33 118 Omgevingsrecht

Nr. 345 Brief van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2026

Bijgaand bied ik u de tweede rapportage vanuit de Monitor Werking Omgevingswet aan. Deze rapportage bevat de bevindingen uit de monitor over het jaar 2025. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor de Omgevingswet voer ik deze monitor uit, om zicht te houden op de werking en het gebruik van het stelsel en het instrumentarium van de Omgevingswet.[1] U ontvangt een dergelijke rapportage jaarlijks. Deze rapportages bevatten beschrijvende informatie over de werking en het gebruik van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, de verbeterdoelen van de stelselherziening en de uitvoeringsprincipes die horen bij de nieuwe manier van werken die de Omgevingswet vraagt.

De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn de omgevingsvisie, het programma, de decentrale regels (de omgevingsverordening, het omgevingsplan en de waterschapsverordening), de algemene Rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

De verbeterdoelen zoals die door de wetgever met de Omgevingswet zijn beoogd, zijn:
1. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
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;
3. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving;
4. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

Met de kerninstrumenten en de verbeterdoelen vraagt de Omgevingswet om een nieuwe manier van werken. In de monitor wordt die nieuwe manier van werken onderzocht aan de hand van de vijf uitvoeringsprincipes:
1. Integraal werken
2. Waarborgen rechtsbescherming
3. Positieve grondhouding van overheden
4. Participatie van en samenwerking met de samenleving
5. Gebiedsgericht werken

De technische werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de financiële effecten van de Omgevingswet zijn geen onderdeel van deze monitor.

---

[1] Door de uitvoering van deze monitor wordt invulling gegeven aan een aantal toezeggingen van het kabinet aan de Eerste Kamer, te weten T02887, T02857, T02862 en T02863. Een aantal toezeggingen met betrekking tot de monitoring van de Omgevingswet wordt niet meegenomen in de jaarlijkse rapportages. Dit betreft onderwerpen die vooral eenmalig een goede analyse vragen en waarbij jaarlijkse meting alleen onvoldoende inzicht geeft. Over de uitvoering van deze toezeggingen zal ik u op termijn nader informeren.

Er vinden jaarlijks drie onderzoeken plaats om gegevens voor de monitor te verzamelen: de kwantitatieve monitoring door Kadaster, het kwalitatieve onderzoek door Haskoning en het tekstanalyseonderzoek door Arcadis. Binnen de kwantitatieve monitoring wordt informatie opgehaald over het gebruik van de kerninstrumenten op basis van gegevens uit de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV). Zo zijn in dit onderzoek alle door bevoegde gezagen in het DSO gepubliceerde omgevingsdocumenten en verzoeken in beeld. Het kwalitatieve onderzoek levert informatie op over de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes. Om tot die informatie te komen worden deskstudies, interviews en groepsbijeenkomsten gehouden met bevoegde gezagen en andere gebruikers van de Omgevingswet. Het tekstanalyseonderzoek levert aanvullende informatie over de kerninstrumenten op die niet geautomatiseerd uit de DSO-LV te halen is.

In het plan van aanpak van de monitor[2] is ook een media-analyse over de werking van de Omgevingswet opgenomen. Deze media-analyse is dit jaar voor het eerst uitgevoerd. De belangrijkste conclusie van de media-analyse is dat er beperkt over de werking van de wet geschreven wordt. In totaal zijn er 197 nieuwsartikelen uit 2025 bij de analyse betrokken. De werking van de Omgevingswet was slechts in 88 artikelen – 45 procent – het hoofdonderwerp van het artikel. De media-analyse heeft niet tot nieuwe inzichten over de werking van de wet geleid. Omdat de toegevoegde waarde van de media-analyse beperkt is en wel veel inspanning vraagt, zal deze analyse niet meer worden uitgevoerd als onderdeel van de monitor. De media-analyse is te vinden in hoofdstuk 6 van de rapportage en in bijlage 5.

