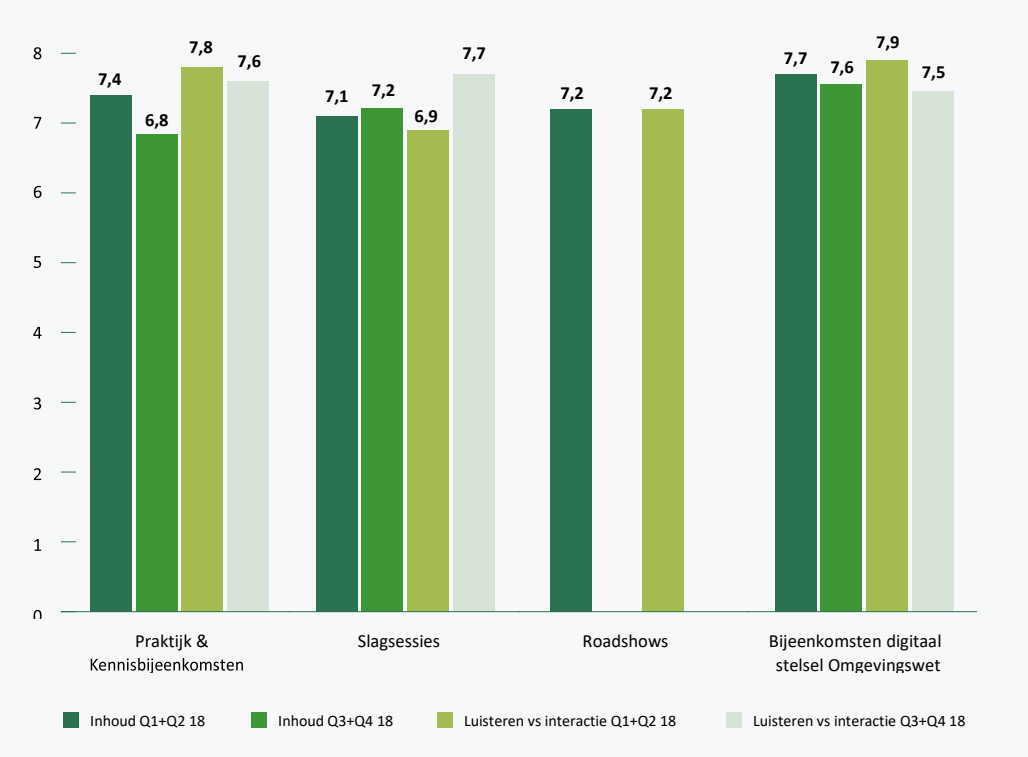
Deze conclusie lichten wij in de volgende paragrafen toe.

1.1 Tevredenheid georganiseerde bijeenkomsten wisselt rond 7,4

Het aantal bijeenkomsten dat het programma in het tweede halfjaar van 2018 heeft georganiseerd is opnieuw afgenomen ten opzichte van het voorgaande half jaar. Dit is conform de afspraken die zijn gemaakt met de veranderopgaven. De bijeenkomsten die door het programma zijn georganiseerd trokken gemiddeld meer mensen en werden ook beter beoordeeld.

Sinds begin 2017 worden alle deelnemers aan de door het deelprogramma Invoeringsondersteuning (IVO) georganiseerde bijeenkomsten gevraagd hoe ze de inhoud en de interactie van de bezochte bijeenkomst hebben gewaardeerd.

Het gemiddelde waarderingscijfer voor de georganiseerde sessies ligt rond de 7,4. Dat is ongeveer gelijk aan de gemiddelde waardering in het eerste halfjaar van 2018. Er zijn echter wel verschillen tussen waarderingen van de soorten sessies:



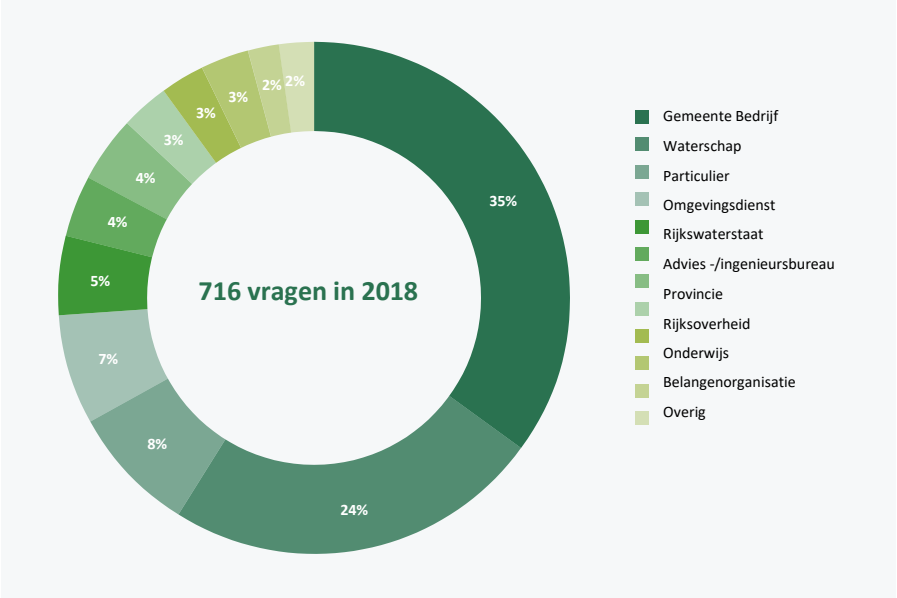
Figuur 1.1: Gemiddelde waardering bijeenkomsten 1e en 2e helft '18 vs 3e en 4e helft '18.

De waardering voor de slagsessies lijkt vooral voor de vorm te zijn toegenomen. Voor de Praktijk & kennisbijeenkomsten en de DSO-bijeenkomsten is een lichte daling in de waardering voor zowel inhoud als vorm zichtbaar.

1.2 Steeds meer vragen en bezoeken aan website Aan de slag

Het Informatiepunt (IP) ondersteunt doelgroepen middels een helpdesk (vraagbeantwoording via telefoon en mail) over de Omgevingswet, de deelprogramma's Invoeringsondersteuning (IVO) en het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO)Daarnaast onderhoudt zij de website van het programma ADS en levert zij (kennis)bijdragen aan de genoemde onderdelen.
Zowel de helpdesk als de website laten een significante groei in het aantal raadplegingen zien over 2018.

Vragen aan helpdesk IP 2018



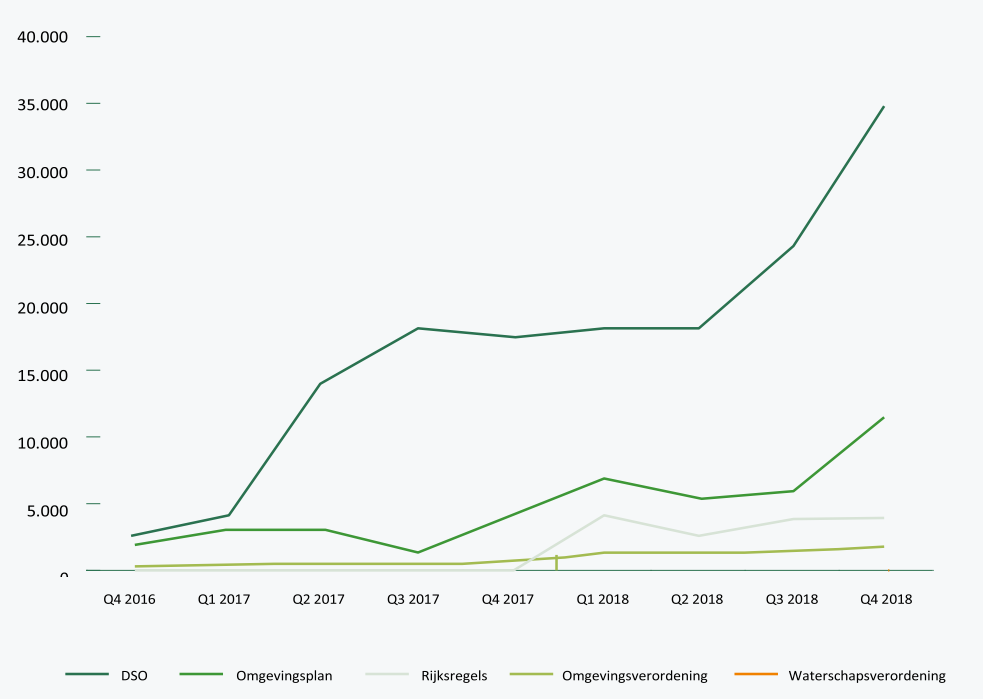
Figuur 1.2: Vooral gemeenten en bedrijven stellen vragen

Het aantal vragen dat bij het IP in 2018 is binnengekomen is significant (48%) toegenomen ten opzichte van 2017. In de tweede helft van 2018 zijn er 407 vragen gesteld.

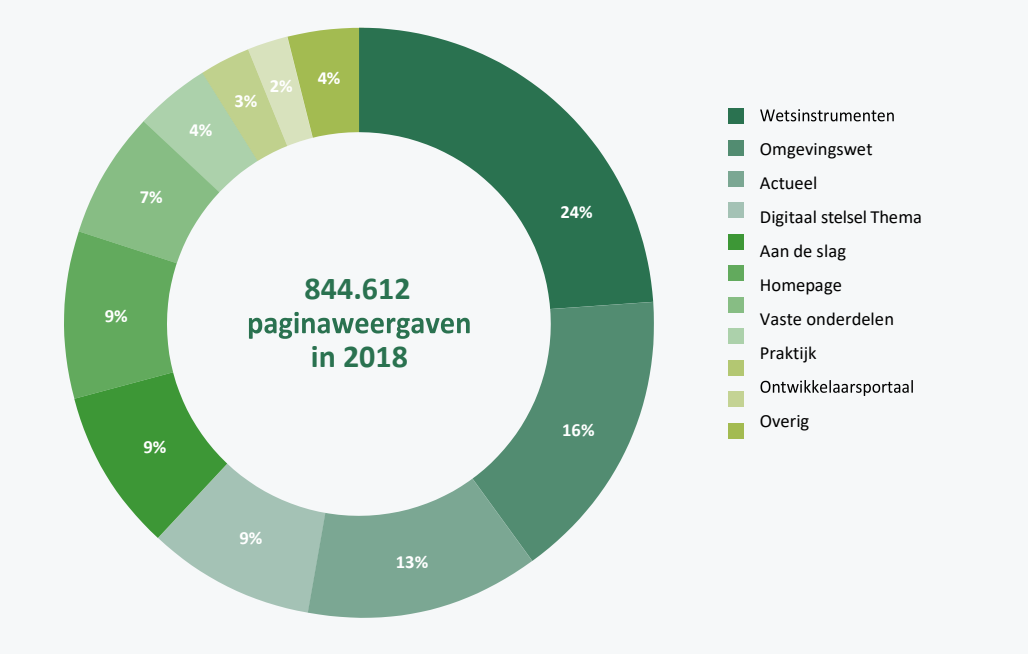
Voorbeelden van vragen die binnen zijn gekomen zijn bij de relevante onderdelen in deze rapportage in aparte kaders opgenomen.

De website aandeslagmetdeomgevingswet.nl heeft het afgelopen halfjaar ook een flink aantal extra bezoekers mogen verwelkomen. Veel van de extra bezoeken hadden te maken met nieuw gepubliceerde content over wetgeving (w.o. besluiten) en de activiteiten die in het afgelopen halfjaar zijn georganiseerd voor de doelgroepen door IVO en het DSO. Bijgaande grafiek laat de stijging zien voor enkele specifieke thema's. Hieruit blijkt dat het vooral bezoek van de DSO-informatie een sterke stijging kent, wat in lijn is met de toegenomen aandacht voor dit thema vanuit het programma.

Kwartaaltrend paginaweergaven 5 specifieke thema's



Figuur 1.3: Sterke toename bezoek webpagina's Omgevingsplan en DSO 2e helft 2018



Figuur 1.4: Wetsinstrumenten, algemene Ow info en actualiteiten meest bezochte onderwerpen op website programma ADS

Kijkend naar het totaal bezoek over 2018, dan zien we dat bijna de helft van de bezoekers zich verdiept in pagina's over het inhoud zoals de wetsinstrumenten, de basis van de Omgevingswet en de diverse thema's. Dit is in lijn met de groeiende behoefte aan informatie over de inhoud.

