



Monitor

Omgevingswet en Wkb

Kwartaal rapportage 4 (okt. - dec. 2024)



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Versie april 2025

Ivo Boerdam
Liesbeth van der Bilt

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Management samenvatting	4
2.1	Opzet monitoring-proces	4
2.2	Conclusies	7
3	Opzet van de monitoring	8
3.1	Deelnemers en respondenten	8
3.2	Zeggingskracht	9
4	Resultaat over kwartaal 4	10
4.1	Beleidsafdelingen: Kerninstrumenten	11
4.2	Vergunningverlening	18
4.3	Toezicht en handhaving	26
4.4	ICT	27
4.5	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	28
4.6	Participatie	31

1 Inleiding

Voor u ligt de vierde rapportage naar aanleiding van de VNG-monitoring op de impact van de stelselwijzigingen Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Deze monitor is onderdeel van een interbestuurlijk monitoringstraject, mede ter ondersteuning van de afspraken die de minister heeft gemaakt met de Eerste en Tweede Kamer, om jaarlijks te monitoren en daarover te rapporteren.

Dit rapport biedt een samenvatting van de ontwikkelingen in het vierde kwartaal 2024 (1 oktober tot en met 31 december 2024). Voor de meest actuele versie van dit rapport en voor eerdere rapportages van kwartaal 1, 2 en 3 verwijzen we naar [de VNG-website](#).

Voor meer informatie over het doel, scope en de interbestuurlijke samenhang van de monitor, kunt u terecht op onze webpagina '[Algemene informatie monitor Omgevingswet en Wkb](#).'

Opzet van de monitor

Deze rapportage maakt gebruik van landelijke cijfers over de publicatie van kerninstrumenten zoals de omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en omgevingsplannen. Ook zijn landelijke cijfers gebruikt over de verzoekenstroom van vergunningaanvragen, meldingen, informatieplichten en vooroverleg richting gemeenten.

Deze rapportage behandelt ook de uitkomsten van de vragenlijst naar gemeenten over het vierde kwartaal. In totaal zijn 36 enquêtes volledig ingevuld. Daarnaast is een aanvullende uitvraag gedaan over de begroting voor 2025; hiervan zijn 15 enquêtes voldoende ingevuld. De resultaten daarvan worden behandeld in de rapportage over kwartaal 1 van 2025.

De huidige cijfers zijn momentopnamen in een stelsel in beweging. Verschillen zijn normaal bij de invoering van een nieuw stelsel - en bieden juist waardevolle inzichten voor verdere ontwikkeling.

Leeswijzer

De cijfers in deze rapportage zijn steeds uitgesplitst naar gemeentegrootte op basis van het aantal inwoners.

De rapportage start met een managementsamenvatting, met weergave en conclusies op alle daarna volgende onderwerpen. In het derde hoofdstuk wordt de opzet van de monitoring toegelicht, waarbij we ook ingaan op de ontwikkeling van de respons van gemeenten. Het vierde hoofdstuk is een weergave van alle uitkomsten op de verschillende onderwerpen.

2 Management samenvatting

Een stelsel in beweging

Hoewel het beeld kan ontstaan dat met de invoering van de Omgevingswet het werk gedaan is, zijn we in werkelijkheid net aan onze reis begonnen. Het stelsel is volop in beweging — en vraagt achter de schermen om nieuwe werkwijzen, gedrag en samenwerking in de geest van de wet.

De verbeterdoelen van de wet vragen om een fundamentele omslag. Dat gaat niet in rechte lijnen. We bouwen voort, passen aan, proberen uit, en struikelen al lerend af en toe de toekomst in. Dat kost tijd, schuurt soms, en kent geen vaste route. De cijfers in deze monitor zijn momentopnames in dat transitieproces. Ze laten verschillen zien - geen tekortkomingen, maar waardevolle signalen die richting geven aan waar we staan, en hoe we samen met alle partners in de fysieke leefomgeving verder kunnen komen.

De beweging is zelden spectaculair, maar laat wel een patroon van stapsgewijze vooruitgang zien soms met hobbels, maar steeds met meer zicht op waar we staan.

2.1 Opzet monitoring-proces

Het monitoringsproces is op dit moment vier keer uitgevoerd, over de vier kwartalen van 2024. Gemeenten slagen er steeds beter in om gegevens aan te leveren. Na vier kwartalen beginnen trends zichtbaar te worden. In deze vierde kwartaalrapportage zijn voor het eerst ook jaargegevens beschikbaar, hierdoor kunnen we in de toekomst ook jaren met elkaar vergelijken.

De monitoring maakt gebruik van twee typen gegevens: ten eerste landelijk (vrij) beschikbare gegevens, primair uit de landelijke voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-IV). Ten tweede is een enquête uitgestuurd naar 88 deelnemende gemeenten, met vragen over voortgang en volumes. Daarvan hebben 36 gemeenten de enquête voor kwartaal 4 volledig ingevuld en is de informatie verwerkt in dit rapport. Meer informatie over de respondenten en de uitvoering van de enquête vindt u in [3.1 Deelnemers en respondenten](#). We verzamelen aantallen en volumes over de gehele keten, van planvorming en visies tot vergunning, toezicht en handhaving. Ook zijn er thematische uitvragen gedaan over de Wkb en participatie. De belangrijkste inzichten per onderdeel worden in deze rapportage benoemd.

2.1.1 Planvorming en visies

Gemeenten zijn in overgrote meerderheid bezig met de visies en plannen, wat in de eerste vier kwartalen van dit jaar al leidt tot een (beperkte) stroom aan publicaties – zowel in ontwerp als definitief – van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen.

We zien dat 40% van de respondenten een actuele visie heeft en dat 44% werkt aan een nieuwe visie. Bij de programma's zien we dat 51% van de responsgemeenten met programma's aan het werk is, een flinke stijging ten opzichte van de eerdere kwartalen.

Publicatie in STOP/TPOD blijft achter

Veel visies zijn nog niet in STOP/TPOD gepubliceerd, terwijl dit vereist is voor de wettelijke deadline van 1 januari 2027. Ze zijn vaak alleen als pdf beschikbaar, of via IMRO. Tijdige publicatie

vraagt aandacht en kennisdeling, mede met het oog op de verkiezingen van maart 2026. VNG ontwikkelt kennisproducten en ondersteuning om gemeenten hierbij te helpen.

Bij de omgevingsplannen zijn begin 2024 veel 'technische' publicaties gedaan voor het in beheer nemen van de bruidsschat. Inhoudelijke wijzigingen worden nog mondjesmaat gepubliceerd. We verwachten hier komend jaar duidelijkere cijfers over te kunnen rapporteren.

Kleine gemeenten verdienen extra aandacht

Opvallend is dat het aandeel kleine gemeenten (<25.000 inwoners) dat actief werkt aan het omgevingsplan in kwartaal 4 is gedaald tot 33%. Dit kan samenhangen met beperkte capaciteit en onderstreept het belang van extra ondersteuning. In de verdere implementatie van de wet is het cruciaal om juist deze gemeenten - en andere achterblijvers - goed mee te nemen in de transitie.

Daarnaast vroegen we of gemeenten afwijken van het omgevingsplan door middel van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's). Van de respondenten geeft 67% aan dat hiervan gebruik wordt gemaakt.

2.1.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

In kwartaal 4 zijn 35.876 vergunningen, 32.040 meldingen en 19.423 informatieplichten geregistreerd. Deze cijfers lijken een stabiel beeld te geven, maar geven geen volledig beeld van de uitvoeringspraktijk.

Gemeenten geven aan dat de implementatie nog niet overal op stoom is. De toelichtingen in de enquêtes laten zien dat er sprake is van knelpunten in capaciteit, onduidelijkheden in taakverdeling en gebrekkige registratie - vooral bij toezicht en handhaving.

Ook bij instrumenten als de BOPA en vooroverleg zien we variatie en haperingen in de uitvoering, wat de noodzaak onderstreept van blijvende monitoring, ondersteuning en goede informatie.

2.1.3 Financieel

We hebben een separate financiële uitvraag gedaan voor de begroting van 2025. Gemeenten hebben informatie aangeleverd over: capaciteit voor beleid, vergunningverlening en toezicht, beleidskeuzes en ICT-kosten. De resultaten hiervan worden opgenomen in de rapportage over kwartaal 1 van 2025. Voor eerder verzamelde financiële gegevens verwijzen we naar de rapportage van kwartaal 1 van 2024.

Uit de rapportage kwartaal 1:

"Voorzichtigheidshalve moeten we concluderen dat op basis van de door deelnemers aangeleverde gegevens, **de totale kosten van de stelselwijzigingen, voor het jaar 2024 begroot zijn op tussen EUR 253 mln en EUR 472 mln.** In eerder onderzoek (meest recent het [Integraal Financieel Beeld 2023](#)) werd de totale impact op het gemeentelijk domein van de Omgevingswet ingeschat op EUR 220 tot 320 mln, dus redelijk in lijn met deze uitkomsten. Daarnaast werd de impact van de Wkb in het daar uitgevoerde artikel-2 onderzoek ingeschat op 10 mln exclusief impact voor Toezicht en Handhaving."

2.1.4 Wkb

Het is nog niet mogelijk om via landelijke systemen exact te bepalen hoeveel Wkb-initiatieven zijn ingediend. Het aantal bouwtechnische meldingen in het DSO vormt een bovengrens (bijvoorbeeld 1.547 in kwartaal 4), maar bevat ook niet-Wkb-gerelateerde meldingen. Voor een betere analyse van het verschil met de DSO-LV zijn productgegevens en verwerking uit het DSO nodig. Hieraan wordt gewerkt in samenwerking met enkele softwareleveranciers.

- De Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB) registreerde in 2024 circa 1.446 initiatieven (ook wel projecten genoemd). Dat is een duidelijke stijging, maar nog steeds laag ten opzichte van bouwvolumes van eerdere jaren.
- Gemeenten meldden in kwartaal 4 samen 156 initiatieven. Geëxtrapoleerd komt dat uit op circa 1.900 initiatieven op landelijk niveau.
- Gemeenten geven aan dat registratie lastig is door beperkingen in zaaksystemen.
- Conclusies over de werking van het nieuwe stelsel zijn nog voorbarig; verdere monitoring is nodig.

Gemeenten melden in kwartaal 4 ongeveer 1.900 Wkb-initiatieven, terwijl de TloKb over heel 2024 1.446 projecten registreert. Dit verschil kan deels worden verklaard doordat gemeenten de eerste stappen van het proces zien, terwijl de TloKb registreert zodra een kwaliteitsborger betrokken raakt, of omdat projecten alsnog niet doorgaan. Hierdoor ontstaat een verschil in timing en scope tussen beide bronnen.

2.1.5 Participatie

Participatie is een kernonderdeel van de Omgevingswet, landelijke monitoring ontbreekt nog. Uit de enquête blijkt dat de meeste gemeenten inmiddels stappen hebben gezet:

- 82% van de gemeenten heeft participatiebeleid vastgesteld;
- 79% hanteert een lijst met verplichte participatie bij BOPA's;
- 81% biedt een handreiking of leidraad voor initiatiefnemers;
- 52% heeft een specifiek participatiebudget gereserveerd;
- 24% heeft interbestuurlijke afspraken gemaakt over participatie.

Gemeenten geven aan vooral te raadplegen (inspraak, consultaties), terwijl de wet uitgaat van vroegtijdige, actieve betrokkenheid. Participatie wordt nog weinig beoordeeld en beleidsregels voor die beoordeling zijn er ook nog weinig. Samenwerking met andere bestuursorganen rondom participatie neemt gestaag toe: 12% in kwartaal 2, 24% in kwartaal 3 en 30% in kwartaal 4 geeft aan interbestuurlijke afspraken te hebben gemaakt over participatie.

2.2 Conclusies

De vierde monitor van 2024 biedt een scherper beeld dan eerdere edities. Dankzij vier kwartalen aan data en lokale input worden trends zichtbaar, vooral in de inzet van kerninstrumenten, de ontwikkeling van participatie en de eerste effecten van de Wkb.

- **Kerninstrumenten** worden steeds actiever ingezet, 83% van de gemeenten werkte in kwartaal 4 aan een wijziging van het omgevingsplan; het aantal publicaties van inhoudelijke omgevingsplannen blijft nog erg beperkt.
- Bij **kleine gemeenten** lijkt de voortgang achter te blijven, maar door de beperkte respons uit deze groep is het lastig om hier harde conclusies aan te verbinden.¹ De signalen vragen wel om aandacht: gericht ondersteunen en actiever betrekken van deze groep blijft belangrijk voor een evenwichtige implementatie van de wet.
- **Vergunningverlening** lijkt in landelijke cijfers op orde, maar in de praktijk is sprake van knelpunten in capaciteit, registratie en taakverdeling. Vooral bij toezicht en handhaving ontbreekt vaak een helder beeld, mede door versnipperde data en uitbesteding aan omgevingsdiensten.
- Uit een enquête blijkt dat 75% van de gemeenten de **BOPA** (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) inzet, wat het tot een veelgebruikt instrument maakt. Echter, er is nog geen betrouwbare landelijke methode beschikbaar om het aantal BOPA's eenduidig te meten.
- De **Wkb** komt langzaam op gang, maar is nog niet volwassen genoeg voor inhoudelijke conclusies. Gewenning bij initiatiefnemers en uitvoeringsorganisaties speelt hierbij een belangrijke rol, wat mede leidt tot verschillen in aantallen en interpretatie in deze fase.
- **Participatie** ontwikkelt zich, maar vergt nog verbreding en verdieping, passend bij de letter van de wet.

Vooruitblik 2025

De ambitie voor 2025 ten aanzien van de monitoring: meer deelnemende gemeenten (50–70 per kwartaal), hogere datakwaliteit en meer automatisering. Daarmee ontstaat een stevig fundament voor beleidskeuzes en sturing op landelijk niveau.