Deze tweede rapportage vanuit de monitor gaat over het jaar 2025. De rapportage laat zien dat de gebruikers van de Omgevingswet in 2025 intensiever dan voorheen met de wet en haar instrumenten werkten – en dat zij in de praktijk de verbeterdoelen nastreefden en volop bezig waren met de opgave anders te werken.

In deze brief ga ik kort in op de vijf beschrijvende conclusies uit de rapportage:
1. Alle kerninstrumenten werden in 2025 vaker gebruikt;
2. De uitvoering neemt licht in omvang toe, afzonderlijke vergunningaanvragen bij één initiatief worden als uitdaging ervaren;
3. BOPA-vergunning ook in 2025 vaker gebruikt dan de omgevingsplanwijziging;
4. Overheden zetten werk aan verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes in 2025 voort;
5. Overheden ervaren uitdagingen bij versnippering bij vergunningen, versnelling en inzichtelijkheid.

Daarna zet ik uiteen welke onderwerpen nog op de ontwikkelagenda van de monitor staan. In 2025 zijn méér onderwerpen onderzocht dan in 2024, maar nog niet alle onderwerpen die zijn opgenomen in het plan van aanpak[3] konden in 2025 gemeten worden. Afsluitend geef ik een overzicht van de overige rapporten en brieven over de Omgevingswet die u dit jaar en begin volgend jaar van mij krijgt.

1. Alle kerninstrumenten werden in 2025 vaker gebruikt

[2] Kamerstukken II 2023/24, 33 118, bijlage bij nr. 278.
[3] Kamerstukken II 2023/24, 33 118, bijlage bij nr. 278.

De monitor laat zien dat alle kerninstrumenten in 2025 vaker gebruikt werden dan in 2024. Dat geldt ook voor de kerninstrumenten waar nog een transitietermijn voor geldt. Zo hebben gemeenten tot 2027 voor het vaststellen van een omgevingsvisie. Eind 2025 hadden 252 gemeenten een vastgestelde omgevingsvisie, 40 procent meer dan in 2024. Voor het omgevingsplan hebben gemeenten tot 2032. In 2025 werden 645 omgevingsplanwijzigingen vastgesteld, meer dan twee keer zo veel als in 2024.

Deze bevindingen laten zien dat er in 2025 door alle overheden stappen zijn gezet in het werken met de Omgevingswet. Een stelselwijziging zo groot als de Omgevingswet vergt logischerwijs nog meer tijd voordat zij volledig tot wasdom komt, toch ben ik verheugd dit inzicht met u te delen. Uiteraard ondersteun ik, samen met mijn bestuurlijke partners, zoals afgesproken ook de komende jaren de gebruikers van de Omgevingswet en met name alle overheden die met de instrumenten werken bij dit leerproces.

2. De uitvoering neemt licht in omvang toe, afzonderlijke vergunningaanvragen bij één initiatief worden als uitdaging ervaren

Uit de monitor blijkt dat de uitvoering, waarmee hier het geheel van verzoeken[4] in het Omgevingsloket en de behandeling daarvan door bevoegde gezagen wordt bedoeld, in 2025 iets toenam ten opzichte van 2024. Zo werden er in 2025 15 procent meer aanvragen voor een omgevingsvergunning in het Omgevingsloket gedaan, ongeveer 192.000 in totaal.

Initiatiefnemers kunnen onder de Omgevingswet in de meeste gevallen kiezen om vergunningen afzonderlijk (enkelvoudig) of tegelijkertijd (meervoudig) aan te vragen. Het aandeel enkelvoudige vergunningen nam in 2025 iets af, van 80 naar 76 procent.

De bij het kwalitatief onderzoek betrokken overheden ervaren versnippering en gebrek aan overzicht over initiatieven, doordat informatie over initiatieven nu vaker via meerdere aparte aanvragen bij hen terecht komt. Dit kan volgens hen leiden tot een gefragmenteerd beeld van initiatieven. Dit wordt hieronder bij conclusie 5 verder besproken.