1.3 Voornaamste behoefte aan ondersteuning bij aansluiting op DSO

In november 2018 is opnieuw onder alle project- en programmamanagers bij de verschillende overheden geïnventariseerd op welke onderwerpen zij ondersteuning bij de invoering van de Omgevingswet zouden willen krijgen. Deze keer was de meetmethode iets anders en konden de respondenten de behoeften in een van tevoren klaargezette lijst aanvinken. Ze konden daarbij meerdere antwoorden aanvinken. De percentages zijn daardoor over de gehele breedte hoger en moeilijker vergelijkbaar met de uitkomsten van vorige rondes. De respondenten hebben op deze nieuwe wijze de volgende ondersteuningsbehoeften aangegeven:



Figuur 1.5: Ondersteuningsbehoefte bij implementatie Omgevingswet.

De projectleiders en programmamanagers geven aan vooral behoefte te hebben aan ondersteuning bij het aansluiten op het DSO.

100.000+ gemeente:
In deze fase hebben wij het meest behoefte aan vroegtijdige ondersteuning op het gebied van het DSO. Hierbij is vooral behoefte aan een duidelijke roadmap en deelname aan praktijkproeven.

Bijna de helft geeft daarnaast aan informatie te kunnen gebruiken over de nieuwe regelgeving en de impact daarvan. Ook de behoefte aan financiële en/of capacitaire ondersteuning en ondersteuning bij het vertalen van beleid naar toepasbare regels die in het DSO kunnen worden opgenomen, leeft bij een substantieel deel van de doelgroepen en in het bijzonder bij gemeenten (52% van de gemeentelijke respondenten geeft aan hier behoefte aan te hebben).

Middelgrote gemeente:
Wij hebben vooral behoefte aan meer concrete ‘handen aan het bed’, zoals experts die de invoering specifiek toepassen op de lokale situatie.

Kleine gemeente:
We zouden baat hebben bij specifieke tips of informatie gericht op de transitie bij kleine gemeentes.

100.000+ gemeente:
Wij hebben vooral behoefte aan manieren om het oude WRO-denken ‘uit de hoofden van de mensen te halen’ en duidelijkere basisregels bij het realiseren van participatie.

2

ALGEMEEN BEELD INVOERING OMGEVINGSWET

De tweede vraag die centraal staat in de monitoring is de voortgang van de implementatie bij het bevoegd gezag. Deze informatie is van belang voor het (bij)sturen op het op tijd klaar zijn vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten uit de monitor gepresenteerd die iets zeggen over de voortgang. Daarnaast worden ook waar mogelijk vergelijkingen gemaakt met de eerdere metingen. Naast de voortgang per onderwerp zal dit hoofdstuk ingaan op de knelpunten waar overheden mee kampen bij de invoering en de verwachtingen die zij hebben over het op tijd klaar zijn voor de invoering.

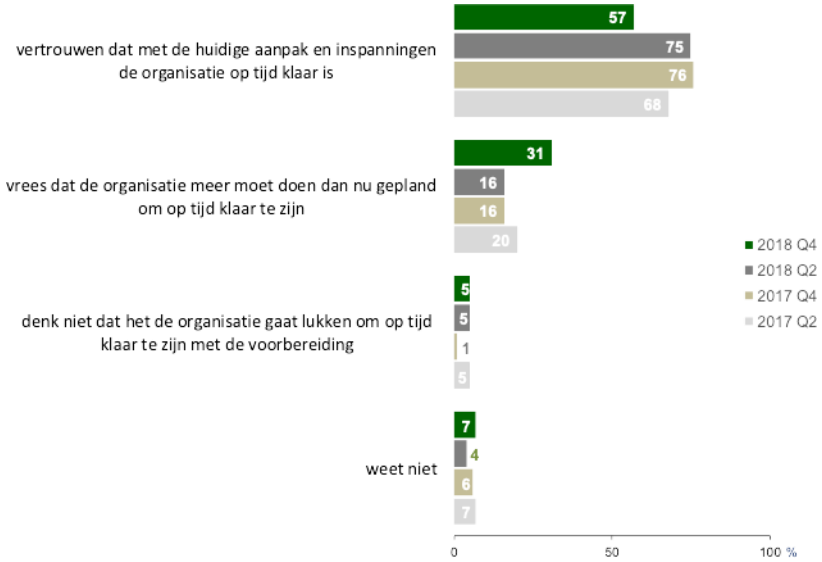
De conclusie die kan worden getrokken is: Met het dichterbij komen van de invoeringsdatum en de vorderingen die worden gemaakt, worden ook de uitdagingen concreter.

Deze conclusie lichten wij in de onderstaande paragrafen toe.

2.1 Besef dat meer moet worden gedaan dan gepland groeit

Net als bij voorgaande metingen is in november 2018 gepeild in hoeverre de organisaties het vertrouwen hebben dat zij de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet tijdig zullen hebben afgerond. Dit geeft het volgende beeld:

Vertrouwen: In hoeverre heeft u het idee dat u en uw organisatie de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet tijdig gereed heeft? Basis: rijksinstanties, provincies, gemeenten, waterschappen (n=195).



Figuur 2.1: Significante verschuiving zichtbaar in aantal overheden dat tot besef komt dat meer moet worden gedaan dan nu al gepland om op tijd klaar te zijn

Figuur 2.1 laat zien dat ongeveer 5% van alle responderende overheden denkt niet op tijd klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet. Dit percentage is het afgelopen halfjaar niet veranderd. Wel heeft er een afname plaatsgevonden in het aantal organisaties dat aangeeft vertrouwen te hebben dat men met de huidige aanpak en inspanningen op tijd klaar is. Tegelijkertijd is er een toename te zien van het aantal organisaties dat aangeeft een grotere inspanning dan eerder gepland te moeten leveren om op tijd klaar te zijn. Als verklaring voor deze verschuiving wordt door meerdere instanties aangegeven dat nu de invoering concreet wordt er steeds meer zicht ontstaat op de impact. Het besef groeit dat de veranderingen meer of andere inspanningen van de organisatie vergen dan tot nog toe voorzien. Dat het besef in deze periode ontstaat, geeft vertrouwen dat er nog voldoende tijd is om de voorbereidingen te intensiveren en toch nog op tijd klaar te zijn.

Kleine gemeente die als relatieve achterblijver na voren kwam uit het inventarisatie-onderzoek:
Onze achterstand heeft veel te maken heeft met een gehele stopzetting van het programma in onze gemeente eind 2017. Alhoewel de gemeente al in 2016 was begonnen met voorbereidingen besloot het MT eind 2017 om het gehele proces stop te zetten omdat ze in de veronderstelling waren dat de invoering zou worden uitgesteld en omdat de impact van de invoering werd onderschat. Terwijl we in 2016 het gevoel hadden misschien wel tot de voorhoede te behoren, dringt het nu door dat we tot de achterhoede behoren. Alhoewel de Omgevingswet nu wel bij de organisatie begint te leven, is de gehele transitie voor de organisatie nog een black box. Wel heeft de organisatie nu een aantal externe bureaus ingehuurd om hen te helpen bij het maken van de noodzakelijke vorderingen.

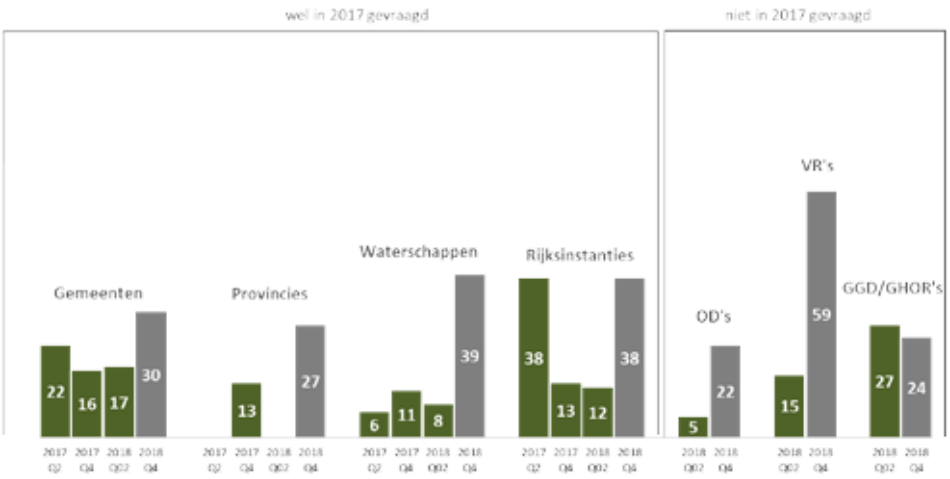
Provincie
We hebben het idee dat we de invoering goed onder controle hebben al zal de echte cultuuromslag nog wel vele jaren duren.

100.000+ gemeente:
Het wordt door de gemeente niet direct als een probleem gezien dat wij verwachten niet op tijd klaar te zullen zijn. Het belangrijkste knelpunt is dat er onvoldoende capaciteit is om te werken aan de veranderopgave, daar waar het tempo van de verandering hoofdzakelijk wordt bepaald door het beschikbare budget. Uiteindelijk zal je ook deels door schade en schande wijs moeten worden. Dat is onvermijdelijk, ongeacht de mate van voorbereiding.

100.000+ gemeente:
We verwachten op tijd klaar te zullen zijn, omdat we veel vertrouwen hebben in de expertise en de toewijding van ons team.

In figuur 2.2 is per categorie overheden weergegeven hoe zij in de loop van de tijd hebben gescoord in de antwoordcategorie ‘Ik vrees dat we meer moeten doen dan we nu al gepland hebben om op tijd klaar te zijn’.

Vraag uit enquête: In hoeverre heeft u het idee dat u en uw organisatie de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet goed onder controle heeft? **Basis:** alle responderende organisaties (n=238; alleen de percentages zijn weergegeven van organisaties die vrezen dat zij meer moeten doen dan nu gepland).



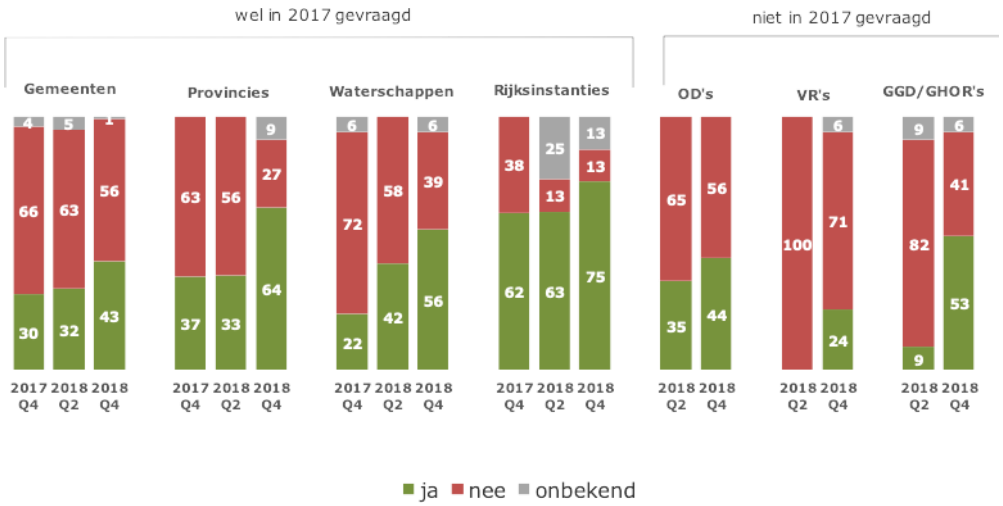
Figuur 2.2: Aandeel overheden die tot besef komen dat men meer moet doen dan tot nu toe gepland groeit. (in %)

Een toenemend aantal organisaties denkt meer dan de huidige geplande inspanningen te moeten leveren om op tijd klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet. Dat is te zien bij alle overheidscategorieën met uitzondering van de GGD/GHOR-instanties.

2.2 Lichte toename in aantallen organisaties met vastgesteld ambitieniveau

Aan alle organisaties is net als in het tweede kwartaal van 2018 gevraagd of er door hun bestuur al een ambitieniveau is vastgesteld ten aanzien van de invoering van de Omgevingswet. Binnen alle doelgroepen is een toename te zien van het aantal organisaties dat aangeeft dat ze een concreet ambitieniveau hebben vastgesteld over wat ze met de invoering van de Omgevingswet willen bereiken.