We werken bovendien aan een vereenvoudiging van de enquête, zodat deelname minder tijd kost en beter aansluit op de gemeentelijke praktijk. Deelnemende gemeenten krijgen toegang tot een interactieve benchmarktool, waarmee zij hun eigen voortgang kunnen vergelijken met andere gemeenten. Deze functie wordt als zeer waardevol ervaren en helpt gemeenten bovendien zelf inzicht te krijgen in de voortgang van de implementatie.

Oproep: Werk je bij een gemeente en wil je bijdragen aan een beter inzicht in de uitvoering van de Omgevingswet en Wkb? Meld je aan voor de kwartaalmonitor en versterk samen met ons de kennis, sturing en kwaliteit in het stelsel.

Voor meer informatie of aanmelden verwijzen wij u graag naar de webpagina '[Algemene informatie monitoring Omgevingswet en Wkb.](#)'

¹ De lage respons onder kleine gemeenten (<25.000 inwoners) kan het beeld beïnvloeden; in kwartaal 4 deden slechts enkele van deze gemeenten mee aan de enquête.

3 Opzet van de monitoring

De monitor gebruikt gegevens die voor alle gemeenten worden onttrokken van landelijke informatiebronnen, en daarnaast de respons op een enquête die elk kwartaal aan deelnemende gemeenten wordt toegezonden. De volgende paragrafen geven een toelichting op deze gemeentelijke enquête. Voor de volledigheid geven we hier het totaaloverzicht van de bronnen.

Bronnen voor de monitor-rapportage:

- Vanuit het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO-lv) wordt de data van twee tools gebruikt:
 - [Plannen voor de leefomgeving](#)
 - [TAM gerelateerde verzoeken](#)
- Voor informatie over IMRO-publicaties wordt [ruimtelijkeplannen.nl](#) API gebruikt.
- Daarnaast is gebruikgemaakt van gegevens van de TloKb, specifiek over het aantal Wkb-initiatieven en uit het [jaarverslag 2024](#).
- En uiteraard de antwoorden uit deze enquête, de [VNG Monitor Omgevingswet en Wkb](#) voor de lokale verdiepende vragen en volumes.

3.1 Deelnemers en respondenten

Gemeenten zijn actief gevraagd om deel te nemen en 88 gemeenten hebben hierop positief gereageerd en de enquête ontvangen. Deze groep noemen wij de 'deelnemers'. Van deze deelnemers hebben in het vierde kwartaal 36 gemeenten het gedeelte monitoring Q4 en 15 gemeenten het begrotingsgedeelte van de enquête (inhoudelijk voldoende) teruggestuurd. Deze groep noemen wij de 'respondenten'. In totaal zijn in 2024 149 ingevulde enquêtes ontvangen, verspreid over vier kwartalen. Een groot deel van de gemeenten deed meerdere keren mee, wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid van de trendanalyses in deze rapportage.

De gegevens van de 36 respondenten zijn aangevuld met gegevens uit landelijke systemen (die dus alle gemeenten dekken) en waar mogelijk geëxtrapoleerd naar een landelijk beeld. Deze extrapolatie geeft een inschatting van een landelijk beeld. Waarbij aangegeven moet worden dat voor een betrouwbaar landelijk beeld, de respons nog moet groeien naar 50-70 gemeenten. Wanneer de VNG medio 2025 naar de Evaluatiecommissie gaat rapporteren, streven we ernaar voldoende respondenten te hebben.

De 36 respondenten zijn verdeeld over de volgende groottecategorieën:

Gemeentegrootte (aantal)	Q1	Q2	Q3	Q4		Q1	Q2	Q3	Q4
Meer dan 100.000 inwoners	8	9	13	10	32	25%	28%	41%	31%
50.000 tot 100.000 inwoners	9	12	11	9	63	14%	19%	17%	14%
25.000 tot 50.000 inwoners	10	14	15	14	134	7%	10%	11%	10%
Minder dan 25.000 inwoners	4	4	4	3	113	4%	4%	4%	3%
Totaal gemeenten	31	39	43	36	342	9%	11%	13%	11%

Tabel 1 Aantal respondenten per kwartaal naar gemeentegrootteklasse, vergeleken met landelijke totalen.

3.2 Zeggingskracht

Zoals hierboven benoemd, wordt in de monitoring op een aantal onderdelen een landelijk beeld geëxtrapoleerd. Op de webpagina '[Algemene informatie monitoring Omgevingswet en Wkb](#)' staat de berekeningsmethode daarvoor toegelicht. De vraag bij een dergelijke extrapolatie is: hoeveel zeggingskracht heeft dit over het landelijk beeld? Op dit moment vinden wij het aantal respondenten nog net te laag om 'harde' uitspraken te doen. Daarnaast zien we een oververtegenwoordiging ontstaan bij de 100.000+ gemeenten, waarvan nu 30% respondeert in de monitor. De ondervertegenwoordiging van de groep kleine gemeenten is ook groot. Slechts 3% van de kleine gemeenten heeft deelgenomen aan de enquête. Daarom zetten we in op structurele groei van het aantal respondenten, met extra aandacht voor ondervertegenwoordigde categorieën. We activeren dit via de inzet van RIO's, gerichte communicatie, ondersteuning bij deelname, en door de vragenlijst verder te verbeteren.

Een belangrijke stap richting duurzame deelname is het geautomatiseerd aanleveren van gegevens. Door dit eenmalig goed in te richten - bijvoorbeeld via BI-tooling - wordt de tijdsinvestering beperkt en ontstaat er structureel profijt voor uitvoeringsorganisaties.

Het is onwenselijk wanneer gemeenten zich terugtrekken uit de monitor, omdat dit de continuïteit van de data verstoort. We stimuleren langdurige betrokkenheid, via kennismakingsgesprekken, inlooppreekuren en contactmomenten tijdens de monitoring.

Deze vierde monitoringsronde geeft echter al een duidelijker beeld van de landelijke situatie dan eerdere kwartalen. De extrapolatie naar landelijke totalen is daarmee betrouwbaarder geworden.

In 2025 blijven we inzetten op een bredere dekking: het doel is 50 tot 70 deelnemende gemeenten per kwartaal. Daarmee ontstaat een beter afgewogen beeld van de voortgang en kunnen we stevig onderbouwde conclusies trekken.

Tot slot werken we doorlopend aan verbetering van de datakwaliteit, zowel via de landelijke systemen als via de enquête. Automatisering en vereenvoudiging van het invulproces zijn hierbij belangrijke speerpunten.

4 Resultaat over kwartaal 4

Deze rapportage biedt een breed overzicht van de implementatie van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) op gemeentelijk niveau. De analyse is gebaseerd op drie informatiebronnen:

1. Landelijke systemen – zoals het DSO en Ruimtelijkeplannen.nl (IMRO);
2. Gemeentelijke enquête – ingevuld door betrokken gemeenten;
3. Aanvullende vragenlijsten – gericht op participatie en de Wkb.

De monitor richt zich op drie kernonderdelen binnen het fysieke domein:

- Beleid – gericht op de inzet van kerninstrumenten: omgevingsvisie, programma en plan;
- Vergunningverlening – de instroom en verwerking van aanvragen;
- Toezicht en Handhaving – de controle op naleving.

Daarnaast worden twee thema's apart uitgelicht: participatie en Wkb. Voor beide onderwerpen is een verdiepende vragenlijst gebruikt om meer detailinformatie te verzamelen.

De resultaten uit de enquête laten zien dat niet alle gemeenten al volledig in staat zijn gegevens aan te leveren. Dit komt doordat interne processen en registraties zich nog ontwikkelen. Sommige verdiepingsvragen leveren daardoor nog geen eenduidig beeld op. Wel is in deze rapportage voor het eerst een detailanalyse toegevoegd, zoals de verdeling van vergunningaanvragen naar thema (ruimte, bouwen/wonen, milieu). Ook binnen het hoofdstuk over de Wkb begint het inzicht op detailniveau te groeien.

Een belangrijk aandachtspunt is de veranderlijkheid van cijfers. Omdat we actuele gegevens gebruiken, kunnen de cijfers in deze rapportage afwijken van eerdere edities. Mutaties in landelijke bronnen of verbeterde data-aanlevering kunnen leiden tot aanpassingen. Dit geldt met name voor kwartaal 1 en 2 van 2024, die we met terugwerkende kracht hebben herzien.

Voor extrapolatie naar landelijke cijfers is vanaf kwartaal 3 gerekend met het totaal aantal inwoners per gemeente.

Tot slot, de stelselwijzigingen van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) hebben ook aanzienlijke impact op de ICT-afdelingen binnen gemeenten. Dit onderwerp komt twee keer per jaar terug in de uitvraag, namelijk in het eerste en derde kwartaal. Voor een vergelijking van de verwachte ICT-impact (zoals kosten en werkprocessen) verwijzen we dit kwartaal nog naar [de rapportage van kwartaal 1, 2024](#).

Enquêtevragen en uitkomsten

Uit de reacties signaleren we dat gemeenten op sommige punten nog niet in staat zijn om gegevens aan te leveren. Dit komt deels doordat zij nog ervaring moeten opdoen met de processen en daardoor nog onvoldoende inzicht of registratie hebben. Ook is het gemeentelijk domein nog bezig met het structureren van interne werkprocessen en informatiestromen rondom de stelselwijziging. Hierdoor zijn sommige detailvragen in deze rapportage (nog) niet volledig uitgewerkt. Deze data is wél beschikbaar in de online benchmark, waar deelnemers hun eigen resultaten kunnen vergelijken met die van andere gemeenten.

Een eerste voorbeeld van een detail uitvraag hebben we in deze rapportage uitgewerkt: vergunningaanvragen naar type activiteit (ruimte, bouwen/wonen, milieu). Op het onderwerp Wkb hebben respondenten dit kwartaal voor de tweede keer materiële volumes gemeld. Daarop beginnen we ook inzicht te ontwikkelen op de detailvragen in het Wkb-hoofdstuk.

De volumes rondom Wkb-initiatieven stijgen, maar het is te vroeg om hieruit vergaande conclusies te trekken over de werking van het nieuwe stelsel. Zoals ook benoemd door de Toelatingsorganisatie en de onafhankelijke toetsingscommissie, bevindt de implementatie zich nog in de opstartfase. Veel projecten zijn nog vergund onder het oude regime, en systemen en werkwijzen zijn volop in ontwikkeling. Verdere monitoring over meerdere kwartalen is nodig om robuuste trends en effecten betrouwbaar in beeld te brengen. Daarbij is het belangrijk om oog te hebben voor het verschil in impactmomenten op de organisatieonderdelen Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, omdat de belasting per fase kan na-ijlen ten opzichte van eerdere Wabo- of Wkb-processen.

In deze rapportage maken we op meerdere plekken een vergelijking tussen kwartaalgegevens. Omdat we steeds uitgaan van de actuele stand van zaken, kunnen cijfers afwijken van eerder gepubliceerde rapportages. Door tussentijdse mutaties in de landelijke systemen of aanvullingen van gemeenten kunnen de kwartaalcijfers bijgesteld zijn. Dit is inherent aan een lerende monitor met voortschrijdend inzicht.

Vanaf het derde kwartaal is voor extrapolatie naar landelijke cijfers gebruikgemaakt van het totaal aantal inwoners per gemeente.

4.1 Beleidsafdelingen: Kerninstrumenten

De beleidsafdelingen binnen het fysieke domein van gemeenten dragen uiteenlopende benamingen, zoals Ruimtelijke Ordening, Fysiek Domein, of Planvorming. In dit onderdeel kijken we naar de impact van de stelselwijziging op deze afdelingen, met een focus op de toepassing van de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

We onderzoeken het aantal publicaties van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen, zowel ontwerpen als vastgestelde documenten. Daarbij maken we onderscheid tussen publicaties mét en zonder ontwerpfase, bijvoorbeeld bij technische aanpassingen. De inhoud van de wijziging wordt niet beoordeeld; het doel van deze monitor is zicht krijgen op het volume en de voortgang van het publicatieproces.

De cijfers geven aan of het lukt om instrumenten in de nieuwe standaard (STOP/TPOD) te publiceren. Gemeenten die hier nog niet klaar voor zijn, kunnen tijdelijk gebruikmaken van het overgangsrecht (voor omgevingsvisies) of van TAM-IMRO (voor omgevingsplannen). Door ook deze publicaties mee te nemen, ontstaat een compleet beeld van de voortgang bij de invoering van de kerninstrumenten.

4.1.1 Omgevingsvisie

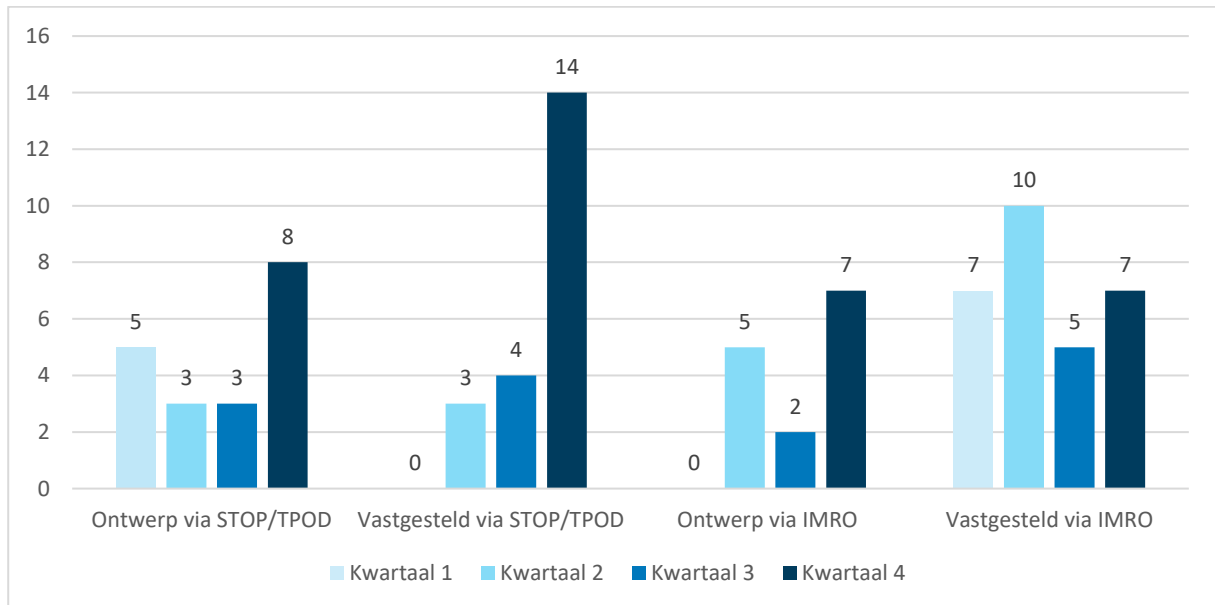
Op 1 januari 2027 moeten gemeenten beschikken over een omgevingsvisie die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. De visie moet zijn gepubliceerd met de technische standaard STOP/TPOD. Gemeenten die nog niet via STOP/TPOD kunnen publiceren, kunnen tot **1 januari 2025** gebruikmaken van het overgangsrecht en bij het opstellen of wijzigen van hun omgevingsvisie gebruikmaken van de RO Standaarden (IMRO). Na 1 januari 2025 is publicatie via IMRO niet meer mogelijk. Gemeenten die dan nog wijzigingen willen doorvoeren aan hun omgevingsvisie, moeten deze eerst omzetten naar STOP. Om dubbele inspanning te voorkomen, wordt geadviseerd om ook bestaande IMRO-visies tijdig om te zetten naar STOP/TPOD.