3. BOPA-vergunning ook in 2025 vaker gebruikt dan de omgevingsplanwijziging

Net als in 2024 laat de monitor zien dat in 2025 de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) vaker gebruikt werd dan de omgevingsplanwijziging. Gemeenten kunnen van beide instrumenten gebruik maken als zij een activiteit willen toestaan die niet binnen de regels van het omgevingsplan past. Een BOPA-vergunning heeft als voordeel dat deze relatief snel verleend kan worden, terwijl de omgevingsplanwijziging door de betrokken gemeenten als complex wordt ervaren. Ondanks dat laat de monitor zien dat er in 2025 meer dan twee keer zo veel omgevingsplanwijzigingen als in 2024 werden gepubliceerd.

De BOPA-vergunning wordt tijdens de transitie naar het volledige omgevingsplan, waarin het tijdelijke deel en oude regels verwerkt zijn, veel gebruikt. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een BOPA-vergunning toetst de gemeente, net als bij een omgevingsplanwijziging, aan de evenwichtige toedeling van

[4] Hieronder vallen onder andere aanvragen voor omgevingsvergunningen, meldingen en informatieverstrekkingen.

functies aan locaties (ETFAL). Het gebruik van de BOPA-vergunning levert in sommige gevallen extra werk op: vanaf 2032 moeten de meeste BOPA-vergunningen voor een permanente activiteit vijf jaar nadat zij onherroepelijk zijn in het omgevingsplan worden opgenomen.

Ik houd de ontwikkeling van het gebruik van de BOPA-vergunning en het omgevingsplan in de monitoring en in gesprek met mijn bestuurlijke partners nauwlettend in de gaten. De VNG speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van gemeenten bij het werken met het omgevingsplan. Ook ik geef in de uitvoeringsondersteuning aandacht hieraan. De transitietermijn die voor het omgevingsplan geldt, wordt volgens bestaande afspraken in 2027 geëvalueerd met de VNG.

4. Overheden zetten werk aan verbeterdoelen en uitvoeringsprincipes in 2025 voort

Het overwegend positieve beeld omtrent de verbeterdoelen dat in de vorige rapportage over 2024 naar voren kwam, zet voort in 2025: alle bij het kwalitatief onderzoek betrokken overheden herkennen en werken aan de verbeterdoelen. Werken aan de verbeterdoelen kent volgens hen wel organisatorische opgaven. Zo is het voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving volgens hen een uitdaging dat veel portefeuilles van bestuurders sectoraal zijn georganiseerd.

Over de uitvoeringsprincipes en de nieuwe manier van werken geven de betrokken overheden hetzelfde aan. Veel van de uitvoeringsprincipes zijn voor hen niet nieuw, ook voor de Omgevingswet werd er al mee gewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor participatie van en samenwerking met de samenleving. Wel zien zij de Omgevingswet als een katalysator, bijvoorbeeld voor interne en externe samenwerking.

5. Overheden ervaren uitdagingen bij versnippering bij vergunningen, versnelling en inzichtelijkheid

Bij het werken aan de verbeterdoelen en de uitvoeringsprincipes ervaren de bij het kwalitatief onderzoek betrokken overheden bij een aantal aspecten uitdagingen: versnippering bij vergunningaanvragen, de versnelling van besluitvorming en de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht voor burgers.

Zoals hierboven genoemd geven de betrokken overheden aan versnippering te ervaren in de vergunningverlening, wat het moeilijk maakt de verschillende onderdelen van een initiatief bij besluitvorming te betrekken. Ook geven zij aan dat een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving bij de vergunningverlening door versnippering niet altijd mogelijk is. Een nuance hierbij is dat een samenhangende benadering bij vergunningverlening vaak ook niet nodig is, wanneer de beoordelingskaders voor een vergunningaanvraag sectoraal zijn (bijvoorbeeld bij een aanvraag voor een vergunning voor een technische bouwactiviteit). Ook komt de samenhangende benadering sterker aan de orde bij instrumenten waar primair beleid en regels in wordt gesteld, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

De Evaluatiecommissie Omgevingswet heeft deze ontwikkeling in haar tweede reflectierapport[5] ook gesignaleerd. De commissie doet vervolgens de aanbeveling om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen die aansluiten bij de nieuwe systematiek

[5] Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr 319.

van vergunningen onder de Omgevingswet. In haar reactie[6] heeft het kabinet laten weten deze aanbeveling volledig te ondersteunen. De nieuwe systematiek is volgens het kabinet nodig om flexibiliteit aan initiatiefnemers te bieden. De versnippering die daaruit volgt vraagt inderdaad om een nieuwe werkwijze. De eerste voorbeelden daarvan ziet het kabinet al voorbijkomen. Ook deze opgave is onderdeel van de uitvoeringsondersteuning die ik de komende jaren nog bied.