Ambitieniveau per organisatie: Heeft uw organisatie al een ambitieniveau vastgesteld over wat uw organisatie met de komst van de Omgevingswet wenst te bereiken? **Basis:** alle responderende organisaties (n=238)



Figuur 2.3: Aandeel overheidsorganisaties dat een ambitieniveau heeft vastgesteld m.b.t. de invoering van de Omgevingswet (in %)

Van de organisaties die een ambitieniveau hebben vastgesteld hebben de gemeenten vrijwel allemaal ambities om meer te doen met burgerparticipatie (99%) Daarnaast zijn ook de ambities op het gebied van uitnodigingsplanologie (80%), energietransitie (84%) en duurzaamheid (84%) in populariteit gestegen. Ook zien veel gemeenten kansen met de woningbouwopgave en klimaatadaptatie (beiden 78%). Het aandeel gemeenten met een vastgesteld ambitieniveau dat ook ambities heeft om de lokale afwegingsruimte in te zetten voor het aanscherpen van normen, is sinds de vorige halfjaarrapportage gestegen van 32% naar 50%. Het versoepelen van normen is bij de groep gemeenten met vastgestelde ambities toegenomen van circa 44% naar 57%.

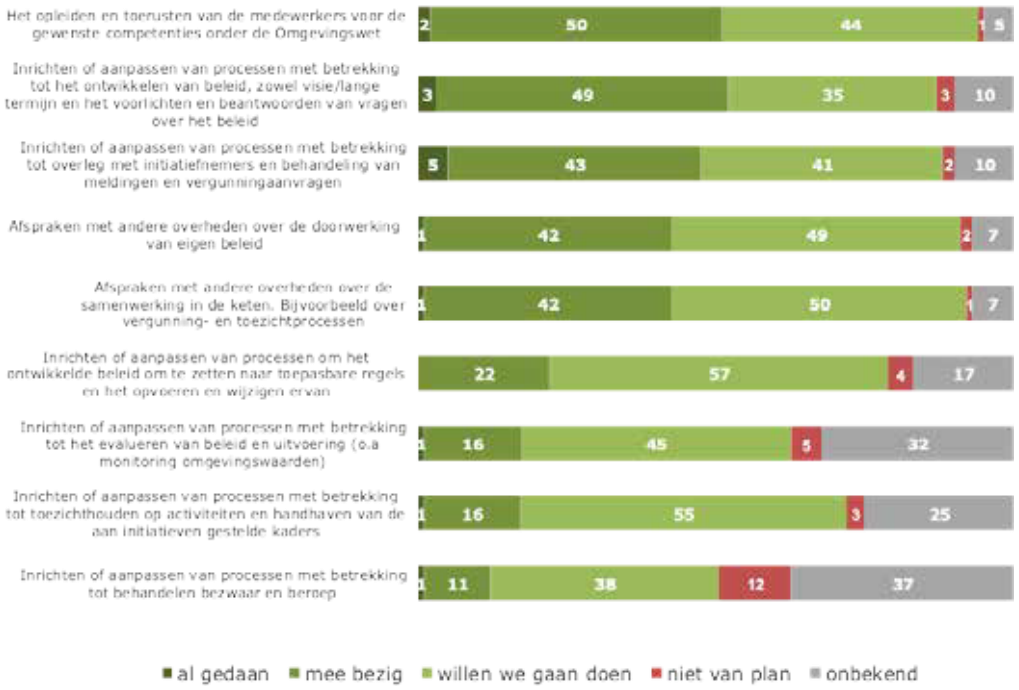
Middelgrote gemeente:
Onze gemeente heeft bewust wat bescheiden ambities. We hebben wel grote ambities op het stimuleren van burgerparticipatie en het verbeteren van de dienstverlening. Hier hechten we als organisatie veel waarde aan omdat dit voor onze burgers de meest tastbare verandering van de wet zal zijn.

100.000+ gemeente:
We hebben er bewust voor gekozen om onze inhoudelijke ambities niet van tevoren vast te leggen maar deze keuzes gaandeweg te maken. We bouwen een brug terwijl we erover heen lopen, en het wordt steeds concreter hoe die brug eruit gaat zien.

Bij provincies waren er 7 van de 11 die ambities hadden vastgesteld. Ook bij is burgerparticipatie (7 op7) en deregulering (6 op 7) populair even als duurzaamheid, energietransitie, klimaatadaptatie, ruimtelijke kwaliteit en woningbouw (allemaal 6 op 7). Opvallend is dat maar 3 van de 7 provincies met ambities specifieke maar vooralsnog alleen bescheiden ambities heeft om de dienstverlening te verbeteren. Bij de 18 waterschappen die in de respons zaten hadden er 10 een ambitieniveau vastgesteld. Hiervan hebben 9 op de 10 ambities op het vlak van klimaatadaptatie, duurzaamheid, energietransitie en stimuleren van burgerparticipatie. Fysieke veiligheid en dienstverleningsverbetering speelt bij 8 op de 10 als ambitie. Deregulering van bestaande verordeningen staat bij 4 op 10 op het ambitielijstje.

2.3 Van voorbereiding naar het werken aan concrete activiteiten[1]

Het programma ADSMO heeft samen met de koepels routeplanners opgesteld. Daarin staat globaal aangegeven waar het bevoegd gezag in de periode 2016-2019 mee bezig zou moeten zijn met het oog op de invoering van de Omgevingswet[2]. Sinds eind vorig jaar zijn de belangrijkste mijlpalen opgenomen in het halfjaarlijkse inventarisatie-onderzoek. In de tweede helft van 2018 zijn alle project- en programmamanagers bij alle betrokken overheidsorganisatie opnieuw gevraagd aan te geven hoe ver de overheden zijn met de organisatie van de uitvoering. Hieraan hebben in totaal 238 overheidsorganisaties gehoor gegeven. In figuur 2.2 is opgenomen hoe ver men inmiddels is op de gedefinieerde mijlpalen en in hoeverre de benodigde activiteiten reeds zijn uitgevoerd.



Figuur 2.4: Mate waarin mijlpalen uit de routeplanners worden opgepakt en zijn gerealiseerd. (in %)

Momenteel zijn de meeste gemeenten, waterschappen, rijksinstanties en provincies bezig met het organiseren van de bovengenoemde activiteiten of zijn van plan om dit te gaan doen. Een zeer klein deel van de overheden beschouwt de genoemde mijlpalen inmiddels als gehaald.

[2] De routeplanners zijn te vinden op https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/invoeringsondersteun/zelf-aan-de-slag/routeplanner/.

100.000+ gemeente:
Onze aanpak is 'sober en doelmatig', want de opgave in zichzelf is al groot genoeg. Er zijn nog veel zaken onduidelijk, met name hoe het er straks in de praktijk uit gaan zien en de daadwerkelijke effecten op iedereens werkprocessen.

100.000+ gemeente:
Onze aanpak ademt integraliteit. En vanuit deze gedachte hebben we ook de governance ingericht. Daarnaast kijken we per onderdeel van de gemeente wat er nodig is om het gedachtegoed daar verder te krijgen. We investeren veel in bewustwording, en werken vanuit daar naar betrokkenheid en activatie.

Middelgrote gemeente:
Ons motto is 'gewoon doen', dit reflecteert zich in onze nuchtere en pragmatische aanpak.

100.000+ gemeente:
Onze gemeente heeft er bewust voor gekozen om in deze transitie geen koploper te willen zijn, maar juist een volger. We hebben bewust bescheiden ambities en willen geen beloftes maken die we niet na kunnen komen. Deze positie heeft veel te maken met de financiële moeilijkheden waar de stad nog mee kampt als gevolg van de transities in het sociale domein.

Voorbeelden van vragen over procesaanpassingen die bij het Informatiepunt zijn binnengekomen:

- Als we gebruik maken van de overgangstermijn blijft onze huidige keur geldig tot we een waterschapsverordening hebben vastgesteld. Betekent dit dat we dan per 1/1/2021 onze huidige Keur moeten hebben omgezet in toepasbare regels? Mocht dat het geval zijn, dan zie ik niet het voordeel van een overgangstermijn. Dan moet je immers twee keer een omzetting naar toepasbare regels doen.

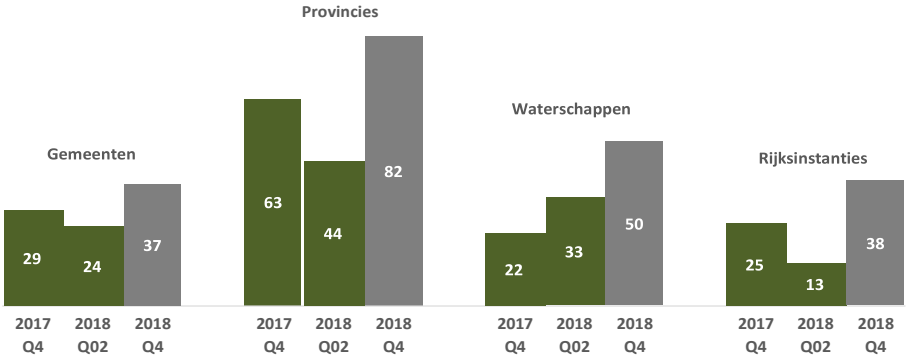
- Welke vergunningen worden vervangen door de omgevingsvergunning? Wij proberen een overzicht te maken van alle vergunningen die worden vervangen door de Omgevingsvergunning, zodat we voorbereidingen kunnen treffen voor de aanpassing van processen, de inrichting van onze zaak- en taaksystemen, het vervangen van (online) formulieren, informatie op onze website en in onze kennisbank, enz.

2.4 Samenwerking tussen overheden neemt toe

Deze paragraaf richt zich op de vraag in hoeverre er wordt samengewerkt met andere organisaties in het kader van de Omgevingswet. Aan gemeenten, provincies, waterschappen en rijksinstanties is gevraagd of zij andere overheden uit de regio hebben uitgenodigd om hen te helpen bij het vormgeven van hun nieuwe kerninstrumenten zoals omgevingsvisies en -plannen.

In figuur 2.5 zien we dat provincies het vaakst aangeven andere organisaties uit te nodigen in het kader van de interbestuurlijke samenwerking, en gemeentes doen dat het minst vaak. Dit kan te maken hebben met het feit dat veel gemeenten nog niet zijn begonnen met het opstellen van omgevingsvisies en -plannen. Ten opzichte van de vorige meting is er een trend waarneembaar van een toenemend aantal organisaties dat andere overheden in de regio uitnodigt om hen te helpen bij het opstellen van een omgevingsvisie, watervisie, omgevingsplan, omgevingsverordening en/of waterschapsverordening.

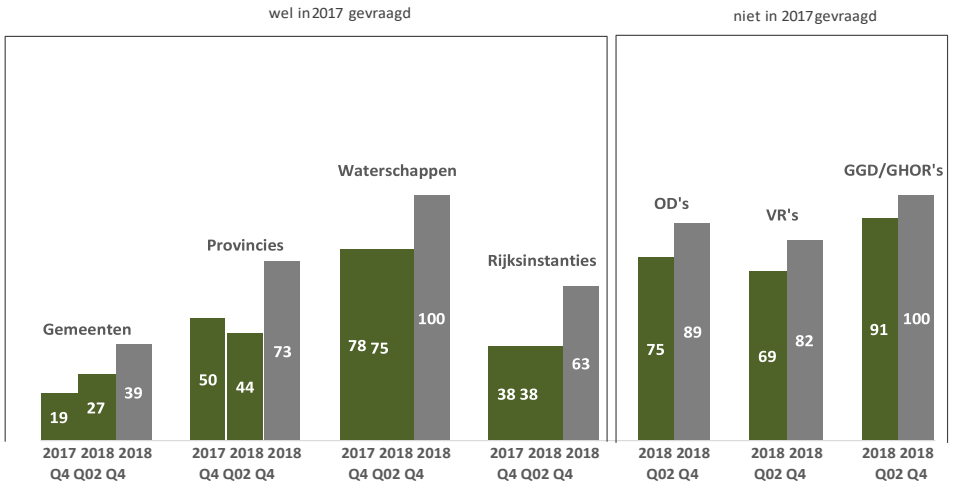
Samenwerking binnen de gezamenlijke bestuurslagen: Wij hebben één of meer andere overheden uit de regio uitgenodigd om ons te helpen bij onze omgevingsvisie, watervisie, omgevingsplan, omgevingsverordening en/of waterschapsverordening. **Basis:** alle responderende bestuurslagen (n=195)



Figuur 2.5: Overheden nodigen elkaar meer uit om te helpen bij elkaars visies, verordeningen en plannen. (in %)

Om te bepalen of de uitnodigingen ook daadwerkelijk aankomen bij de organisaties waarmee beoogd wordt samen te werken, wordt in het inventarisatie-onderzoek ook de vraag gesteld in hoeverre organisaties worden uitgenodigd om bij te dragen aan de totstandkoming van de visies, verordeningen en plannen van collega-overheden.