[Meer informatie over deze transitieperiode naar de omgevingsvisie](#)

Op bovenstaande webpagina vindt u ook een overzicht met acties en aandachtspunten.

Landelijke volumes

In de landelijke systemen zien we elk kwartaal een beperkt aantal nieuwe publicaties van omgevingsvisies, zowel in ontwerp- als vastgestelde vorm. Deze publicaties worden zowel via de nieuwe standaard (STOP/TPOD) als via het tijdelijke overgangsrecht (IMRO) gedaan. De trend laat voorzichtig groeiend gebruik van STOP/TPOD zien.

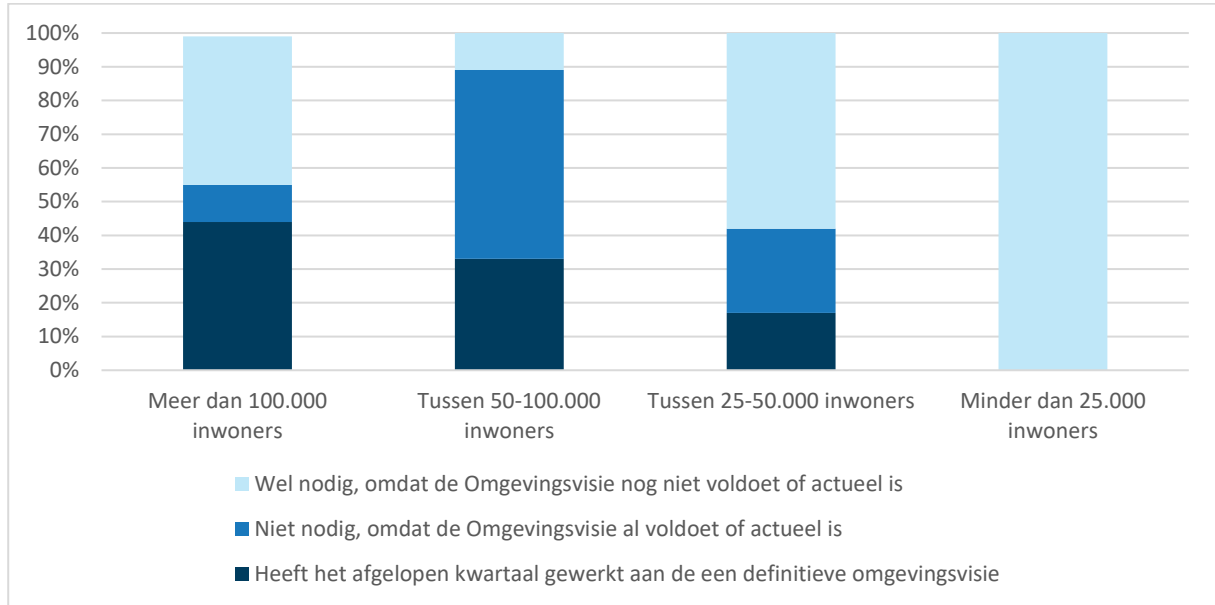


Figuur 1 Publicatie van omgevingsvisies in verschillende standaarden en versies over de kwartalen van 2024.

Hoewel gemeenten formeel de tijd hebben om hun omgevingsvisie te publiceren, kunnen zij alleen in 2024 nog gebruikmaken van de IMRO-standaard voor wijzigingen. Een groot aantal gemeenten heeft al een omgevingsvisie of structuurvisie vastgesteld. Wanneer deze visie voldoet aan de eisen van de Omgevingswet en al via IMRO is gepubliceerd, wordt geadviseerd om alsnog een publicatie in STOP te doen. Dit voorkomt dat er bij een toekomstige inhoudelijke wijziging extra inspanningen nodig zijn voor de conversie van IMRO naar STOP, aangezien STOP de structurele standaard is binnen het DSO.

Lokaal beeld volumes

Dit kwartaal hebben we gemeenten opnieuw gevraagd naar de status van hun omgevingsvisie en of zij werken aan een nieuwe of geactualiseerde visie. De volgende figuur toont deze informatie gecombineerd:



Figuur 2 Percentage respondenten dat aangeeft al gereed te zijn of nog te werken aan hun omgevingsvisie

Uit de inventarisatie blijkt dat gemiddeld 44% van de gemeenten in het afgelopen kwartaal heeft gewerkt aan een ontwerp-omgevingsvisie. Van deze groep heeft ongeveer 22% de ontwerpvisie ook gepubliceerd. Daarnaast geeft 46% van de gemeenten aan dat een nieuwe visie niet nodig is, omdat zij inschatten dat de bestaande visie nog actueel is of voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Voor een definitieve omgevingsvisie lag de activiteit lager: 22% werkte hieraan.

Opvallend is dat de cijfers uit de enquête niet direct overeenkomen met de publicaties in het DSO, waar slechts 6% van de 342 gemeenten een definitieve omgevingsvisie heeft gepubliceerd in STOP/TPOD. Dit suggereert dat veel gemeenten hun visie al intern hebben vastgesteld, maar nog niet hebben gepubliceerd in de vereiste technische vorm. Veel visies zijn bijvoorbeeld alleen nog beschikbaar als pdf, gepubliceerd via IMRO of buiten de officiële standaard om.

Met de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 en de wettelijke verplichting om uiterlijk op 1 januari 2027² te beschikken over een actuele, integraal zichtbaar, gepubliceerde omgevingsvisie, wordt tijdige publicatie in STOP/TPOD steeds urgenter. Dit onderwerp brengen we nadrukkelijk onder de aandacht bij de implementatie in de regio.

Omgevingsvisie: Toelichtingen van gemeenten

“Onze ontwerp omgevingsvisie ligt (samen met het bijbehorende Omgevingseffectrapport (OER)) ter inzage.”

“De Omgevingsvisie is niet gepubliceerd in DSO, maar wel als PDF op onze website.”

² 1-1-2027 is bij [Koninklijk Besluit](#) op grond van artikel 4.9, lid 1 Invoeringswet Omgevingswet bepaald.

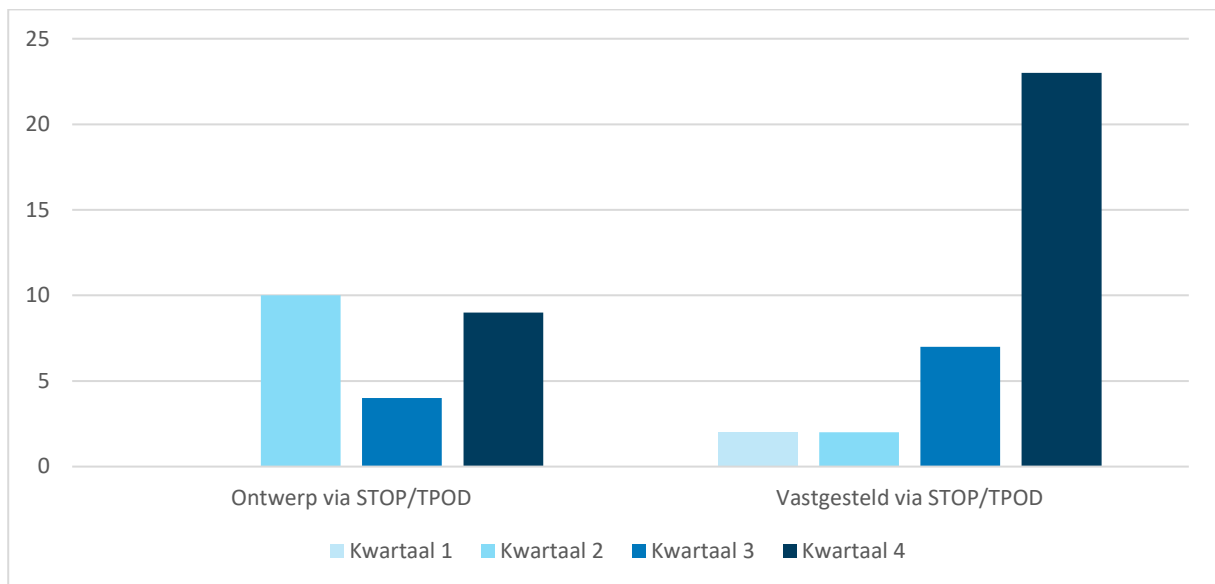
4.1.2 Programma's

Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan inzetten voor uitwerking, doorwerking of uitvoering van beleid.

Landelijke volumes

Het aantal programma's dat wordt ingezet wordt gemeten aan de hand van de publicaties via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). We meten dan vooral dát het programma wordt ingezet als instrument. Er bestaan verplichte, niet-verplichte en vrijwillige programma's die overheden kunnen inzetten.

Het aantal gepubliceerde programma's wordt gemeten via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). Hierbij kijken we naar het moment waarop een programma formeel wordt vastgesteld en gepubliceerd. In het vierde kwartaal zien we een duidelijke stijging: 23 programma's zijn gepubliceerd, tegenover 7 in het derde kwartaal.



Figuur 3 Publicatie van omgevingsprogramma's in verschillende versies in kwartaal 1 t/m 4

Lokaal beeld volumes

In het vierde kwartaal geeft 50% van de respondenten (18 gemeenten) aan te hebben gewerkt aan het opstellen van programma's. Na een stijging in de eerste drie kwartalen blijft dit aantal dit kwartaal stabiel.

Uit de enquête onder respondenten blijkt dat het aantal gemeenten dat aan programma's heeft gewerkt, nagenoeg gelijk is gebleven ten opzichte van het vorige kwartaal. Er is geen directe één-op-één relatie te zien tussen het werken aan een programma en de publicatie ervan.

Gemeentegrootte	Percentage Q1	Percentage Q2	Percentage Q3	Percentage Q4
Meer dan 100.000 inwoners	25%	33%	46%	60%
Tussen 50-100.000 inwoners	78%	36%	67%	67%
Tussen 25-50.000 inwoners	0%	40%	43%	36%
Minder dan 25.000 inwoners	25%	50%	50%	33%
Totaal respondenten	32%	38%	51%	50%

Tabel 2 Gemeenten die aangeven te hebben gewerkt aan omgevingsprogramma's in kwartaal 1 t/m 4

Binnen de Omgevingswet bestaan zowel verplichte als niet-verplichte (en vrijwillige) programma's. Verplichte programma's zijn nodig wanneer wetgeving dit voorschrijft, zoals bij luchtkwaliteit, waterbeheer en omgevingswaarden. Niet-verplichte programma's (en vrijwillige programma's) richten zich op bredere maatschappelijke opgaven en beleidskeuzes van gemeenten.

Naast gebiedsgerichte programma's zien we vooral thematische programma's rond woningbouw, energie en andere ruimtelijke thema's. Woningbouwprogramma's richten zich naast bouwproductie ook op ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Binnen de energietransitie werken gemeenten aan programma's voor netcongestie, zonne-energie, windenergie en warmte.

Andere veelvoorkomende programma's richten zich op biodiversiteit, klimaat, groen, geluid, externe veiligheid, waterbeheer, riolering en economie. Ook kostenverhaal en financiële bijdragen zijn thema's.