Ook geven de betrokken overheden aan dat zij nog weinig versnelling van besluitvormingsprocessen ervaren sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De monitor bevat op dit moment nog geen informatie over een van de belangrijkste besluitvormingsprocessen: het behandelen van vergunningaanvragen. Deze informatie is niet in de DSO-LV of eenduidig op een andere landelijke centrale plek beschikbaar en dus op dit moment niet te onderzoeken binnen deze monitor. Ik kijk met mijn bestuurlijke partners of we deze informatie op andere wijze op tafel kunnen krijgen.

Tot slot geven de betrokken overheden aan dat zij ook in 2025 het werken met het DSO als complex en tijdrovend ervaarden. Daarbij spelen zowel kennis en toepassing als technische complexiteit een rol. Ik neem dit inzicht mee bij de al lopende doorontwikkeling van het DSO waarin ik samen met mijn bestuurlijke partners aan werk.

Overige rapporten en brieven over de Omgevingswet
De Monitor Werking Omgevingswet voorziet ook de Evaluatiecommissie Omgevingswet van informatie die zij bij haar wetsevaluatie gebruikt. Ik ontvang jaarlijks een reflectierapport van de Evaluatiecommissie, in dat rapport reflecteert zij expliciet op de rapportages van de monitor. Het eerstvolgende reflectierapport verwacht ik begin 2027 te ontvangen.

De interbestuurlijke financiële monitoring geeft informatie over de financiële effecten van de Omgevingswet. Vanuit deze monitor ontving u eerder het ‘Onderzoek actualisatie transitiekosten’[7] en de ‘Nulmeting structurele taken’.[8] Ik verwacht in het vierde kwartaal van 2026 het rapport ‘Eerste integrale financiële evaluatie’ aan uw Kamer aan te bieden.

Met de voortgangsbrieven over de uitvoering van de Omgevingswet informeer ik u over de stand van zaken omtrent diverse onderwerpen, waaronder ook het DSO, en wordt er vooruitgekeken naar het aankomende jaar. In de laatste voortgangsbrief over het vierde kwartaal van 2025 is aangekondigd dat er één jaarlijkse voortgangsbrief wordt gestuurd. De volgende voortgangsbrief verwacht ik eind 2026 aan uw Kamer toe te zenden.

Afsluitend
De Omgevingswet biedt overheden en alle andere gebruikers het instrumentarium om te werken aan het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze tweede rapportage van de Monitor Werking Omgevingswet laat zien dat zij dit – in samenwerking met elkaar - in 2025 onverminderd hard hebben gedaan. Graag moedig ik de gebruikers van de Omgevingswet aan de ingeslagen weg vast te houden. Ik volg deze ontwikkelingen met veel interesse

[6] Kamerstukken II 2025/26, 33 118, nr 320.
[7] Bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 33 118, nr 292.
[8] Bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 33 118, nr 292.

ook de komende jaren via de door mij uitgevoerde monitoren en de onafhankelijke wetsevaluatie.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan

Bijlagen

Volgnummer	Naam
1	Monitor Werking Omgevingswet – Rapportage 2025
2	Eindrapport kwantitatieve monitoring
3a	Eindrapport kwalitatief onderzoek
3b	Detailinformatie kwalitatief onderzoek
3c	Additionele informatie kwalitatief onderzoek 202
4a	Eindrapport tekstanalyseonderzoek
4b	Detailinformatie tekstanalyseonderzoek
5	Detailinformatie media-analyse