Samenwerking per organisatie: wij zijn door één of meer andere overheden in de regio uitgenodigd om mee te werken aan de ontwikkeling van hun omgevingsvisie, watervisie, omgevingsplan, omgevingsverordening en/of waterschapsverordening. **Basis:** alle responderende organisaties (=238)



Figuur 2.6: Ook hebben steeds meer overheden uitnodigingen van hun collega-overheden ontvangen om mee te werken. (in %)

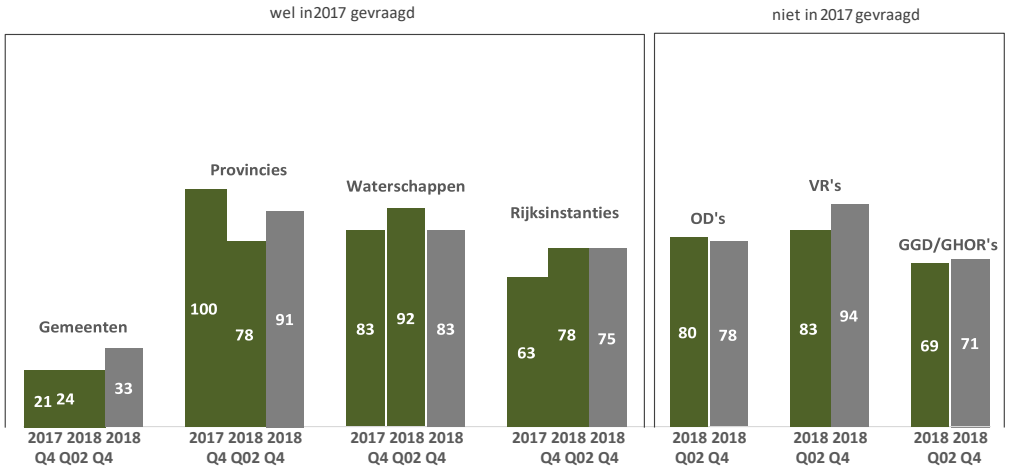
Ook hier is onder alle doelgroepen een stijging te zien ten opzichte van de voorgaande metingen. Figuur 2.6 laat zien dat waterschappen en GGD/GHOR-organisaties het vaakst worden uitgenodigd. Gemeenten worden nog relatief het minst door andere overheden in hun regio uitgenodigd om bij te dragen.

Middelgrote gemeente:
Er is een tegenstrijdigheid bij het streven naar interbestuurlijke samenwerking: Enerzijds wordt de verantwoordelijkheid voor de transitie bij elke afzonderlijke gemeente gelegd, maar anderzijds schrijft de wet ook voor dat je het niet alleen kan doen. Soms bestaat er ook concurrentie tussen de verschillende gemeenten.

Provincie:
Het werken met de Omgevingswet is als het maken van jazzmuziek: De kerninstrumenten zijn de instrumenten. Daarnaast moet je goede muzikanten hebben om de instrumenten te kunnen bespelen en vervolgens moeten ze met elkaar samen kunnen spelen om de muziek als één harmonieus geheel te laten klinken. Daarbij is jazzmuziek bij uitstek de muziekvorm waarbij wordt geëxcelleerd in het improviseren.

Middelgrote gemeente:
Het vraagt al genoeg energie en aandacht om intern alles te laten samenwerken, en tussen gemeenten en andere overheden verschillen de tempo's en ambities te sterk om samenwerken echt effectief te laten zijn.

Interbestuurlijke samenwerking: Wij voeren met een of meer andere overheden in de regio pilots/ proefprojecten uit in het kader van de invoering van de Omgevingswet. **Basis:** alle responderende organisaties (n=238)



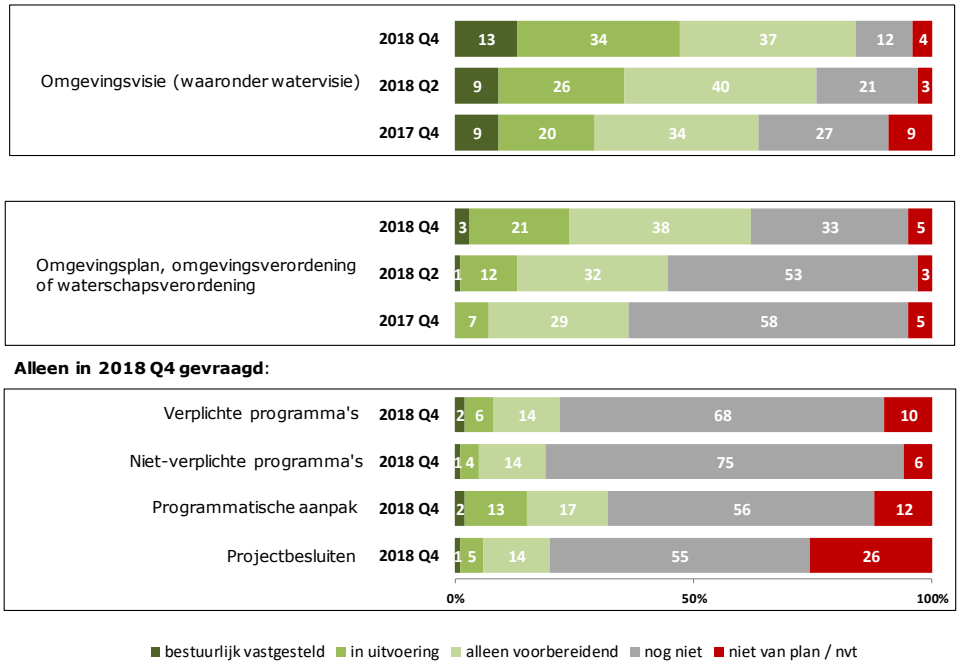
Figuur 2.7: Beperkte betrokkenheid van gemeenten bij gezamenlijke pilots Ow valt op (in %)

Als gekeken wordt naar de mate waarin overheden met elkaar al pilots opzetten in de aanloop naar de invoering van de wet, dan valt op dat gemeenten relatief weinig participeren in gezamenlijke pilots al is er wel een lichte stijging zichtbaar.

2.5 Toename in ter hand nemen nieuwe kerninstrumenten zet door

Ook dit keer is aan de responderende overheden gevraagd hoe ver zij zijn met de invoering van de kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening. Dat gaf het volgende beeld:

In hoeverre werkt uw organisatie aan de invoering van de nieuwe kerninstrumenten van de Omgevingswet?
Basis: alle responderende organisaties onder gemeenten, provincies, rijksinstanties en waterschappen (n=195)



Figuur 2.8: Er wordt steeds meer gewerkt aan de nieuwe kerninstrumenten

Van de gemeenten zegt 11% al een visie te hebben vastgesteld. Ongeveer 34% zegt er momenteel aan te werken. Bij de provincies is dat 55% vastgesteld versus 27% in uitvoering.

Voorbeelden van vragen die bij het informatiepunt binnenkomen over het opstellen van omgevingsvisies:

- Naast elkaar (willen) ontwikkelen van regionale en lokale omgevingsvisie. Hoe daarmee om te gaan?
- Wat mag er allemaal opgenomen worden in visie (o.a. in relatie tot bevoegdheden)
- Moet er eerst een omgevingsvisie in de gemeente zijn? Zo nee, is het gewenst?
- Ik hoor over Watervisie. Wat is dat en wat moet/kan ik ermee?
- Hoe moeten we de beginselen die vooral het milieu betreffen en waaraan de Omgevingsvisie moet voldoen (o.a. artikel 3.3. voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat de vervuiler betaalt etc.) in een visie opnemen?
- Ik wil weten of de omgevingsvisie uiterlijk 2024 klaar moet zijn voor de gemeente of is dit 2021?
- Welke veranderingen omtrent centralisatie/decentralisatie zullen er aantreden bij de invoering van de Omgevingswet in vergelijking met de structuurvisie infrastructuur en ruimte?

Omdat de provincies op de invoeringsdatum al een vastgestelde omgevingsverordening moeten hebben, lopen ze ook voor als het gaat om het opstellen van dit instrument. Al twee provincies geven aan een verordening te hebben vastgesteld, terwijl zes zeggen er actief mee bezig te zijn.

Provincie:
Wij hebben onze visie is nog bewust voor de provinciale verkiezingen vastgesteld. De komende verkiezingen werkten wat dat betreft niet vertragend.

Bij de gemeenten is nog maar 20% bezig met een omgevingsplan/-verordening. Een aantal gemeenten schoont in aanloop naar de invoeringsdatum alle verordeningen op en brengt de onderdelen die na 1-1-2021 in het omgevingsplan op moeten gaan onder in een aparte (omgevings)verordening.

Voorbeelden van vragen die bij het informatiepunt binnenkomen over het opstellen van omgevingsplannen en omgevings- en waterschapsverordening:

- Waaraan moet een omgevingsplan voldoen?
- Wanneer moet het omgevingsplan klaar zijn?
- Hoe lang kunnen wij zonder Omgevingsplan door blijven werken?
- Kan ik in een omgevingsplan alleen meldingsplichtige milieubelastende activiteiten aanwijzen of kan ik ook opnemen dat in tegenstelling tot het BAL geldt dat activiteit X vergunningplichtig is?
- Is er voor de omgevingsplannen al een format (of gaat deze er nog komen) zodat omgevingsplannen vergelijkbaar zijn net zoals bestemmingsplannen dat hebben?
- Een omgevingsplan geldt voor het grondgebied van een gemeente. Hoe gaat dat werken voor grensoverschrijdende elementen? Denk bijvoorbeeld aan geurcontouren.
- Wat kan/mag er opgenomen worden in een omgevingsplan (verordeningen ed)?
- Hoe sluiten Omgevingsplannen bij de Omgevingsverordening aan?
- Hoe kan een waterschap binnen de Omgevingswet regels opstellen?
- Hoe vervult een waterschap binnen de Omgevingswet haar rol als bevoegd gezag?
- Hoe worden de onderdelen van de Waterwet in de Omgevingswet opgenomen?
- Hoe ondersteunt de Omgevingswet bij het gezamenlijke beheer van water?
- Hoe moeten de specifieke regels over water worden geïnterpreteerd?

Een watervisie (of omgevingsvisie voor waterschappen) is onder de Omgevingswet niet verplicht. Toch heeft ongeveer 72% van de waterschappen een watervisie vastgesteld, is daarmee bezig of is dat van plan te gaan doen. Dit aandeel is de afgelopen periode flink toegenomen.

Waterschap
Wij vinden het belangrijk dat we de overheden in ons stroomgebied consistent en vanuit één en dezelfde visie kunnen adviseren over het belang van water in hun visies, verordeningen en plannen.

Eind 2018 is voor het eerst gevraagd in hoeverre overheden al werken aan het kerninstrument programma's. Het oppakken van de verschillende varianten programma's door de overheden is nog relatief beperkt.

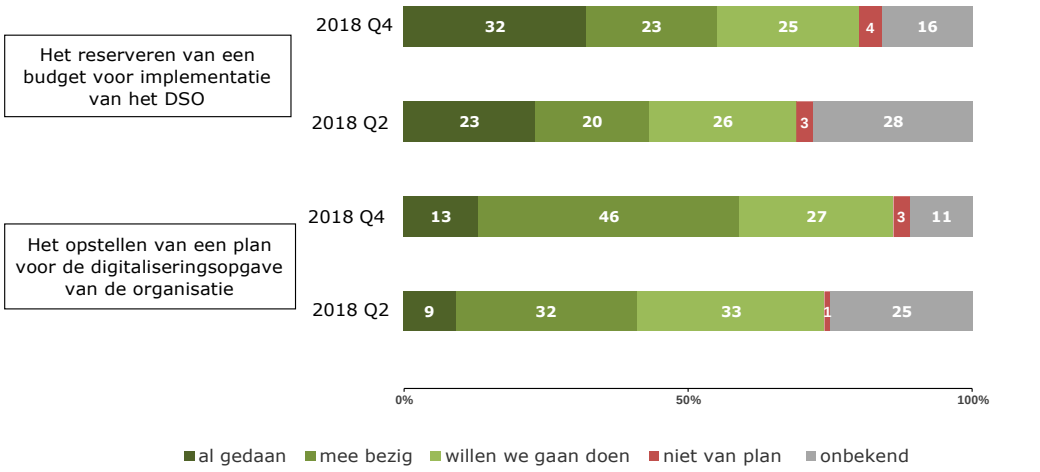
2.6 Invoering Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

De monitor volgt ook de voorbereidingen op de invoering van het DSO bij de verschillende overheidscategorieën. Dit gebeurt onder andere door de overheden te periodiek te vragen in hoeverre ze verschillende voorbereidingen hebben getroffen.