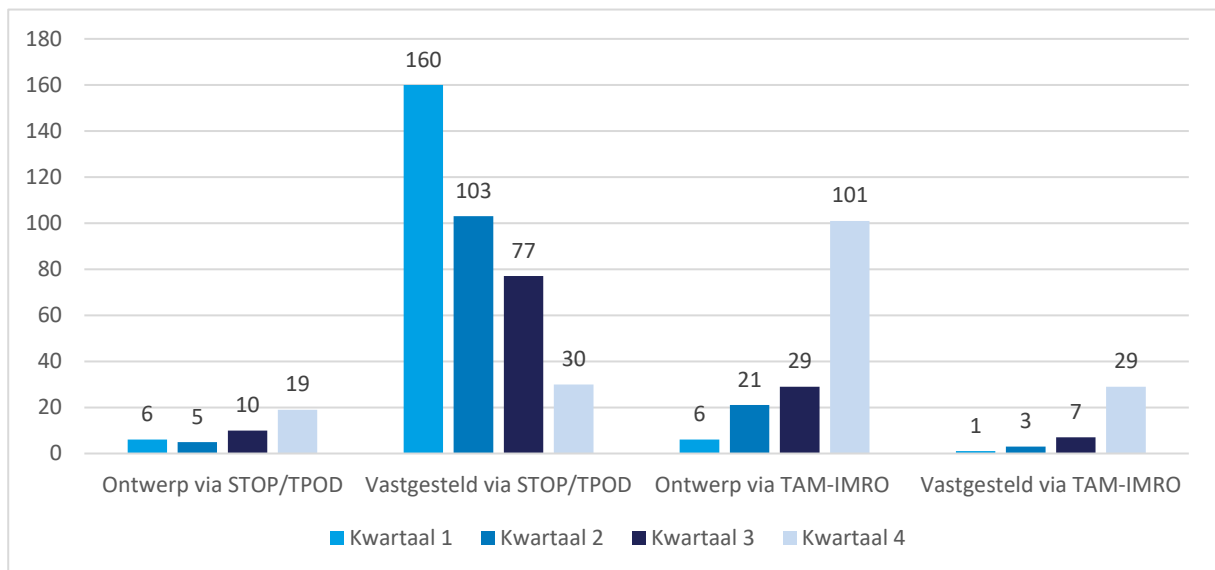
4.1.3 Omgevingsplannen

Voor het omgevingsplan geldt een transitieperiode die loopt tot 2032. In deze periode dienen gemeenten het tijdelijk deel te verwerken in één nieuw, integraal omgevingsplan opgesteld volgens het informatiemodel IMOP en gepubliceerd met de STOP/TPOD-standaard. Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar om het omgevingsplan te wijzigen en zo toe te werken naar één nieuw gebiedsdekkend integraal omgevingsplan, dan wel om af te wijken van het bestaande omgevingsplan:

- Het [wijzigen van het omgevingsplan met behulp van de STOP-standaard](#)
- Het wijzigen van het omgevingsplan met behulp van [TAM-IMRO](#) (tijdelijk toegestaan)
- Vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit ([BOPA](#)). Dit wijzigt het omgevingsplan niet, maar maakt een afwijkende activiteit mogelijk.

Landelijke volumes

In de volgende figuur worden de landelijke aantallen voor gepubliceerde wijzigingen op omgevingsplannen via STOP/TPOD en via TAM-IMRO weergegeven.



Figuur 4 Publicatie van omgevingsplannen in verschillende versies in kwartaal 1 t/m 4

*) Op 1 januari 2024 zijn 342 omgevingsplannen van rechtswege vastgesteld. De meeste latere publicaties betreffen de technische inbeheername van de bruidsschat. Het aantal STOP/TPOD-publicaties neemt per kwartaal af, omdat dit een eenmalige actie per gemeente is.

In de publicaties zien we een groot aantal wijzigingen op omgevingsplannen via STOP/TPOD. Een aanzienlijk deel van de gepubliceerde wijzigingen betreft het technisch in beheer nemen van de bruidsschat. Naar schatting heeft 83% van de gemeenten dit inmiddels afgerond. De overige 17% heeft dit om diverse redenen nog niet gedaan.

Daarnaast verschijnen de eerste inhoudelijke omgevingsplanwijzigingen en zijn er gemeenten die al meerdere publicaties hebben gedaan naast de bruidsschat en de vangnetregeling. Dit betreft vaak de eerste gebiedsgerichte of thematische wijzigingen. In de loop van 2025 verwachten we een verdere toename van STOP/TPOD-publicaties, met name wijzigingsbesluiten.

4.1.4 Voorbereidingsbesluit

In sommige gevallen is het zinvol om een planwijziging te combineren met het nemen van een voorbereidingsbesluit, inclusief voorbeschermingsregels. Dit helpt om ontwikkelingen tijdelijk te reguleren terwijl de planvorming loopt.

De aantallen in Tabel 3 hieronder tonen de gepubliceerde voorbereidingsbesluiten via STOP/TPOD. Aangezien voorbereidingsbesluiten van provincies en het Rijk gevolgen kunnen hebben voor gemeentelijke omgevingsplannen, zijn deze ook opgenomen. Dit geeft vooral een indicatie van het gebruik van het instrument. Daarnaast zijn ook de voorbereidingsbesluiten die (nog) via de Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM-IMRO) worden gepubliceerd.

Publicaties voorbereidingsbesluiten	Kwartaal 1	Kwartaal 2	Kwartaal 3	Kwartaal 4
Door gemeenten via STOP/TPOD	9	3	7	6
Door gemeenten via TAM-IMRO	0	3	8	7
Door provincies via STOP/TPOD	266	24	5	9
Door het rijk via STOP/TPOD	342*	1	0	6

Tabel 3 Publicaties van voorbereidingsbesluiten via STOP/TPOD en TAM IMRO door gemeenten, provincies en rijk

*) Op 1 januari 2024 is door het rijk een voorbereidingsbesluit over hyperscale datacenters voor alle gemeenten in Nederland gepubliceerd.

Lokaal beeld volumes

We zien veel activiteit rondom het omgevingsplan. In het vierde kwartaal heeft 83% van de gemeenten gewerkt aan de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan, een lichte stijging ten opzichte van 79% in het derde kwartaal. Zes gemeenten (17% van de respondenten) geven aan daadwerkelijk een wijziging te hebben gepubliceerd, waarvan één via TAM/IMRO en vijf via STOP/TPOD.

Met “werken aan” bedoelen we in de enquête: het voorbereiden van een wijzigingsbesluit en het opstellen van regels. Niet elke gemeente publiceert al zichtbaar in het DSO. Sommige gemeenten werken stapsgewijs via kleine wijzigingsbesluiten; anderen bereiden één grotere wijziging voor. De vraag helpt te signaleren of gemeenten nog niet gestart zijn, wat kan duiden op beperkte kennis, tijd, capaciteit of urgentie.

Gemeentegrootte	Percentage Q1	Percentage Q2	Percentage Q3	Percentage Q4
Meer dan 100.000 inwoners	100%	78%	92%	90%
Tussen 50-100.000 inwoners	78%	82%	83%	100%
Tussen 25-50.000 inwoners	70%	67%	71%	79%
Minder dan 25.000 inwoners	75%	50%	50%	33%
Totaal respondenten	81%	72%	79%	83%

Tabel 4 Gemeenten die hebben aangegeven te hebben gewerkt aan omgevingsplannen in kwartaal 1 t/m 4

Opvallend is de daling bij kleine gemeenten (< 25.000 inwoners): slechts 33% werkte in kwartaal 4 aan het omgevingsplan, minder dan in eerdere kwartalen. Dit wijst mogelijk op beperkte capaciteit en onderstreept de noodzaak voor gerichte aandacht en ondersteuning. Dit kan deels samenhangen met de lage respons in deze groep. Daarnaast geeft 75% van de respondenten (27 gemeenten) aan gebruik te maken van BOPA's voor afwijkingen van het omgevingsplan.

Wanneer gemeenten werken aan omgevingsvisies en -plannen, moeten ze de belangen van alle betrokkenen afwegen. Participatie bij het opstellen van deze visies en plannen is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. In paragraaf 4.6 is hierover een uitgebreide analyse opgenomen.

Programma's: Toelichtingen van gemeenten

"Er zijn 2 programma's onder de Omgevingswet gestart in september 2024, in de vorm van een pilot. Thema: Volkshuisvesting en Groene, Gezonde structuren"

4.1.5 Toepasbare regels

Gemeenten is gevraagd voor welk percentage van de activiteiten zij momenteel toepasbare regels hebben opgesteld. In kwartaal 4 schatten gemeenten dit gemiddeld op **29%**, een lichte stijging ten opzichte van eerdere kwartalen.

De cijfers laten zien dat grotere gemeenten over het algemeen verder zijn in het opstellen van toepasbare regels dan kleinere gemeenten. Dit beeld komt overeen met eerdere kwartalen, al zien we wel fluctuaties per categorie.

Gemeentegrootte	Percentage Q1	Percentage Q2	Percentage Q3	Percentage Q4
Meer dan 100.000 inwoners	31%	25%	37%	43%
Tussen 50-100.000 inwoners	21%	13%	15 %	30%
Tussen 25-50.000 inwoners	19%	27%	20 %	22%
Minder dan 25.000 inwoners	18%	5%	37 %	8%
Totaal respondenten	22%	20%	24 %	29 %

Tabel 5 Inschatting van gemeenten in hoeverre zij gereed zijn met het maken van toepasbare regels

Het opstellen van toepasbare regels is een doorlopend proces. Gemeenten geven aan dat door wijzigingen in het omgevingsplan steeds nieuwe regels nodig zijn, waardoor het lastig is om een precies percentage te geven. Dit verklaart ook de variatie per kwartaal en gemeentegrootte in bovenstaande tabel.

Lokaal beeld capaciteit (kerninstrumenten)

In kwartaal 4 is aanvullend een uitvraag gedaan over de begroting voor 2025. De resultaten daarvan worden verwerkt in de rapportage over kwartaal 1 van 2025. De meest recente gegevens over capaciteit en inzet van kerninstrumenten zijn verzameld in kwartaal 1 van 2024. Voor vergelijking of duiding verwijzen we naar die rapportage. In kwartaal 1 vragen we doorgaans de begrotingscijfers op, de realisatiecijfers volgen later zodra jaarrekeningen beschikbaar zijn.

4.2 Vergunningverlening

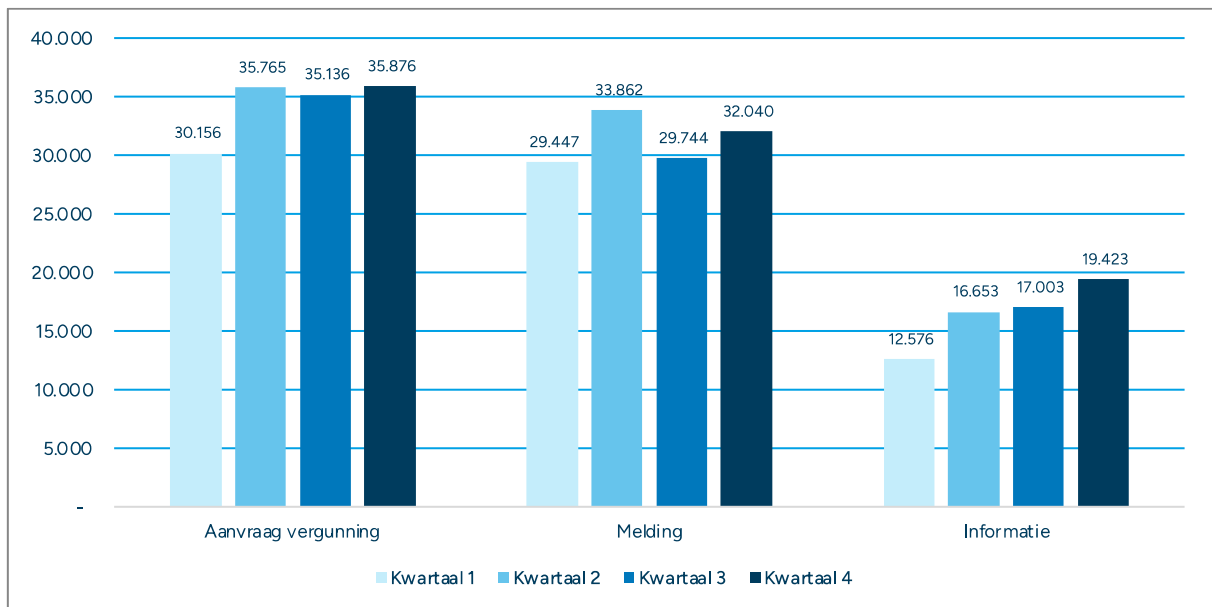
In deze paragraaf kijken we naar de gegevens rondom vergunningen, meldingen en informatieplichten.

Landelijke volumes

De gegevensstroom van verzoeken (zoals aanvragen, meldingen en informatieverstrekkingen) richting gemeenten is grotendeels beschikbaar via het landelijke DSO. Daarmee ontstaat een landelijk beeld van het volume aan verzoeken. Let op: het DSO registreert alleen de indiening van een verzoek; de afhandeling verloopt via de lokale systemen van de gemeenten.

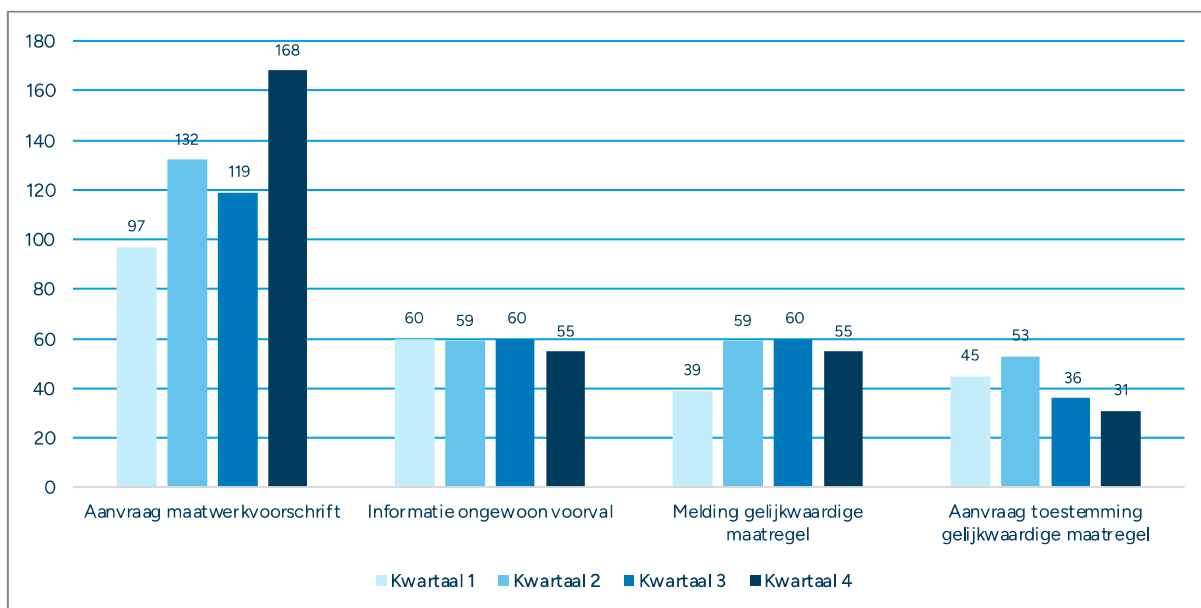
Uit geactualiseerde cijfers blijkt dat het aantal vergunningen en meldingen stabiliseert. Kwartaal 3 geeft een wat vertekend beeld, omdat dit in de zomerperiode valt. Het aantal vergunningen en meldingen ligt qua aantallen in dezelfde orde van grootte. Het aantal informatieverplichtingen is met 19.423 duidelijk toegenomen ten opzichte van kwartaal 1, toen het nog 12.576 was. De verwachting was dat het aandeel meldingen en informatieplichten ten opzichte van de vergunningen zou groeien. Dit sluit aan bij het uitgangspunt om van inrichting naar activiteiten te gaan en ook om activiteiten via een zo laag mogelijk juridisch instrument te regelen (algemene regels en vergunningverlening). Deze verschuiving is echter niet goed te meten, omdat de activiteiten onder de Omgevingswet niet met de oude wetgeving is te vergelijken in de landelijke cijfers.