Steeds meer organisaties stellen plan op en reserveren budgetten voor invoering DSO

Zowel het aantal organisaties dat een budget heeft gereserveerd voor de implementatie van het DSO als het aantal organisaties dat momenteel bezig is met het opstellen van een plan is het afgelopen jaar gestegen.

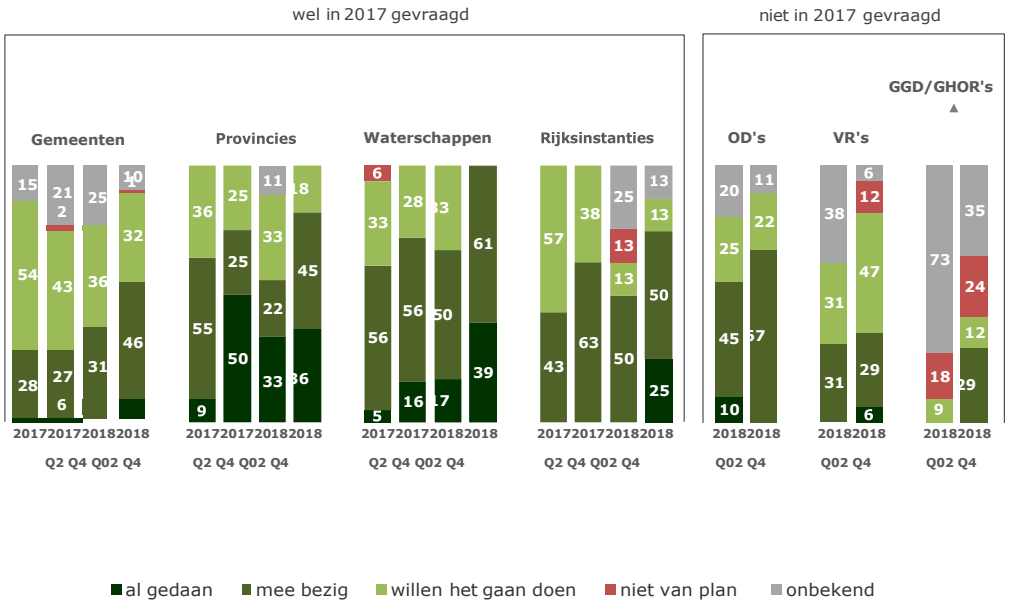
Invoering DSO bij alle organisaties samen: In hoeverre zijn de organisaties al bezig met de voorbereidingen op de invoering van het DSO? **Basis:** alle responderende organisaties (n=238)



Figuur 2.9: Groeiend aantal overheden pakt DSO-opgave planmatig aan en reserveert budgetten

De groei is bij vrijwel alle overheidscategorieën zichtbaar. Bij de gemeenten is het aandeel dat al een plan heeft of zegt daarmee bezig te zijn gestegen naar 56%. Onder provincies, waterschappen, rijksinstanties en omgevingsdiensten is inmiddels een ruime meerderheid klaar met het opstellen van een digitaliseringsplan of hier momenteel mee bezig. Zeker bij de rijksinstanties is een sterke groei te zien in het aantal organisaties aangeeft het plan nu te hebben afgerond; dit is in het afgelopen halfjaar van 0% gestegen naar 25%. Alhoewel het beeld bij de veiligheidsregio's en bij de GGD/GHOR-organisaties diverser is, is ook hier vooruitgang zichtbaar. Zo is er bij de veiligheidsregio's een groeiende groep die stelt van plan te zijn om met het plan te beginnen, en is er onder GGD/GHOR-organisaties een sterke afname te zien in het aantal organisaties dat zegt het niet te weten. Binnen deze groep laten de huidige cijfers zien dat 29% een plan heeft opgesteld, terwijl dat percentage een halfjaar geleden nog op nul stond.

DSO per organisatie (opstellen plan): In hoeverre is uw organisatie al bezig met de voorbereidingen op de invoering van het DSO? Het opstellen van een plan voor de digitaliseringsopgave van de organisatie? **Basis:** alle responderende organisaties (n=195)

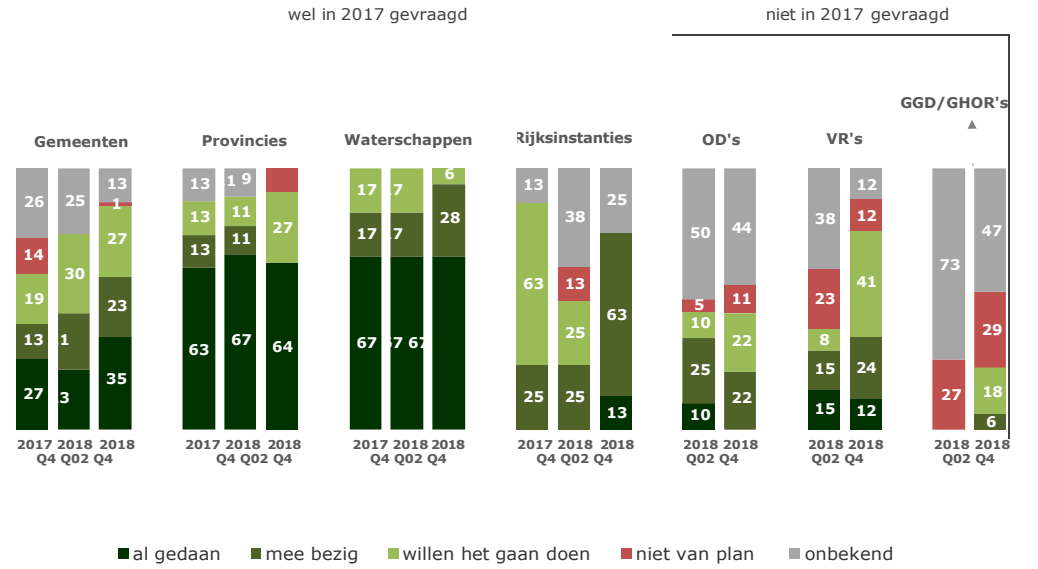


Figuur 2.10: Groei planmatige aanpak zichtbaar bij alle overheidscategorieën (in %)

In welke mate hebben organisaties al budget gereserveerd voor de digitaliseringsopgave van de organisatie? Onder gemeenten is sinds het tweede kwartaal van 2018 een significante stijging te zien van het aantal gemeenten dat aangeeft een budget te hebben gereserveerd (van 23% naar 35%). Bij de provincies en waterschappen heeft twee derde van de organisaties al budget gereserveerd (respectievelijk 64% en 67%). Dit percentage is het afgelopen half jaar niet (significant) veranderd. Onder rijksinstanties is vooral een sterke toename te zien van het aantal organisaties dat aangeeft momenteel bezig te zijn met het reserveren van budget (van 25% in het laatste kwartaal van 2018 tot 63% nu).

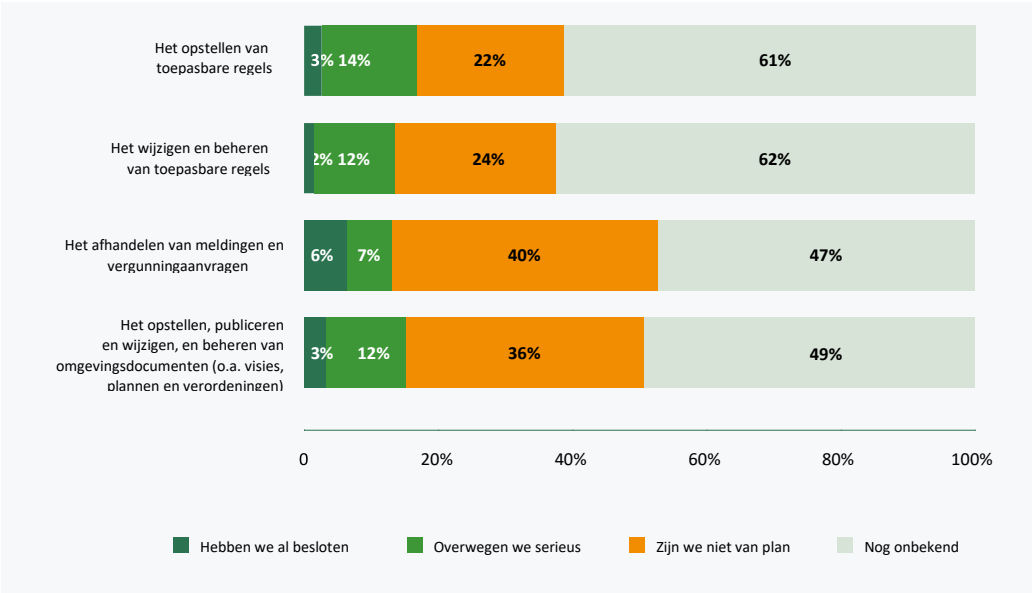
Bij de omgevingsdiensten is er net als een half jaar geleden een relatief grote groep organisaties die aangeeft niet te weten of er momenteel budget wordt gereserveerd (44%). Bij de veiligheidsregio's is er een sterke stijging te zien van het aantal organisaties dat aangeeft van plan te zijn om budget te reserveren (van 8% in het tweede kwartaal van 2018 tot 41% nu). Bij de GGD/GHOR-organisaties is er net zoals een half jaar geleden een relatief grote groep organisaties die aangeeft niet te weten of er momenteel budget wordt gereserveerd (47%). Daarnaast geven drie op de tien GGD/GHOR-organisaties aan niet van plan te zijn om budget te reserveren.

DSO (reserveren budget): In hoeverre is uw organisatie al bezig met de voorbereidingen op de invoering van het digitaal stelsel Omgevingswet? Het reserveren van een budget voor de implementatie van het DSO in de begroting van 2019. **Basis:** alle responderende organisaties (n=195)



Figuur 2.11. Reservering budgetten voor invoering DSO bij de verschillende overheden (in %)

Om meer zicht te krijgen op de vraag in hoeverre overheden overwegen taken uit te besteden en/of gezamenlijk op te pakken zijn hiervoor deze ronde specifieke vragen gesteld:



Figuur 2.12. Nog relatief klein deel overheden overweegt om taken op afstand te laten uitvoeren. Een groot deel weet het nog niet.

Het valt op dat een grote groep overheden nog nauwelijks heeft nagedacht over de vraag in hoeverre ze taken die betrekking hebben op het vullen en beheren van het DSO zelf willen gaan uitvoeren of over willen laten aan samenwerkingsverbanden en/of commerciële partijen.

Data (nog niet geheel) op orde

Onderdeel van de voorbereidingen van gemeenten en provincies op de invoering van de wet is het op orde krijgen van alle basisgegevens waar het DSO uit moet gaan putten. Met name geldt dit voor de gegevens op ruimtelijkeplannen.nl die per 1-1-2021 van rechtswege onderdeel gaan worden van de nieuwe omgevingsplannen. Geonovum is vorig jaar een project gestart onder de naam 'Data op orde' om overheden te helpen bij het op orde krijgen van hun plangegevens op ruimtelijkeplannen.nl. Onderdeel daarvan is dat alle gepubliceerde plannen zijn doorgenomen op veel voorkomende onvolkomenheden en fouten. Iedere publicerende overheid heeft een overzicht gekregen van de punten die ze bij hun gepubliceerde plannen na zouden moeten lopen. Per 31-12-2018 is een herhaalmeting gedaan om te zien wat de vorderingen waren. Dit gaf het volgende beeld:

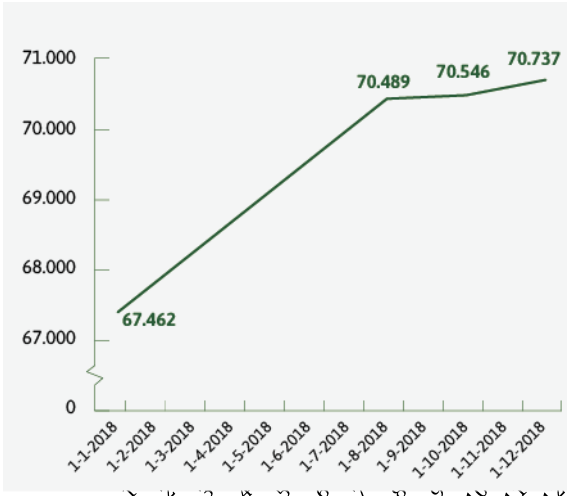
PERCENTAGE AANTAL FOUTEN TOV VAN HET TOTAAL AANTAL PLANNEN (70.737) OP RUIMTELIJKE PLANNEN PER 31-12-2018

	Onterecht gebruik plantype aan-wijzingsbesluit	Dossierstatus vs planstatus - in voorbereiding/ vastgesteld	Dossierstatus vs planstatus - in voorbereiding / onherroepelijk	Dossierstatus vs planstatus - vastgesteld/vast-gesteld (15weken)	Verouderde versies - voorbe-reidingsbesluiten die ouder zijn dan 1 jaar	Locatie - plannen buiten nederland	Datumfout pcp-plan (in %)
Gemeente	0,20%	2,94%	0,06%	10,47%	0,43%	0,02%	0,07%
Provincie	0,00%	0,03%	0,00%	0,52%	0,01%	0,00%	0,00%
Rijk	0,00%	0,01%	0,00%	0,03%	0,01%	0,00%	0,00%
Totaal	**0,20%**	**2,97%**	**0,06%**	**11,02%**	**0,45%**	**0,02%**	**0,07%**

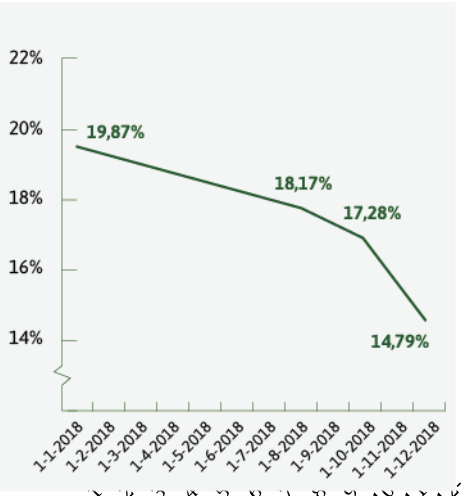
Tabel 2.13: Eind 2018 vertoonde nog 14,7% van alle gepubliceerde plannen gebreken

De meest voorkomende fouten hebben te maken met verkeerde statusinformatie over dossiers of plannen. Ook verlopen voorbereidingsbesluiten komen nog relatief veel voor.