Er zijn zeven typen verzoeken die via het DSO worden gedaan. Vergunningaanvragen, meldingen en informatieplichten zijn de grootste aantallen:



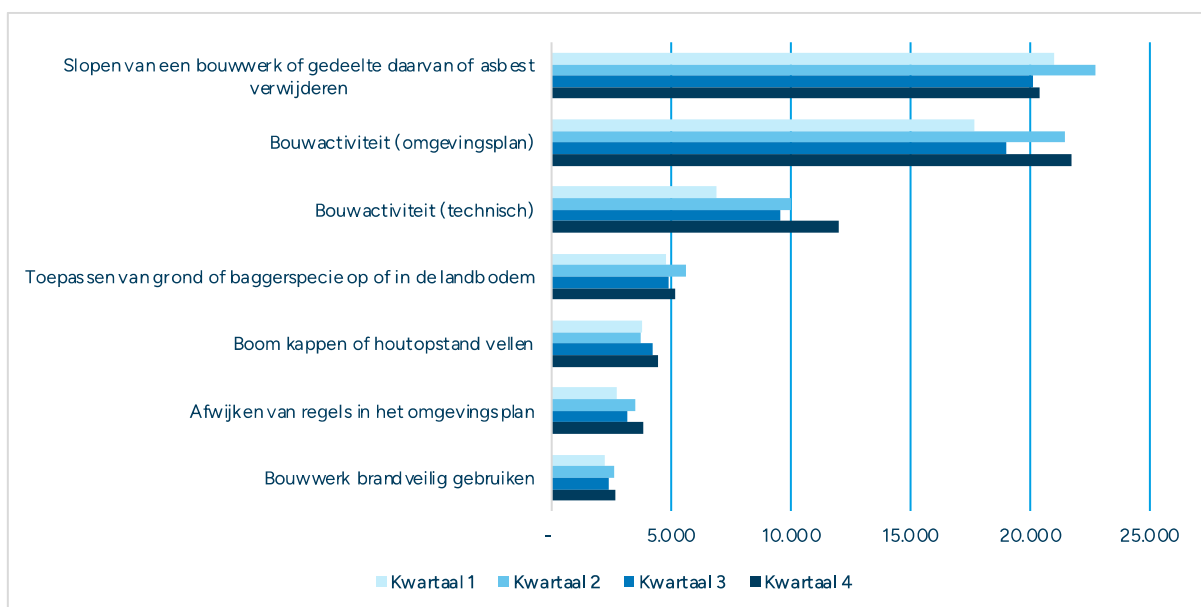
Figuur 5 aantallen vergunningen en meldingen (doelverzoek initiëren, uniek verzoeknummer) van kwartaal 1 t/m 4

Daarnaast zijn er 4 soorten verzoeken die minder vaak voor komen:



Figuur 6 Overzicht van niet veel gebruikte verzoeken kwartaal 1 t/m 4

Er is een grote variatie aan activiteiten in de Omgevingswet, waarvoor verzoeken gedaan kunnen worden. De meest voorkomende onderwerpen zijn in Figuur 7 weergegeven.



Figuur 7 Top 7 onderwerpen (activiteiten) van verzoeken (vergunningen + meldingen, initiatie) kwartaal 1 t/m 4 -2024

Verreweg de meeste verzoeken hebben te maken met slopen en bouwen.

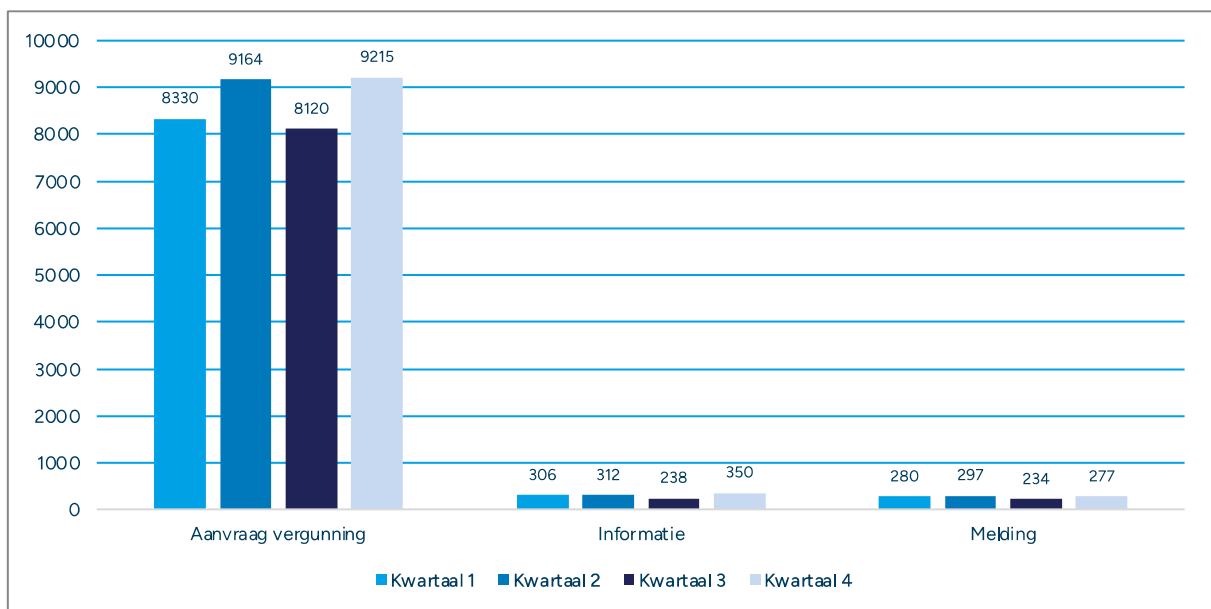
*) Kabels en leidingen worden in het DSO onder verschillende activiteitennamen geregistreerd (zoals 'aanleggen kabel', 'ondergronds leidingwerk', etc.). Hierdoor zijn ze in deze top 7 niet als aparte categorie zichtbaar, terwijl de verwachting is dat ze opgeteld wél tot de meest voorkomende activiteiten behoren. In deze rapportage is geen aanvullende analyse op deze groep uitgevoerd.

4.2.1 Conceptverzoeken

Gemeenten kunnen conceptverzoeken via het DSO laten indienen, mits dit is ingesteld door het bevoegd gezag. In heel 2024 lag het gemiddelde aantal conceptverzoeken op 9.280 per kwartaal, waarbij de overgrote meerderheid betrekking heeft op vergunningaanvragen.

Over het jaar heen lijkt het aantal conceptverzoeken redelijk stabiel. In kwartaal 3 zien we een lichte daling, gevolgd door een stijging in kwartaal 4. Dit patroon komt redelijk overeen met de ontwikkeling van vergunningaanvragen en kan deels worden beïnvloed door seizoensgebonden factoren, zoals de zomervakantie.

Omdat conceptverzoeken niet kunnen worden aangepast, wordt bij elke wijziging een nieuw verzoek gestart. Daardoor kunnen meerdere verzoeken over hetzelfde initiatief in de cijfers voorkomen.



Figuur 8 Aantal conceptverzoeken via DSO per verzoektype per kwartaal

4.2.2 Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

De BOPA is een instrument waarmee vergunningen kunnen worden verleend voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan of anderszins niet mogelijk zouden zijn. In sommige gevallen wordt de BOPA ook gebruikt als alternatief voor een planwijziging.

Ondertussen loopt ook [een onderzoek van Kwink groep](#) vanuit de Evaluatie Commissie Omgevingswet (EcO) naar de werking van de BOPA.

Op dit moment is er nog geen betrouwbare methode beschikbaar om BOPA's eenduidig te meten in de landelijke systemen. In de praktijk kan elke omgevingsplanactiviteit worden beoordeeld als een BOPA, afhankelijk van de context en gemeentelijke beoordeling. In de officiële bekendmakingen zien we over heel 2024 circa 3.000 BOPA's.

Het DSO maakt dit onderscheid echter nog niet inzichtelijk. Daarnaast bestaan er verschillende typen BOPA's, zoals met een langdurig karakter, tijdelijk karakter of als kruimelgeval. Alleen BOPA's met een langdurig karakter worden doorgaans zichtbaar via Regels op de kaart. Hierdoor ontstaat een onvolledig beeld van het daadwerkelijke gebruik van het instrument.

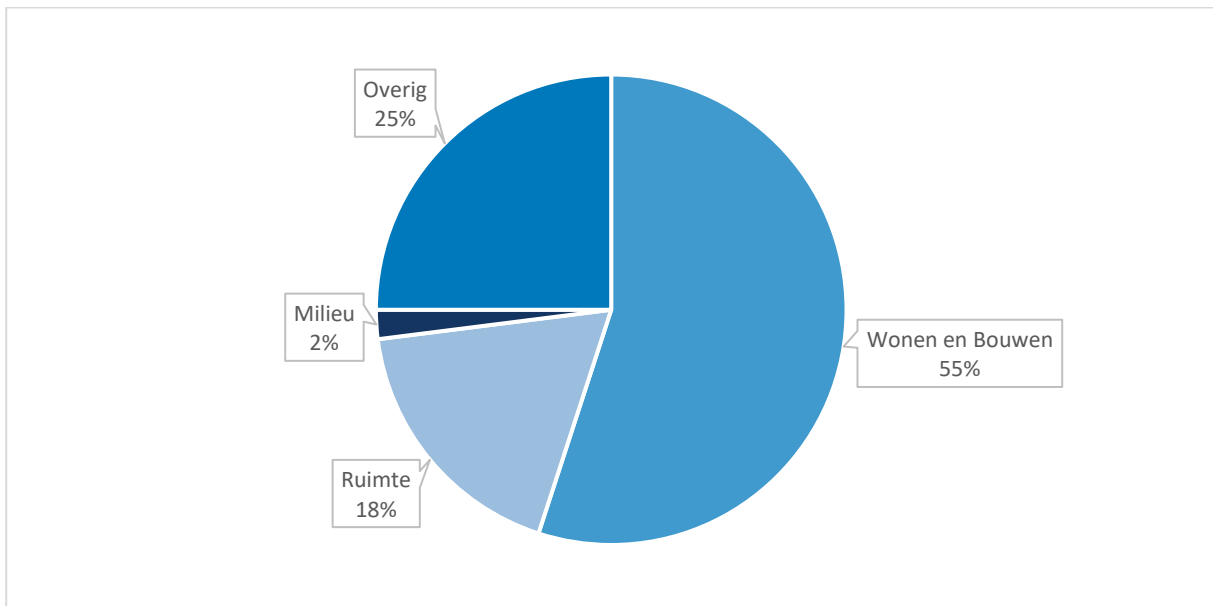
Uit een enquête blijkt dat 75% van de gemeenten de BOPA inzet voor wijzigingen in het omgevingsplan, terwijl 8% dit niet doet en 17% geen antwoord gaf. Dit bevestigt dat de BOPA een veelgebruikt instrument is.

Lokaal beeld volumes

De volgende informatie is gebaseerd op 36 respondenten. Daarbij een kanttekening dat meerdere gemeenten bij ons hebben aangegeven dat de gegevens lastig uit de verschillende VTH-systemen zijn te halen³. Ook is er op dit moment beperkt zicht op de vergunningaanvragen die via de omgevingsdiensten worden behandeld, routeringen spelen hierin ook een rol.⁴

4.2.3 Vergunningaanvragen

Uit de vergelijking met landelijke DSO-data blijkt dat het aantal vergunningaanvragen in onze steekproef zeer goed aansluit. Na extrapolatie liggen de aantallen vergunningaanvragen uit de enquête en het DSO nagenoeg gelijk.



Figuur 9 Verdeling van vergunningaanvragen per thema bij de respondenten in kwartaal 4.