Totaal aantal plannen RP incl. history



Percentage aantal fouten

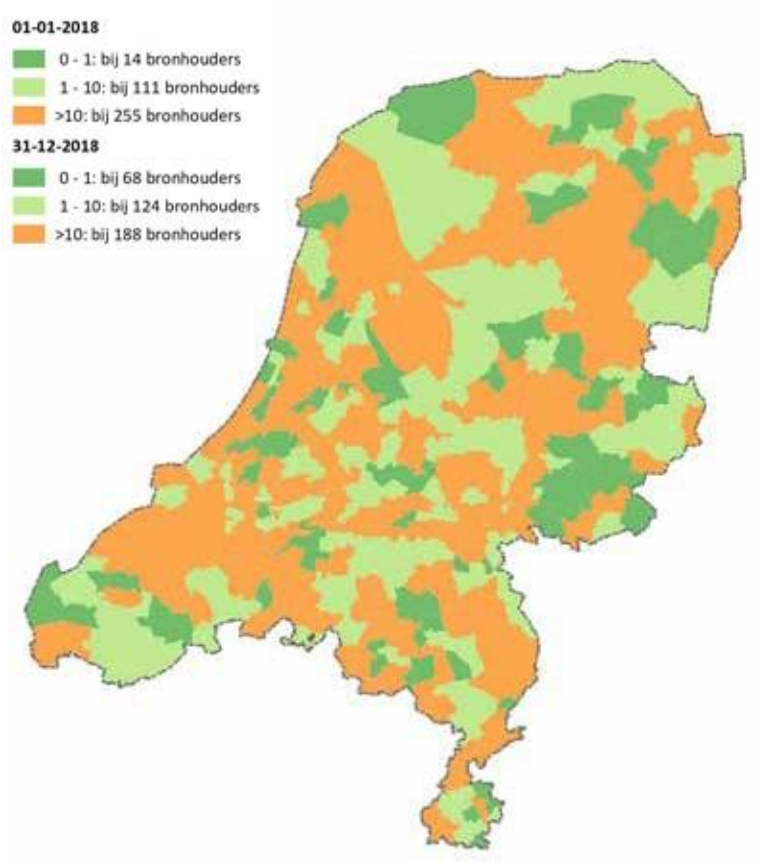


Figuur 2.14: Stijging aantallen plannen en daling aantallen gebreken in één jaar[3]

[3] Bron Geonovum: De aantallen gepubliceerde plannen verschillen ten opzichte van andere overzichten met vigerende plannen. Dit komt doordat andere criteria gelden voor gepubliceerde en vigerende plannen.

In totaal had 14,7% van alle plannen nog (vermoedelijke) fouten. Dat was een daling van circa 25% over een jaar.

Aantal fouten van de gemeentelijke bronhouders per 31-12-2018



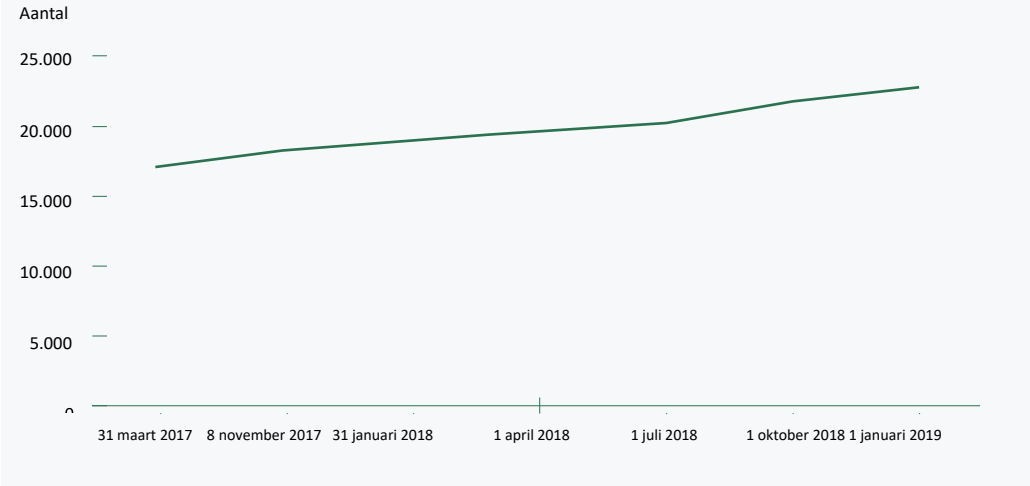
Figuur 2.15: Kwaliteit ruimtelijke plannen per gemeenten per 31-12-2018

De spreiding over het land van gemeentelijke bronhouders is relatief willekeurig. Wel hebben kleinere gemeenten relatief de kwaliteit iets vaker op orde dan de grotere gemeenten.

2.7 Nog steeds toename in plaats van afname in aantallen ruimtelijke plannen zichtbaar

Een belangrijke indicator voor de mate waarin de omzetting van ‘oude’ plannen in ‘nieuwe’ kerninstrumenten vordert is de mate en snelheid waarmee het aantal bestaande plannen wordt vervangen door nieuwe omgevingsplannen en -visies. Om dit te kunnen analyseren, is gebruik gemaakt van alle vigerende (op het moment van meting geldende) plannen op ruimtelijkeplannen.nl.

Aantal ruimtelijke (deel)plannen met directe werking voor burgers



Figuur 2.16: Het aantal plannen met directe werking neemt nog steeds toe in plaats van af.

Het aantal vigerende plannen op ruimtelijkeplannen.nl is neemt nog steeds toe. Het aantal is sinds de vorige halfjaarrapportage met meer dan 2500 stuks ofwel 12,6% gegroeid.

Eerder werd nog verondersteld dat in de aanloop naar de invoering van de wet al een afname in het aantal plannen te zien zou moeten zijn vanwege de schaalvergrotende en opschonende werking van de nog vast te stellen bestemmingsplannen in deze periode. Het is jarenlang trend geweest om bij het vaststellen van nieuwe bestemmingsplannen veel kleine en postzegelplannen in een kleiner aantal grotere plannen te laten opgaan. In de praktijk lijken gemeenten juist minder te werken aan grote integrerende plannen en meer aan kleine, makkelijker door de procedures te leiden plannen. Deze kleinere plannen kunnen dan nog voor de invoeringsdatum worden vastgesteld en van rechtswege onderdeel worden van het integrale omgevingsplan.

Berekend item 1	1 januari 2019			Totaal
overheidsniveau	Gemeente	Provincie	Rijk	
typeplan	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
aanwijzingsbesluit	4	.	.	**4**
bestemmingsplan	18.978	7	3	**18.988**
exploitatieplan	38	4	.	**42**
gerechtelijke uitspraak	601	21	.	**622**
inpassingsplan	.	214	65	**279**
omgevingsvergunning	6	.	.	**6**
reactieve aanwijzing	.	31	.	**31**
uitwerkingsplan	440	.	.	**440**
wijzigingsplan	2.411	11	.	**2.422**
Totaal	**22.478**	**288**	**68**	**22.834**

Tabel 2.17: Samenstelling vigerende plannen met directe werking per 1-1-2019

Het aantal indirect werkende plannen dat op moet gaan in ca 400 'nieuwe' omgevingsvisies heeft zich sinds de vorige halfjaarrapportage medio 2018 als volgt ontwikkeld (stand per 1-1-2019):

TYPE	GEMEENTE	PROVINCIES	RIJK
Provinciale verordening		1232 (+27%)	
Reactieve aanwijzing		49 (+2%)	
Structuurvisie	613 (0%)	270 (+30%)	1.059 (0%)
Totaal aantal	**613**	**1.551**	**1.059**

Tabel 2.18: Aantallen omgevingsdocumenten met indirecte werking op ruimtelijke plannen

Plannen en verordeningen waterschappen

Volgens de gegevens op decentrale.regelgeving.overheid.nl gelden de volgende aantallen keuren, algemene regels, leggers en wegenverordeningen die deels of geheel op moeten gaan in 21 nieuwe waterschapsverordeningen:

SOORT REGELGEVING	Q2 2017	Q4 2017	Q2 2018	Q4 2018	VERSCHIL T.O.V. Q2 2018	BIJ AANTAL WATER-SCHAPPEN
Keuren	71	72	70	70	0%	21
Algemene regels	106	108	114	110	-3,5%	15
Leggers	67	68	68	68	0%	6
Wegenverordeningen	4	4	4	4	0%	3
Totaal	**248**	**252**	**256**	**252**	**-1,6%**	

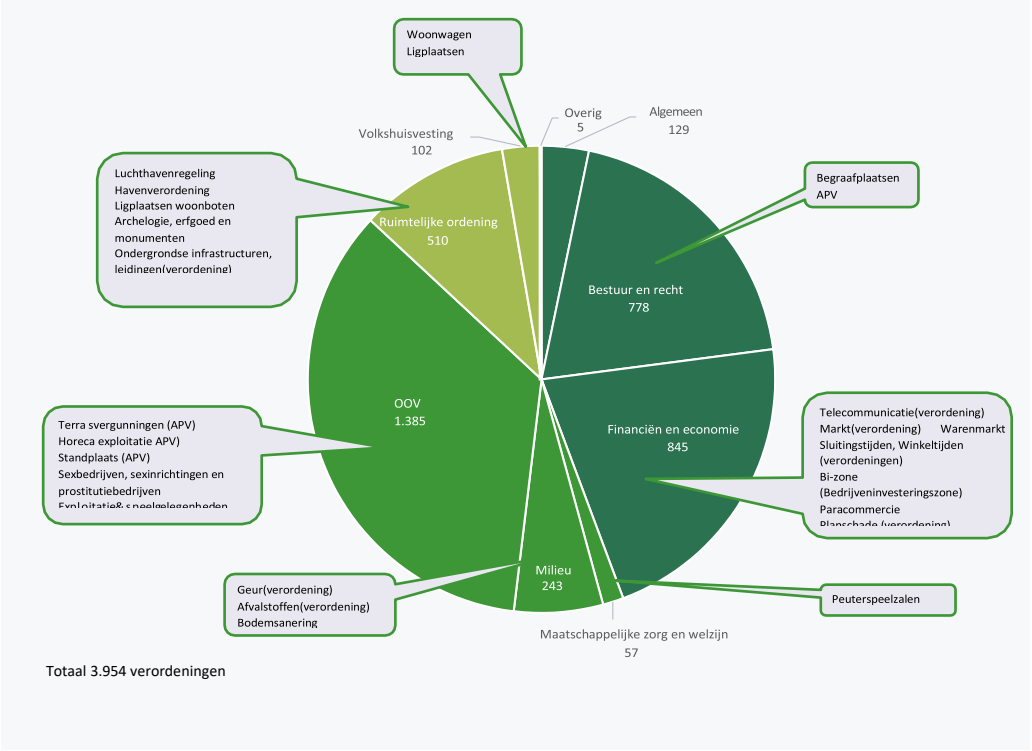
Tabel 2.19: Aantallen omgevingsdocumenten waterschappen eind 2018

Sinds het begin van de monitoring van de waterschapsregelgeving heeft er het afgelopen halfjaar voor het eerst een afname in het aantal regelingen voorgedaan: In de categorie algemene regels lijkt een beperkte opschoning te hebben plaatsgevonden.