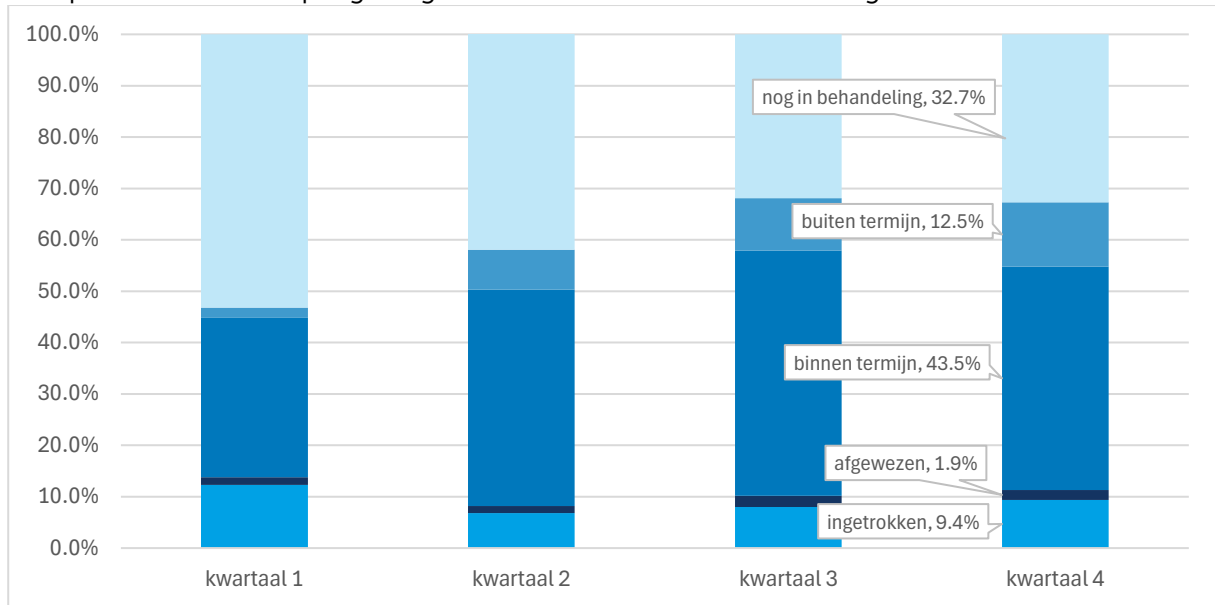
De spreiding wijkt af van eerdere kwartalen. Dit lijkt vooral te komen door hoe gemeenten aanvragen over de thema's indelen. Uit gesprekken blijkt dat deze verdeling niet eenvoudig is toe te passen op de praktijk. Net als eerder blijft het aandeel milieubelastende activiteiten (MBA's) laag, wat aansluit bij de verwachting dat deze vooral door omgevingsdiensten worden behandeld.

³ Het VNG-team monitoring onderzoekt samen met enkele VTH-leveranciers en omgevingsdiensten hoe informatie over de vergunningafhandeling beter toegankelijk kan worden gemaakt. Dit is nodig omdat deze gegevens niet via het DSO beschikbaar zijn.

⁴ Er is ook een analyse uitgevoerd naar de routeringen binnen het DSO. Deze instellingen – waarmee aanvragen automatisch kunnen worden doorgestuurd naar behandeldiensten – blijken in de praktijk soms niet logisch of volledig te zijn ingericht. Er wordt verkend of aanvullende acties nodig zijn om dit te verbeteren.

4.2.4 Afhandeling van aanvragen

Extrapolatie van lokale input geeft gedetailleerd beeld van de afhandeling.



Figuur 10 Percentage afhandeling van totaal aantal vergunningaanvragen kwartaal 1 t/m 4

In kwartaal 4 is het percentage aanvragen dat binnen de termijn is afgehandeld licht gedaald (van 47,7% naar 43,5%), terwijl het aandeel buiten termijn is gestegen naar 12,5%. Dit kan erop wijzen dat meer aanvragen inmiddels over de behandeltermijn heen lopen, mogelijk door bijvoorbeeld oplopende werkdruk of afronding van complexere dossiers. Ingetrokken (9,4%) en afgewezen aanvragen (1,9%) liggen in kwartaal 4 rond het jaargemiddelde. De komende kwartalen kan blijken of dit zich stabiliseert. Het percentage 'nog in behandeling' blijft hoog, met 32,7%, wat duidt op een blijvend forse werklast. Nu het stelsel een jaar onderweg is, ontstaat een steeds duidelijker beeld van de uitvoeringspraktijk. In totaal zijn in 2024 via het DSO bijna 134.000 vergunningaanvragen ingediend.

Net als in eerdere kwartalen is voor de presentatie in de van de cijfers uitgegaan van een verdeling tot 100%. De resterende aanvragen zijn als 'nog in behandeling' opgenomen.

4.2.5 De BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit)

Dit kwartaal hebben 36 gemeenten inzicht gegeven in het aantal BOPA-initiatieven dat zij in behandeling hebben. Gezamenlijk hebben zij 430 initiatieven in behandeling, wat landelijk geëxtrapoleerd neerkomt op ongeveer 2.704 initiatieven.

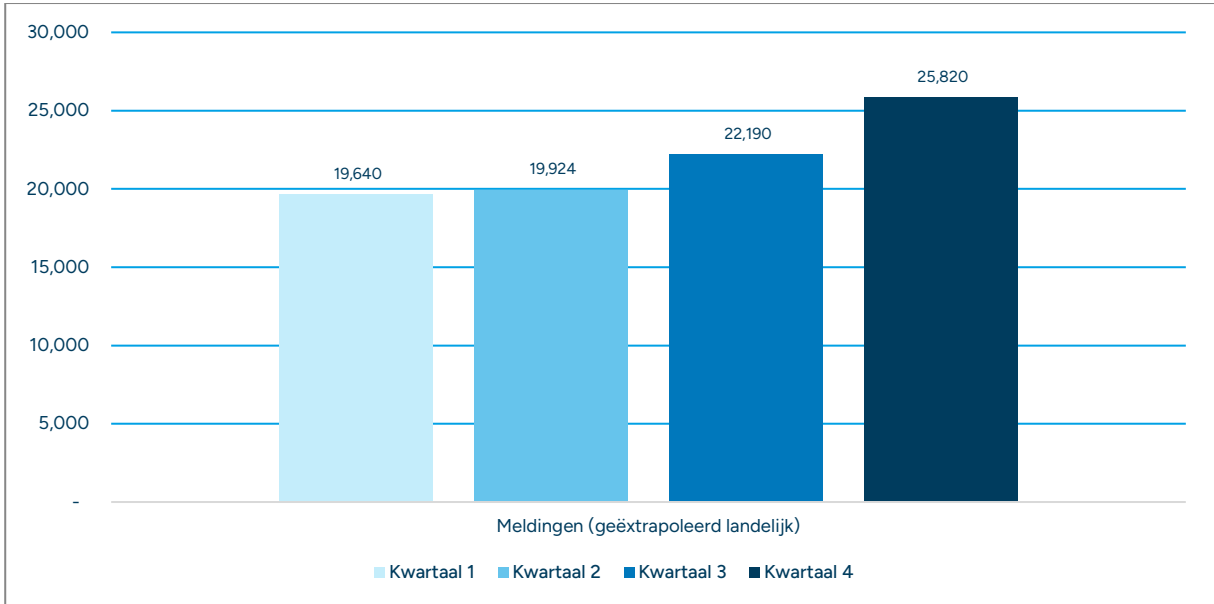
Het is op dit moment nog niet mogelijk om het aantal BOPA's eenduidig uit het DSO te halen. Alle omgevingsplanactiviteiten kunnen – afhankelijk van de beoordeling door de gemeente – als BOPA worden aangemerkt. Het landelijke beeld is daardoor niet volledig, en een directe vergelijking is lastig. De komende kwartalen blijven we deze ontwikkelingen volgen om beter inzicht te krijgen in de toepassing van de BOPA in de praktijk.

4.2.6 Meldingen

In de enquête zien we aanzienlijk minder meldingen gerapporteerd worden (ca. 33%), dan op basis van de landelijke DSO-gegevens verwacht zou worden. Dit verschil vraagt om nader onderzoek in de komende kwartalen. De verwachting is dat veel meldingen via de Omgevingsdiensten (OD's) binnenkomen en dan door gemeenten niet meegeteld worden. Daarnaast speelt ook de

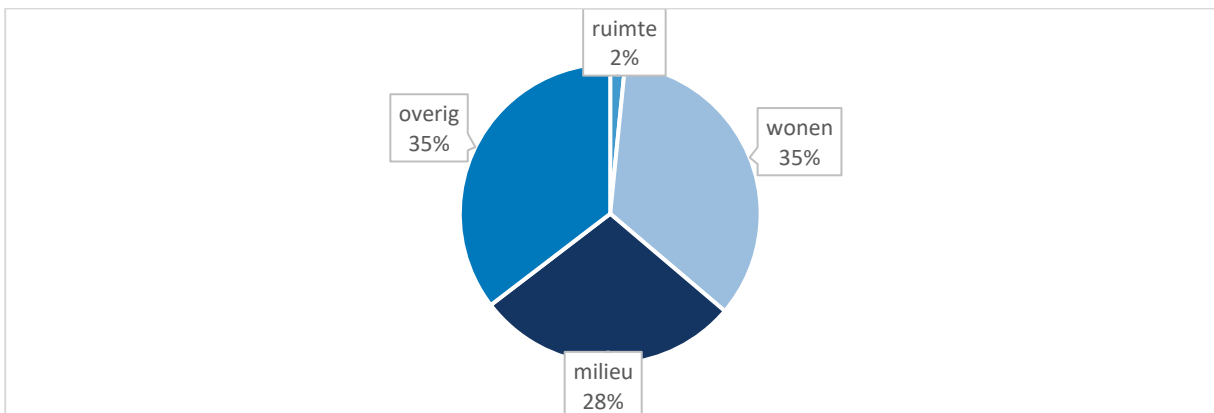
gebruiksvriendelijkheid van het systeem een rol: sommige initiatiefnemers kiezen in het DSO bijvoorbeeld onbedoeld voor het product bouwmelding, terwijl het in feite om een infoplicht start werkzaamheden gaat. Deze onduidelijkheid leidt tot een ‘vervuiling’ van de cijfers en daarmee tot een onzuiver beeld in de landelijke telling.

In Figuur 11 Totaal aantal meldingen geëxtrapoleerd naar landelijk kwartaal 1 t/m 4 tonen we het volume meldingen dat door de respondenten is ontvangen, geëxtrapoleerd naar landelijke cijfers.



Figuur 11 Totaal aantal meldingen geëxtrapoleerd naar landelijk kwartaal 1 t/m 4

In de enquête vragen we gemeenten om aan te geven de door haar ontvangen meldingen te verdelen naar ‘Ruimte’ ‘Bouwen en wonen’ en ‘Milieu’. Alle gemeenten hebben dit kwartaal een themaverdeling opgegeven. De cijfers laten zien dat meldingen breed worden verdeeld over de categorieën, met relatief weinig meldingen onder ‘ruimte’. Uit gesprekken blijkt dat het moeilijk is om meldingen eenduidig toe te wijzen aan een thema, wat mogelijk invloed heeft op de verdeling.



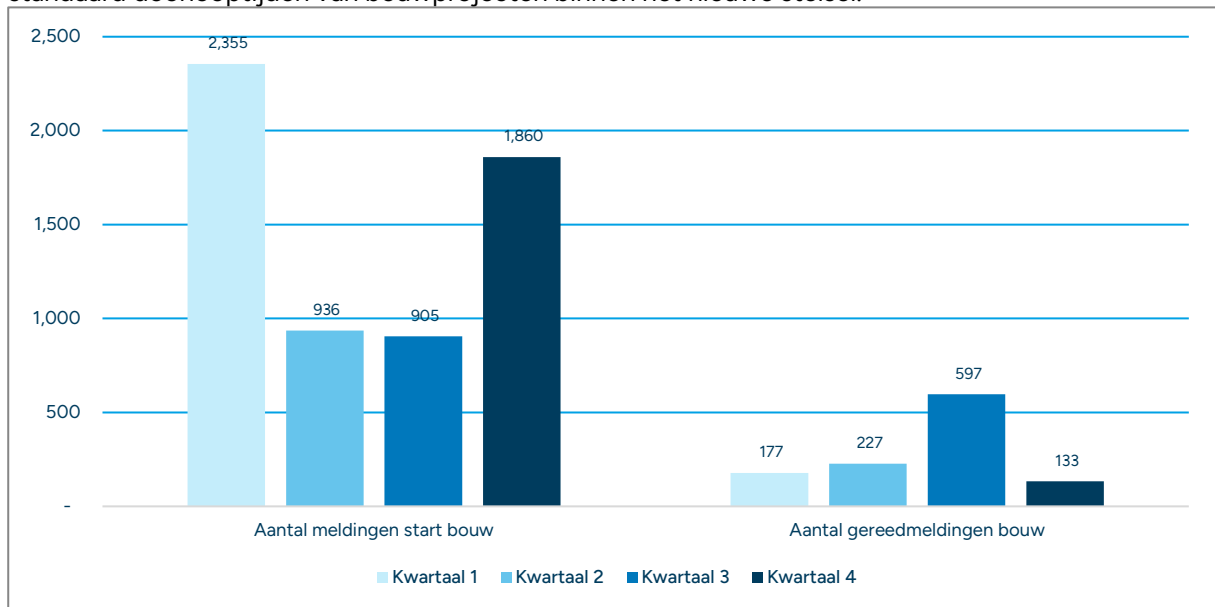
Figuur 12 verdeling van meldingen naar thema in kwartaal 4

Zoals in Figuur 14 weergegeven, zien we in kwartaal 4 een duidelijke stijging van het aantal meldingen bouwactiviteit onder de Wkb tot 1.860 (landelijk geëxtrapoleerd). Dat is bijna een verdubbeling ten opzichte van kwartaal 3. Tegelijkertijd is het aantal gereed meldingen sterk

gedaald (van 597 naar 133). Deze ontwikkeling zou deels seizoen gerelateerd kunnen zijn, of samenhangen met het feit dat eind 2023 veel aanvragen zijn ingediend, die nu worden opgepakt. Een stijging van meldingen past bij de fase waarin bouwprojecten worden gestart, terwijl afronding in latere kwartalen zichtbaar wordt.

Let op: dit betreft meldingen van de technische bouwactiviteit onder de Wkb. Dit zijn dus andere meldingen dan de informatieplicht 'start werkzaamheden' of 'gereedmelding' onder het reguliere vergunningsproces. Dit alles leidt tot een onvolledig of vervuild beeld van het daadwerkelijke aantal ingediende meldingen.

Door monitoring over meerdere kwartalen ontstaat bovendien zicht op de bandbreedte van standaard doorlooptijden van bouwprojecten binnen het nieuwe stelsel.



Figuur 13 Aantal 'start bouw' en 'gereed melding bouw', kwartaal 1 t/m 4 (landelijk geëxtrapoleerd)

4.2.7 Vooroverlegafspraken (conceptverzoeken)

In Tabel 6 is te zien welk percentage van de ontvangen verzoeken tot vooroverleg volgens gemeenten heeft geleid tot een uitgevoerde afspraak.

In kwartaal 4 daalt dit percentage naar 40%, na een piek van 72% in kwartaal 3. In vrijwel alle gemeentegrootteklassen is een daling zichtbaar, met name bij kleinere gemeenten.

Alle deelnemende gemeenten hebben de vraag beantwoord. Opvallend is dat bij 17 van de 36 gemeenten is aangegeven dat er geen vooroverlegafspraken zijn uitgevoerd, wat mogelijk van invloed is op het totaalcijfer. Gemeenten geven daarnaast aan dat vooroverlegafspraken niet altijd afzonderlijk worden geregistreerd, en regelmatig worden samengevoegd in bredere afstemmingsmomenten zoals omgevingstafels of intaketafels.

Aangezien het DSO alleen het aantal ingediende verzoeken registreert en niet of er een afspraak volgt, zijn deze cijfers niet direct te vergelijken met landelijke DSO-data.

Gemeentegrootte	Kwartaal 1 vooroverleg afspraken gehonoreerd	Kwartaal 2 vooroverleg afspraken gehonoreerd	Kwartaal 3 vooroverleg afspraken gehonoreerd	Kwartaal 4 vooroverleg afspraken gehonoreerd
Meer dan 100.000 inwoners	40%	40%	76%	45%
50.001 t/m 100.000 inwoners	46%	16%	91%	33%
25.001 t/m 50.000 inwoners	52%	54%	38%	37%
Minder dan 25.001 inwoners	73%	69%	78%	21%
Totaal respondenten	44%	38%	72%	40%

Tabel 6 percentage uitgevoerde vooroverlegafspraken ten opzichte van aangevraagd vooroverleg over kwartaal 1 t/m 4

BOPA: Toelichtingen van gemeenten

"Een vergunning met de activiteiten 'Bouwactiviteit (Omgevingsplan)', 'Afwijken van regels in het omgevingsplan', 'Werk, niet zijnde bouwwerk/werkzaamheid uitvoeren' & 'Technische bouwactiviteit'. Een vergunning met de activiteit 'Bouwactiviteit (Omgevingsplan)' en beoordeeld als BOPA. Deze worden verwerkt in het omgevingsplan conform de daarvoor geldende regels."

"BOPA's worden in de transitiefase niet verwerkt in het OP zoals de planning er nu voor staat."

"De afdeling VTH houdt bij hoeveel en welke BOPA's er verleend zijn. Wanneer de collega's van het omgevingsplan hieraan gaan werken wordt de BOPA-lijst gedeeld. Het is nog niet bekend wanneer aan het omgevingsplan gewerkt gaat worden."

Lokaal beeld capaciteit

Dit onderdeel was geen deel van de uitvraag voor kwartaal 4, voor dit onderdeel verwijzen we u naar [de rapportage van kwartaal 1](#).

4.3 Toezicht en handhaving

Bij het onderwerp toezicht en handhaving is de vraag gesteld of de gemeente omgevingswaarden heeft vastgesteld, die gehandhaafd worden. In het vierde kwartaal hebben 2 van de 36 respondenten (ruim 5%) hier positief op geantwoord. Dit ligt in dezelfde orde van grootte als in eerdere kwartalen en laat zien dat het gebruik van handhaafbare omgevingswaarden nog minimaal is. Uit toelichtingen blijkt dat veel gemeenten nog geen omgevingswaarden hebben vastgesteld, of nog keuzes moeten maken bij het opstellen van het omgevingsplan. Ook geven gemeenten aan dat handhavinginformatie niet altijd direct beschikbaar is of nog via omgevingsdiensten loopt.

Toezicht en Handhaving:

"We hebben nog geen omgevingswaarden vastgesteld. We moeten nog bekijken wat we hiermee willen bij het maken van het omgevingsplan."

"Aantal gegevens niet direct beschikbaar; loopt via de omgevingsdienst."

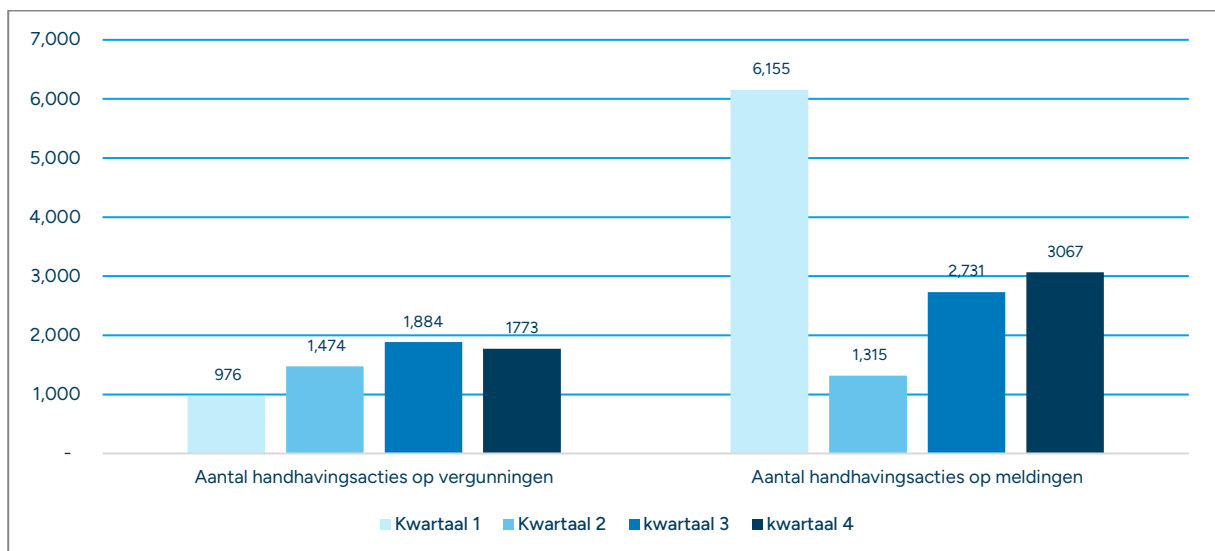
Landelijke volumes

Toezicht- en handhavingprocessen worden niet in het DSO-LV uitgevoerd of geregistreerd, dus vanuit de landelijke systemen zijn op dit gebied geen cijfers beschikbaar.

Lokaal beeld volumes

4.3.1 Handhavingsacties

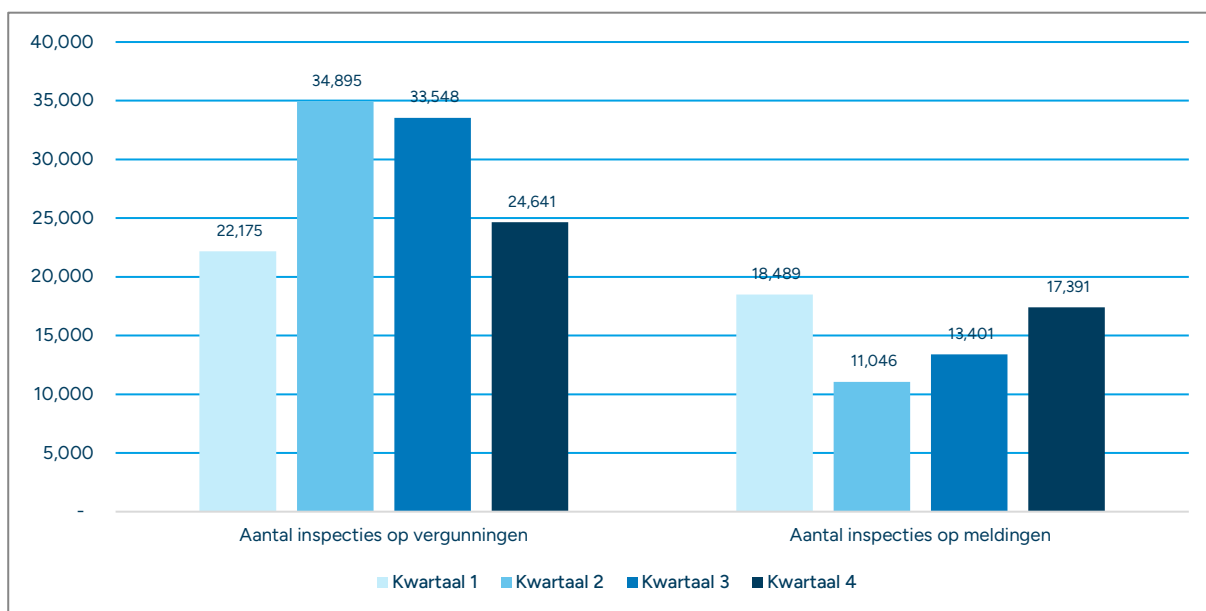
In de monitor is gevraagd naar de volumes handhavingsacties op verschillende gebieden.



Figuur 14 Aantal handhavingsacties op vergunningen en meldingen (landelijk geëxtrapoleerd), kwartaal 1 t/m 4

Het aantal handhavingsacties op vergunningen blijft in kwartaal 4 nagenoeg gelijk aan kwartaal 3. Bij meldingen is het aantal acties juist gestegen.

De cijfers blijven wisselend, mede doordat definities zijn aangescherpt (vanaf kwartaal 2 tellen alleen meldingen van dat kwartaal mee, exclusief zogenoemde 'klikmeldingen' van inwoners). Ook geven gemeenten aan dat deze informatie vaak (nog) niet gestructureerd wordt geregistreerd.



Figuur 15 Aantal inspecties op vergunningen en meldingen (landelijk geëxtrapoleerd), kwartaal 1 t/m 4

Het aantal inspecties op vergunningen daalt in kwartaal 4, terwijl het aantal inspecties bij meldingen juist licht stijgt. De cijfers blijven per kwartaal wisselen. Gemeenten geven aan dat inspectiedata nog niet altijd beschikbaar of eenduidig registreerbaar is, waardoor het beeld indicatief blijft. Bovendien worden inspecties uitgevoerd door omgevingsdiensten - zeker bij milieuactiviteiten, en soms ook bij bouwmeldingen - waardoor een deel van deze inzet mogelijk buiten beeld blijft.

Handhavingsacties: Toelichtingen van gemeenten

"Het invullen van het aantal inspecties op deze manier geeft geen goed beeld. Milieu-inspecties worden bij de omgevingsdienst bijvoorbeeld niet uitgevoerd naar aanleiding van een melding of vergunning, maar meer vanuit ons risicomodel prioritering milieutoezicht."

"Binnen ons systeem is het zeer lastig om deze cijfers terug te vinden. Het aantal controles is gebaseerd op een schatting."

Lokaal beeld capaciteit

Dit onderdeel was geen deel van de uitvraag voor kwartaal 4, voor dit onderdeel verwijzen we u naar [de rapportage van kwartaal 1](#).

4.4 ICT

Dit onderdeel was geen deel van de uitvraag voor kwartaal 4, voor dit onderdeel verwijzen we u naar [de rapportage van kwartaal 1](#).

4.5 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Op 1 januari 2024 is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking getreden. Sindsdien geldt voor nieuwbouwprojecten in gevolgklasse 1 geen bouwtechnische vergunningplicht meer, maar een meldingsplicht via het DSO. Daarbij worden per project meerdere meldingen gedaan, zoals een start bouw, gereedmelding of informatieplicht.

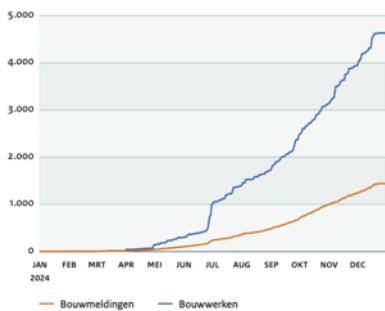
Landelijke volumes

Het DSO registreert meldingen voor bouwactiviteiten, maar maakt daarbij geen onderscheid of het om Wkb-projecten gaat. De meldingen vormen daarom een bovengrens voor het aantal Wkb-initiatieven. In 2024 liep het aantal meldingen van bouwactiviteiten per kwartaal op: van 463 in het eerste kwartaal tot 1.547 in het vierde kwartaal.

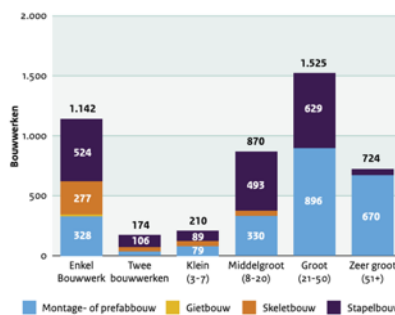
Voor deze rapportage zijn alle eerdere cijfers opnieuw beoordeeld en geactualiseerd, mede op basis van het [jaarverslag van de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw \(TloKb\)](#). Dit verslag geeft een vollediger en betrouwbaarder overzicht dan in de eerste fasen van het stelsel beschikbaar was. De TloKb rapporteert over 2024 in totaal 1.446 projecten, waarin 4.645 bouwwerken zijn opgenomen. Daarvan zijn 33 projecten (59 bouwwerken) afgerond met een verklaring van gerechtvaardigd vertrouwen door een kwaliteitsborger.

De TloKb wijst erop dat 2024 in belangrijke mate een opstartjaar was. Veel projecten die eind 2023 vergund zijn, vielen nog onder de oude regelgeving. Daardoor bleef het aantal meldingen en verklaringen in het eerste jaar beperkt. Zoals voorzitter Yvonne van Mastrigt het verwoordt: "Welke conclusie dan ook over de werking van het KB-stelsel zou nu voorbarig zijn."

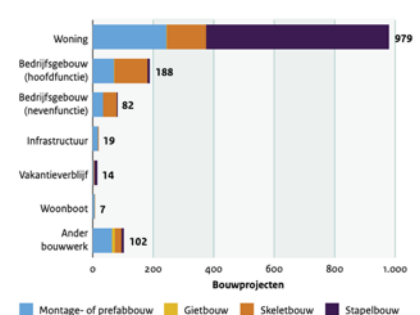
De gepubliceerde cijfers geven daarmee een eerste richtinggevend beeld van het gebruik van het stelsel. Verdere monitoring in de komende perioden is nodig om trends te kunnen signaleren en de werking van het kwaliteitsborgingsstelsel beter te duiden.