2.8 Gemiddeld elf te screenen verordeningen per gemeente

Veel regels die nu in lokale verordeningen zijn opgenomen en van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, moeten onder de Omgevingswet onderdeel gaan worden van het omgevingsplan. Er zijn daarnaast ook veel lokale regels waarbij de gemeente kan kiezen om de regels in het omgevingsplan op te nemen of niet. De monitor heeft het afgelopen halfjaar een analyse uitgevoerd op de aantallen vigerende gemeentelijke verordeningen - zoals gepubliceerd op decentrale.regelgevering.overheid.nl - die doorgelicht moeten worden op relevantie voor het omgevingsplan. Ze moeten daardoor mogelijk aangepast of uiteindelijk zelfs afgeschaft worden.

Aantal verordeningen dat bij gemeenten dient te worden doorgelopen i.k.v. invoering Omgevingswet



Figuur 2.20: Aantallen door te lichten verordeningen gemeenten i.v.m. komst Omgevingswet

Totaal gaat het om 3.954 verordeningen ofwel gemiddeld 11 verordeningen per gemeente. De algemene plaatselijke verordeningen vormen de grootste groep gevolgd door verordeningen over begraafplaatsen. De verordeningen vormen een bonte verzameling over onderwerpen die direct of indirect te maken hebben met de inrichting van de fysieke leefomgeving. Sommige gemeenten, zoals Zaanstad, zijn al begonnen met het opschonen van hun verordeningenbestand. Zij brengen alle regels uit de bestaande verordeningen die uiteindelijk in het omgevingsplan een plek moeten krijgen onder in één nieuwe (omgevings)verordening, die als één geheel ingebracht kan worden in het omgevingsplan.

2.9 Aansluiting op DSO grootste uitdaging in deze fase invoering

Aan de project- en programmamanagers bij de verschillende overheden is deze ronde opnieuw gevraagd wat in de huidige fase van de invoering de grootste uitdagingen en/of knelpunten zijn. Deze ronde is een andere methode van uitvragen gebruikt waarbij de respondenten op een voorgedefinieerde lijst met veel genoemde uitdagingen/knelpunten die onderwerpen konden aanvinken die bij hen speelden. De percentages zijn daardoor over de gehele linie relatief hoger en moeilijker vergelijkbaar met de uitkomsten uit de vorige rondes.



Figuur 2.21: Meest genoemde knelpunten en uitdagingen in november 2018.

Ten opzichte van de vorige ronde medio 2018 zijn de zorgen over het aansluiten op het DSO die van de capaciteits- en financieringsproblemen voorbijgestreefd. De financiering van de uitgaven, het betrokken krijgen en houden van medewerkers en het doorvoeren van de gewenste cultuuromslag is ook voor meer dan de helft van alle respondenten een noemenswaardige uitdaging.

	gemeenten	provincies	waterschappen	rijksinstanties	OD's
Betrokken krijgen en houden bestuurders	34%	55%	33 %	38%	22%
Betrokken krijgen en houden medewerkers	51%	64%	61 %	100%	56%
Duidelijkheid over nieuwe regels en veranderingen	49%	36%	28 %	63%	44%
Aansluiting op DSO	66%	73%	39 %	63%	22%
Kosten, de financiering, vrijmaken benodigde capaciteit	54%	55%	50 %	38%	78%

Figuur 2.22: Verschillen genoemde knelpunten en uitdagingen 4e kw 2018 tov 2e kw 2018.

Het betrokken krijgen en houden van medewerkers toont als knelpunt/uitdaging de grootste groei ten opzichte van de vorige rondes.

Kleine gemeente:
Onze gemeente worstelt met de capaciteit van de gemeentelijke organisatie in het kader van de invoering (gehele organisatie is 50 a 60 man).

Middelgrote gemeente:
Een uitdaging waar ik zelf mee kamp is het feit dat ik continu alert moet zijn en de hoeveelheid nieuwe informatie die continu op de organisatie afkomt. Het omgaan met deze enorme stroom aan informatie en het gevoel dat je moet beginnen voordat je alles weet is een uitdaging.

100.000+ gemeente:
De organisatie heeft nog niet echt een duidelijk beeld bij wat er precies moet veranderen, en ook het DSO blijft een lastig punt. De ICT'ers die werken aan het systeem en de rest van het programma spreken veelal een andere taal en begrijpen elkaar niet echt.

100.000+ gemeente:
Wij worstelen met in hoeverre we zicht hebben op onze werkwijze tijdens de overgangsperiode, waarin oude en nieuwe wetgevingen langs elkaar gebruikt worden.

Voorbeelden van vragen die het Informatiepunt heeft ontvangen over DSO
Het Informatiepunt ontvangt ongeveer een derde van de vragen over DSO via het ontwikkelaarsportaal.
De vragen zijn ongeveer gelijk verdeeld over techniek (API's, standaarden, toepasbare regels) en het loket (functionaliteiten, wat kan wel/niet):

- Varianten van: Wat zijn de standaarden voor het DSO waaraan de Omgevingsvisie en plan moeten voldoen?
- Welke informatie is straks te vinden in het DSO (incl. vragen over informatiehuizen)
- Aanvragen API-keys, plus opvolging (vragen over werking)
- Hoe wordt de integratie tussen het DSO-LV en het gemeentelijk loket voorzien? Is integratie met het gemeentelijk loket voorzien vanuit het DSO-LV? Op de gemeentelijke loketten is aanvullende informatie te vinden die voor de initiatiefnemer/aanvrager relevant is/kan zijn. Denk aan aanvullende informatie rondom beschikbaarheid van voorzieningen, subsidies, maar ook aan beleid inzake toezicht & handhaving en duurzaamheid.
- Gaat het DSO ook ruimte bieden voor allerlei besluiten en visies die nu geen onderdeel uitmaken van de ruimtelijke plannen? Ik denk dan aan beleidsplannen, verordeningen, notities, etc. Deze hebben meestal een werkingsgebied en als een bepaalde partij overzicht wil hebben over de geldende regelgeving op ene bepaalde locatie, is het wel zo handig dat dit geraadpleegd kan worden.
- Café's mogen 12 keer per jaar later dicht dan normaal. Hiervoor vragen zij een vergunning aan. Valt dit ook onder de nieuwe omgevingswet? Moet dit dan ook via het DSO aangevraagd worden?

3

VOORTGANG VERBETERDOELEN OMGEVINGSWET (NULMETINGEN)

De derde vraag die centraal staat in de monitoring is de voortgang van het realiseren van de beleidsdoelen van de Omgevingswet. Bij de ontwikkeling van de nieuwe Omgevingswet zijn vier doelen geformuleerd waaraan het succes van de wet kan worden afgemeten:

1. Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak
2. Samenhangende benadering
3. Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte
4. Verbeteren en versnellen van de besluitvorming

Conclusie voortgang verbeterdoelen Omgevingswet: **Nulmetingen bieden steeds completer beeld van het verbeterpotentieel dat met de invoering kan worden bereikt**

In de monitor is inmiddels een basis gelegd voor meten van het succes van de wet. Hiervoor is per verbeterdoel een aantal verwachtingen geformuleerd. Op basis van deze verwachtingen is de monitor bezig om de huidige situatie in kaart te brengen: de 0-situatie. Deze 0-metingen kunnen later als referentiepunten gebruikt worden om uitspraken te doen over de mate waarin de doelen van de wet worden gerealiseerd. Voor zover in het afgelopen halfjaar nieuwe uitkomsten van nulmetingen beschikbaar zijn gekomen, zijn de resultaten hieronder opgenomen. Voor de in 2017 bekend geworden resultaten van nulmetingen verwijzen wij naar de halfjaarrapportage over het tweede halfjaar van 2017.

3.1 Referentiepunten verbeterdoel 1: vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

De volgende verwachtingen zijn geformuleerd om het verbeterdoel vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht meetbaar te maken:

VERWACHTINGEN	
1.1	De gebruiker (de initiatiefnemer, de belanghebbende en het bevoegd gezag) kan op een kaart zien welke regels op een locatie gelden.
1.2	Initiatiefnemers hoeven minder inspanningen te leveren voor het vergunningsproces.
1.3	Afname van het aantal niet ontvankelijk verklaarde, teruggetrokken en geweigerde initiatieven.
1.4	Afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van vergunningaanvragen.
1.5	Afname van het aantal klachten en handhavingsverzoeken bij bevoegd gezag.

3.1.1 De gebruiker kan op een kaart zien welke regels op een locatie gelden

Hiervoor is nog geen geschikte nulmeting uitgevoerd.

3.1.2 Initiatiefnemers hoeven minder inspanningen te leveren voor het vergunningsproces

De mate waarin initiatiefnemers minder inspanningen hoeven te leveren zal worden gevolgd aan de hand van:

- de afname van aantallen vergunningen waarop het bevoegd gezag eigen beleid kan voeren door al dan niet regels over de vergunningplicht te stellen in het omgevingsplan.
- de afname van de administratieve lasten, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van specifieke onderzoeken en berekeningen ten behoeve van de aanvragen.

In de vorige halfjaarrapportage is veel informatie opgenomen over de omvang en samenstelling van de vergunningstromen in 2017. Ten opzichte van de vorige halfjaarrapportage zijn deze inzichten nauwelijks veranderd. In de rapportage medio 2019 zal een update over het jaar 2018 worden meegenomen.

- het hergebruik van bij aanvraag benodigde locatie-onderzoeken

Meerdere doelen bij het herinrichten van het omgevingswetstelsel moeten bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten voor vergunningaanvragers in het bijzonder door meer mogelijkheden te creëren tot het terugdringen en hergebruik van onderzoeken die nodig zijn voor een goede beoordeling van de milieusituatie. In dit verband hebben de beheerders van het OLO een overzicht gemaakt van de aantallen milieurapporten die de afgelopen jaren als bijlagen bij milieuvergunningaanvragen zijn toegevoegd. Tabel 3.1 geeft een overzicht van deze aantallen in de loop der tijd:

Keren dat een milieurapportage is toegevoegd bij een OLO-aanvraag

SOORT MILIEURAPPORT	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Akoestisch onderzoek	14	38	56	52	138	410	832	698
KW risico- analyse	1	1	5	1	15	40	92	99
Meetrapport mbt geur-emissie	18	47	44	47	109	204	238	172
Nulsituatie bodemonderzoek	3	11	24	33	70	243	452	400
Rapport luchtkwaliteit	24	53	58	53	112	341	491	446
Totalen	**60**	**150**	**187**	**186**	**444**	**1238**	**2105**	**1815**

Tabel 3.1: Aantallen ingediende onderzoeksrapporten bij milieuvergunningaanvragen

Opvallend is de toename van de aantallen rapportages tot 2017 en daarna weer een lichte afname. Er wordt nog nader uitgezocht wat een verklaring kan zijn voor de geregistreerde aantallen.

- de afname van indieningsvereisten bij aanvragen

Eind 2018 waren er nog geen representatieve monitorgegevens beschikbaar over de hoeveelheden indieningsvereisten met uitzondering van de hierboven weergegeven onderzoeksrapporten bij milieuvergunningaanvragen. Wel is een analyse gedaan op de mate waarin aanvragen niet in behandeling kunnen worden genomen omdat de aanvrager niet tijdig in staat was om de aanvraag te completeren (i.c. percentage niet-ontvankelijke aanvragen). Dat was eind 2017 gemiddeld ca 1,9%.

- de beleving van initiatiefnemers over het gemak van het indienen van aanvragen.

In de halfjaarrapportage over de 2e helft van 2017 is uitgebreid stilgestaan bij de beleving van initiatiefnemers. Voor de waardering van de huidige beleving verwijzen wij naar deze vorige rapportage.

Het Omgevingsloket Online kent een speciaal hulpmiddel om aanvragers meer duidelijkheid te bieden over de vraag in hoeverre hun initiatief een omgevings- of watervergunning vereist. Dat is de vergunningchecker. Sinds medio december 2018 wordt het gebruik van de vergunningchecker gemonitord. De vergunningchecker krijgt zo'n 2.000 tot 3.000 keer per dag bezoek. Dat blijkt circa 10 keer meer te zijn dan wat er per dag aan vergunningen wordt aangevraagd. De potentiële aanvragers zijn relatief lang bezig zijn in de vergunningchecker. Gemiddeld duurt een bezoek ca 24 minuten. De meeste bezoekers infomeren zich over de vergunningplicht voor bijbehorende bouwwerken (ca. 27%), slopen en asbest verwijderen (ca 12%), dakkapellen (12%), overige bouwwerken bouwen (ca. 7%), plaatsen of veranderen van kozijnen (6%) en het kappen van bomen (5%). Het zijn de kleinere bouwwerken en verbouwingen die de meeste vragen oproepen. Onder de nieuwe Omgevingswet gaat het hier ook juist om de categorieën waar de lagere overheden voor een belangrijk deel zelf de vergunningplicht in hun omgevingsplannen kunnen afbakenen.

3.1.3 Afname van het aantal niet ontvankelijk verklaarde, teruggetrokken en geweigerde initiatieven

Eind 2017 is op basis van de gepubliceerde vergunningaanvraagbeschikkingen[4] op de gemeenschappelijke voorziening voor officiële bekendmakingen (GVOP) een inschatting gemaakt van de huidige kansen dat een omgevingsvergunningaanvraag ook vergund wordt. In de vorige halfjaarrapportage is uitgebreid ingegaan op de uitkomsten van deze nulmeting. Ongeveer 9,8% van de aanvragen leidt momenteel niet tot een bevredigend resultaat voor de initiatiefnemers, waarbij opvalt dat momenteel 1,6% van de aanvragen niet leidt tot een vergunningbeschikking omdat het initiatief vergunningvrij is. Via steekproefgewijze analyses van de registraties van vergunningaanvragen en hun afhandeling in de vergunningsystemen van gemeenten en omgevingsdiensten proberen we de komende periode de eerdere uitkomsten te toetsen en zo nodig aan te scherpen.

3.1.4 Afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van vergunningaanvragen

De eerste schattingen zijn dat circa 4.000 á 5.000 overheidsbesluiten bij een rechter worden aangevochten. Een nulmeting op de jurisprudentie, die meer zicht moet gaan bieden op de aard en samenstelling van de zaken die bij de rechter belanden, start naar verwachting in de 2e helft van 2019.

Vooralsnog beschikken we nog niet over representatieve gegevens over aantallen bezwaar en beroepsprocedures in verhouding tot de aantallen vergunningaanvragen.

[4] Ten tijde van de meting was ongeveer één derde van de overheden relatief consequent in het publiceren van hun omgevingsrecht gerelateerde bekendmakingen en beschikkingen via de landelijke voorziening GVOP.

3.1.5 Afname van het aantal klachten en handhavingsverzoeken bij bevoegd gezag

Representatieve gegevens over het huidige aantal klachten en handhavingsverzoeken waren eind 2018 nog niet beschikbaar.

3.2 Referentiepunten verbeterdoel 2: Samenhangende benadering

De volgende verwachtingen zijn geformuleerd om het verbeterdoel 'Samenhangende benadering' meetbaar te maken.

VERWACHTINGEN	
2.1	De kerninstrumenten omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsverordeningen zullen in kwaliteit en integraliteit toenemen.
2.2	Belanghebbenden worden met participatie-initiatieven vaker en intensiever betrokken bij planvorming en individuele initiatieven.

3.2.1 De kerninstrumenten zullen in kwaliteit en integraliteit toenemen

Het voorgenomen onderzoek naar de inhoud en kwaliteit van nieuwe visies en plannen is nog niet gestart.

3.2.2 Belanghebbenden worden met participatie-initiatieven intensiever betrokken

Het voorgenomen onderzoek naar de kwaliteit van nieuwe visies en plannen en de motivering die daarin is opgenomen over de wijze en mate van participatie is nog niet gestart.

In de 2e helft van 2018 is wel begonnen met het vormen van een landelijk beeld rondom de vraag in hoeverre het gedachtengoed achter de Omgevingswet ook beklijft bij de mensen die de wet moeten uitvoeren. Dit gebeurt aan de hand van een lijst met stellingen die aan medewerkers van overheidsorganisaties worden voorgelegd in het kader van een cultuurmonitor. Eind 2018 hadden al meer dan 1500 overheidsmedewerkers die met de Omgevingswet moeten gaan werken aan dit onderzoek meegedaan.

Een van de stellingen gaat over de vraag in hoeverre medewerkers vinden dat hun organisatie de belangen van derden goed en tijdig weten te betrekken bij de besluitvorming over initiatieven om de leefomgeving te veranderen. 32,5% van de deelnemers geeft aan dat men vindt dat hun organisatie dat nu al doet. Ongeveer 20,7% geeft aan dat hun organisatie dat nu niet of onvoldoende doet.

3.3 Referentiepunten verbeterdoel 3: vergroten bestuurlijke afwegingsruimte

De volgende verwachtingen zijn geformuleerd om het verbeterdoel 'Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte' meetbaar te maken.

VERWACHTINGEN	
3.1	'Goede' initiatieven krijgen de ruimte van het bestuur waardoor het vertrouwen in overheden stijgt.
3.2	Overheden maken meer gebruik van globaal bestemmen en uitnodigingsplanologie.
3.3	Overheden zetten vaker flexibiliteitsinstrumenten in (maatwerkregels en maatwerkvoorschriften) op een locatie of voor een functie.

3.3.1 'Goede' initiatieven krijgen de ruimte van het bestuur

Indien goede initiatieven meer de ruimte krijgen zou dat onder het huidige stelsel onder andere zichtbaar moeten zijn in het aantal keren dat het bevoegd gezag meewerkt aan een verzoek om af te wijken van de regels (lees: aan een afwijking van het bestemmingsplan). In 2017 werd via het OLO in totaal meer dan 12.000 keer een vergunning aangevraagd voor de activiteit 'Handelen in strijd met regels RO'. Voorlopige schattingen op basis van registraties bij enkele gemeenten duiden er op dat de aantallen aanvragen voor afwijkvergunningen aanzienlijk (circa 4x) hoger liggen. Aanvragers blijken momenteel relatief vaak niet te weten dat hun aanvraag niet bij voorbaat in het bestemmingsplan past en dat een aparte beoordeling of mee kan worden gewerkt aan een afwijking nodig is.

Onder het nieuwe stelsel vervalt deze activiteit en wordt die vervangen door een omgevingsplanactiviteit. Er wordt daarom nog nagedacht over hoe het streven naar het ruimte geven aan goede initiatieven zichtbaar kan worden gemaakt.

In de cultuurmonitor is aan medewerkers van overheidsorganisaties gevraagd in hoeverre ze het nu eens zijn met de stellingen 'Ons bestuur geeft veel ruimte aan initiatieven van derden' en 'Voor initiatieven vanuit de samenleving is volop ruimte binnen onze organisatie'. De eerste responses die bijdragen aan het landelijk beeld laten zien dat medewerkers van overheidsorganisaties maar heel beperkt vinden dat initiatieven veel ruimte krijgen. Men vindt ook dat in de gewenste situatie hiervoor aanzienlijk meer ruimte zou kunnen zijn, al is er een limiet aan hoeveel ruimte initiatieven zouden mogen krijgen.

3.3.2 Overheden maken meer gebruik van globaal bestemmen en uitnodigingsplanologie

In de periodieke survey onder projectleiders en programmamanagers invoering Omgevingswet bij de verschillende overheden, is gevraagd in hoeverre hun organisatie ambities heeft om meer gebruik te maken van uitnodigingsplanologie onder de Omgevingswet. De gemeenten die aangaven een ambitieniveau te hebben vastgesteld antwoorden als volgt:

Ambities t.a.v. opstellen en uitvoeren beleid: hoe ver strekken de ambities (veranderingen t.o.v. huidige beleid) die uw organisatie momenteel met de invoering van de Omgevingswet heeft? Mijn bestuur heeft het voornemen de invoering van de Omgevingswet te gebruiken voor […]? (**Basis:** gemeenten met ambities; n=66)

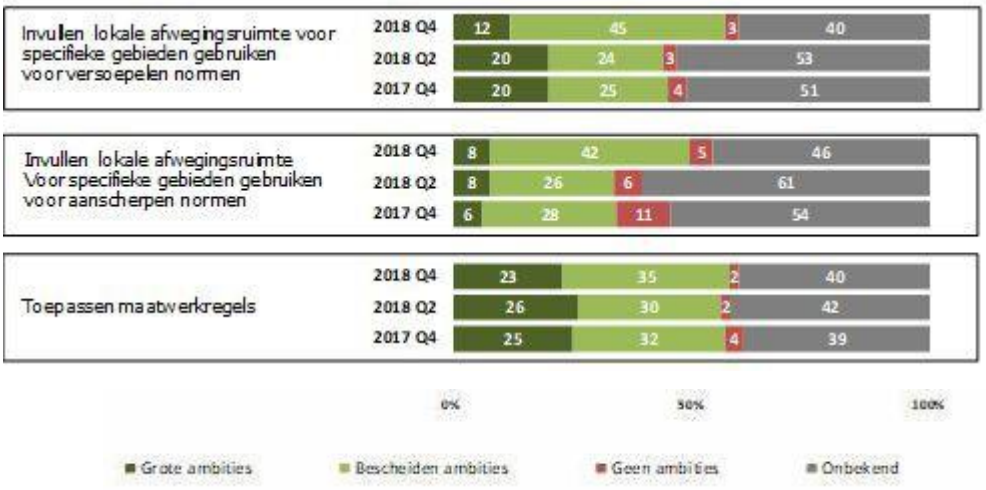


Figuur 3.2: Ambities om meer uitnodigingsplanologie toe te passen onder Ow groeien

3.3.3 Overheden zetten vaker flexibiliteitsinstrumenten in op een locatie of voor een functie

Eind 2018 zijn projectleiders en programmamanagers invoering Omgevingswet gevraagd naar de ambities van hun organisatie ten aanzien van de inzet van nieuwe flexibiliteitsmogelijkheden zoals het gebruiken van lokale afwegingsruimte voor het verscherpen of versoepelen van normen en het inzetten van maatwerk. De antwoorden laten zijn dat deze ambities nog steeds beperkt zijn maar toenemen.

Ambities t.a.v. opstellen en uitvoeren beleid: hoe ver strekken de ambities (veranderingen t.o.v. huidige beleid) die uw organisatie momenteel met de invoering van de Omgevingswet heeft? Mijn bestuur heeft het voornemen de invoering van de Omgevingswet te gebruiken voor […]? (**Basis:** gemeenten met ambities; n=66)



Figuur 3.3: Ambities gemeenten om lokale afwegingsruimte toe te passen groeien maar zijn qua verstrekkendheid bescheiden.

Over het nader meetbaar maken van deze doelstelling wordt de komende periode nog nagedacht.

3.4 Referentiepunten verbeterdoel 4: Verbeteren en versnellen van de besluitvorming

De volgende verwachtingen zijn geformuleerd om te bepalen of de besluitvorming beter en sneller verloopt onder het nieuwe stelsel.

VERWACHTINGEN	
4.1	De doorlooptijden van de planvormingsprocessen van omgevingsplannen zijn korter. De mutatiegraad is hoger.
4.2	Overheden ervaren een toename van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de genomen besluiten.
4.3	De doorlooptijd van vergunningaanvragen bij de reguliere en uitgebreide procedure neemt af.
4.4	Overheden maken minder gebruik van de mogelijkheid tot uitstel.

3.4.1 De doorlooptijden van de planvormingsprocessen van omgevingsplannen zijn korter

Representatieve gegevens over de huidige doorlooptijden van planvormingsprocessen waren begin 2018 nog niet beschikbaar.

In de cultuurmonitor is de stelling opgenomen '*Besluitvorming verloopt soepeler onder de Omgevingswet*'. De respons op deze stelling tot nu toe (zie ook paragraaf 3.2.2) laat zien dat medewerkers van overheidsorganisaties momenteel nog niet breed het idee hebben dat besluitvorming soepel verloopt. Opvallend is echter dat hun verwachtingen over de gewenste situatie wel beter zijn, maar ook relatief laag zijn ten opzichte van de verwachtingen over andere aspecten van de Omgevingswet.

3.4.2 Overheden ervaren een toename van de kwaliteit van het besluitvormingsproces en de besluiten

In de 2e helft van 2018 zijn geen extra monitoringgegevens beschikbaar gekomen die informatie toevoegen aan hetgeen op dit onderwerp al is gerapporteerd in de halfjaarrapportage over de 2e helft van 2017.

3.4.3 De doorlooptijd van vergunningaanvragen neemt af

Er is eind 2018 nog geen representatieve meting van de huidige doorlooptijden van de behandeling van vergunningaanvragen beschikbaar.

3.4.4 Overheden maken minder gebruik van de mogelijkheid tot uitstel

Representatieve gegevens over het huidige gebruik van de mogelijkheid tot uitstel waren eind 2018 nog niet beschikbaar.