Figuur 5: Aantal bouwmeldingen in 2024 (cumulatief) in projecten en bouwwerken



Figuur 6: Aantal in 2024 aangemelde bouwwerken per projectomvang en bouwmethode.



Figuur 7: Aantal in 2024 aangemelde bouwprojecten per type bouwwerk en bouwmethode. Van 55 bouwprojecten is het bouwwerktype of de bouwmethode onbekend of is sprake van een combinatie van bouwwerktype.

Figuur 16 Jaarverslag 2024, Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKb)

"In 278 gemeenten (van de 342) is ten minste één project gestart onder het KB-stelsel in 2024."

Lokaal beeld volumes

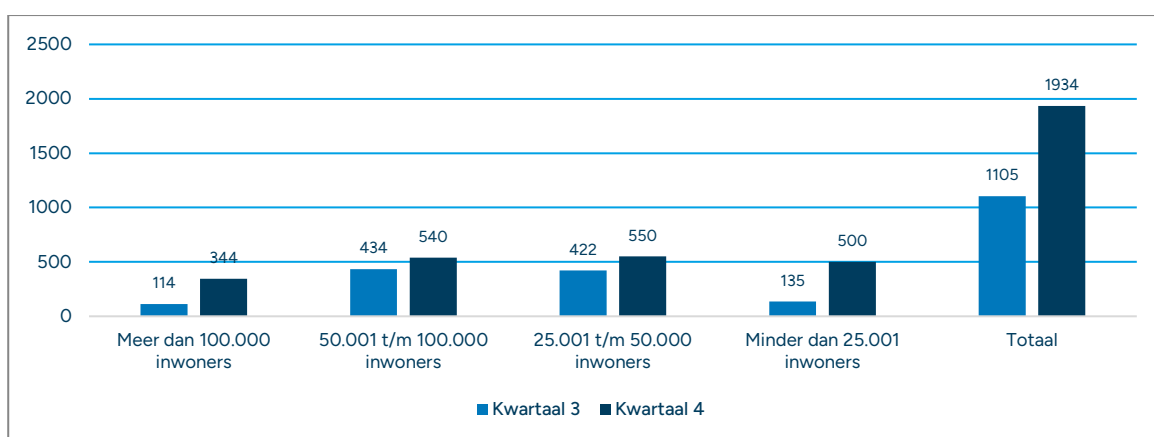
In kwartaal 4 hebben we gemeenten opnieuw gevraagd hoeveel initiatieven zij hebben ontvangen die onder de Wkb vallen (gevolgklasse 1 - nieuwbouw). Respondenten melden in totaal 156 initiatieven. Extrapolatie naar landelijk niveau wijst op een stijging van circa 1.100 in kwartaal 3 naar ruim 1.900 in kwartaal 4 - een toename van ongeveer 75%.

Deze stijging ligt in dezelfde orde van grootte als de toename die zichtbaar is in het jaarverslag van de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKb), wat erop wijst dat de gerapporteerde cijfers een representatief beeld geven van de landelijke ontwikkeling.

Tegelijkertijd geven veel gemeenten aan dat het aantal initiatieven niet altijd expliciet wordt geregistreerd. Antwoorden zijn soms gebaseerd op schattingen, mede doordat zaaksystemen nog niet op dit proces zijn ingericht. Ook signaleren gemeenten dat initiatiefnemers soms moeite hebben met het volgen van de juiste procedure, wat kan leiden tot meldingen buiten het juiste kanaal of onvolledige dossiers.

De cijfers bevestigen dat het gebruik van de Wkb in de praktijk langzaam op gang komt. Het is belangrijk om deze ontwikkeling de komende kwartalen verder te blijven volgen.

Figuur 18 laat het landelijk geëxtrapoleerde aantal Wkb-initiatieven in kwartaal 3 en 4 naast elkaar zien.



Figuur 17 Aantal initiatieven onder Wkb bij de respondenten in kwartaal 3 en 4 (Landelijk geëxtrapoleerd)

Kwalitatief beeld

Gemeenten geven aan dat de Wkb nog volop in ontwikkeling is, zowel qua registratie als qua werkwijze. Meerdere respondenten melden dat hun VTH-systemen (nog) niet goed in staat zijn om Wkb-meldingen automatisch te herkennen of te verwerken. Daardoor worden cijfers deels handmatig bijgehouden, wat foutgevoelig en arbeidsintensief is:

“Ons systeem herkent Wkb-meldingen niet, dus we houden deze handmatig bij. Dat is foutgevoelig en inefficiënt.”

Ook het toezicht en de handhaving onder de Wkb ontwikkelt zich. Let op: handavingsdossiers worden soms geregistreerd in aparte handavingssoftware die niet direct is gekoppeld aan de VTH-systemen. Dit kan het zicht op de totale handavingsinzet bemoeilijken en maakt monitoring minder eenduidig.

Op de vraag of dit beleid is veranderd ten opzichte van de situatie vóór inwerkingtreding van de wet:

- 22 gemeenten geven aan een lossere beleid te hanteren bij toezicht en controle;
- 7 gemeenten voeren juist een intensiever beleid;
- 18 gemeenten signaleren een toename in handavingsinzet, tegenover 7 gemeenten die een afname zien.

Deze reacties bevestigen dat gemeenten zoekende zijn naar de juiste balans in toezicht onder de nieuwe systematiek. Verdere monitoring is nodig om trends en best practices inzichtelijk te maken.

Detailvragen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (beperkte respons):

De vragen zijn niet door alle respondenten beantwoord. De volgende signalen zijn opgehaald uit de enquête:

Vergunningverlening

Gemeenten geven aan dat de Wkb nog volop in ontwikkeling is, zowel qua registratie als qua werkwijze. Meerdere respondenten melden dat hun VTH-systemen (nog) niet goed in staat zijn om Wkb-meldingen automatisch te herkennen of te verwerken. Daardoor worden cijfers deels handmatig bijgehouden, wat foutgevoelig en arbeidsintensief is.

Er zijn enkele signalen opgehaald over situaties waarin het proces niet vlekkeloos verliep:

- In 11 gevallen is gemeld dat de bouw is gestart zonder dat een bouwmelding is gedaan.
- In 2 gevallen is niet tijdig (binnen vier weken) geacteerd op een onvolledige melding, waarna extra toezicht of handhaving nodig was.
- In 2 gevallen gaf een kwaliteitsborger aan dat strijdigheid leidde tot het uitblijven van een verklaring.
- Gemeenten melden dat aanvragen soms als vergunning binnenkomen, terwijl het een melding betreft. Dit wordt meestal opgelost door de aanvrager de aanvraag te laten intrekken.

Handhaving

- 22 gemeenten geven aan een lossere beleid te hanteren bij toezicht en controle onder de Wkb, 7 gemeenten juist een intensiever beleid.
- 18 gemeenten signaleren een toename van de inzet op handhaving; 7 gemeenten zien een afname.
- In 2 gevallen is melding gemaakt van voortijdige ingebruikname van een bouwwerk zonder opvolging via handhaving.
- Er zijn geen meldingen binnengekomen van bouwmeldingen die vervallen zijn wegens niet starten binnen één jaar.

Wkb: Toelichtingen van gemeenten

"Ons systeem herkent Wkb-meldingen niet, dus we houden deze handmatig bij. Dat is foutgevoelig en inefficiënt."

Lokaal beeld capaciteit

Dit onderdeel was geen deel van de uitvraag voor kwartaal 4, voor dit onderdeel verwijzen we u naar [de rapportage van kwartaal 1](#).

4.6 Participatie

Landelijke beeld

Vanuit de landelijke systemen is geen informatie beschikbaar over de mate van participatie of de ontwikkeling van participatie-instrumenten. Inzicht in deze ontwikkeling verkrijgen we via de monitoringsenquête onder gemeenten.

Lokaal beeld ontwikkeling

De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie. Daarmee kunnen overheden op tijd belangen, meningen en creativiteit op tafel krijgen. De wet spreekt over "het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit." Onder belanghebbenden verstaat de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen. De bestaande rechtsbescherming via zienswijzen, bezwaar en beroep blijft bestaan.

Participatie is daarmee geen vrijblijvende aanvulling, maar een essentieel onderdeel van beleid en uitvoering. Gemeenten moeten invulling geven aan participatie bij visies en plannen, en mogelijk bij vergunningverlening en projectuitvoering. Dit gebeurt onder meer via participatiebeleid, handreikingen, beoordelingscriteria en het besluit over verplichte participatie bij bepaalde vergunningen zoals BOPA's.

Uit de monitor blijkt dat 82% van de gemeenten inmiddels een participatiebeleid heeft vastgesteld. Dit percentage ligt in alle gemeentegrootteklassen boven de 60%, met uitschieters bij de kleinere gemeenten. Daarnaast heeft 81% een handreiking of leidraad voor initiatiefnemers gepubliceerd en 79% heeft een lijst vastgesteld met verplichte participatie bij BOPA's. Gemeenten geven in toelichting aan dat deze lijsten vaak al vóór 2024 zijn vastgesteld. Een enkele gemeente kiest bewust voor géén verplichting, vanuit de overtuiging dat participatie intrinsiek gemotiveerd moet zijn.

Slechts 30% van de gemeenten heeft interbestuurlijke afspraken gemaakt over participatiebijdragen bij grensoverschrijdende projecten. Vaak gebeurt afstemming ad hoc of op casusniveau.

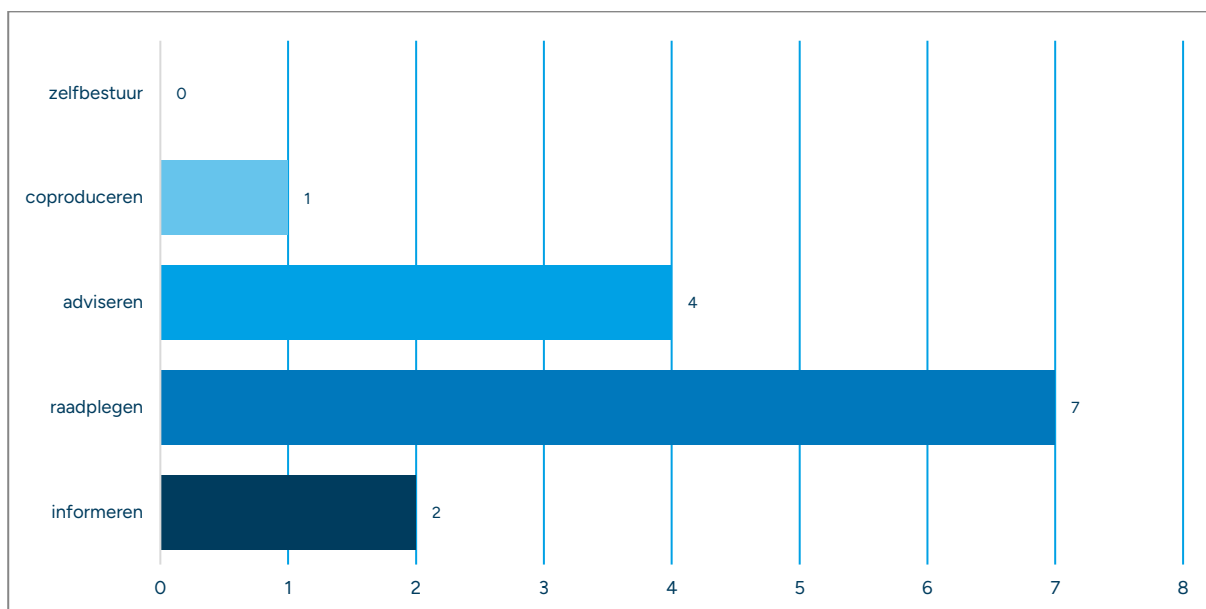
Participatie: Toelichting van gemeenten

"In 2022 is ons participatiebeleid vastgesteld. Dit jaar volgt een evaluatie."

"We hebben een visie op participatie, en een handreiking die naar initiatiefnemers gestuurd wordt. Daarnaast voeren we natuurlijk wel participatie uit en voldoen we aan wat wettelijk verplicht is, alleen dit is nog niet geland in een vastgesteld beleidsdocument. Daar gaan we nu mee starten."

4.6.1 Participatie bij visie- en planvorming

Van de 9 gemeenten die de vraag over participatie bij de totstandkoming van omgevingsvisies, programma's of plannen hebben beantwoord, noemen de meeste gemeenten raadplegen als gebruikte participatievorm (7 gemeenten). Daarnaast wordt adviseren 4 keer genoemd, informeren 2 keer en coproduceren 1 keer. Zelfbestuur is in dit kwartaal door geen van de gemeenten benoemd. Deze verdeling sluit aan bij de verwachting dat participatie zich ontwikkelt naarmate het instrumentarium groeit. De uitkomsten zijn gebaseerd op een meerkeuzevraag: gemeenten konden meerdere vormen van participatie aangeven.



Figuur 18 Ingezette participatievormen bij planvorming in kwartaal 4 (meerdere antwoorden mogelijk)

Binnen gemeenten wordt vaak gewerkt met de participatieladder. Deze beschrijft vijf niveaus van participatie:

- **Informeren** – belanghebbenden worden geïnformeerd, zonder interactie
- **Raadplegen** – de gemeente vraagt actief naar meningen of reacties
- **Adviseren** – belanghebbenden geven gericht advies
- **Coproduceren** – beleid of plannen worden samen ontwikkeld
- **Zelfbestuur** – uitvoering of beheer ligt (deels) bij bewoners of organisaties

De ladder helpt bij het bewust kiezen van een passend niveau van participatie per situatie. De Omgevingswet verwacht in ieder geval actieve betrokkenheid van de samenleving bij besluiten met impact op de leefomgeving. Daarom is de trede van informeren niet langer passend bij participatie onder de Omgevingswet maar valt deze trede eerder onder communicatie.

Bij het opstellen van omgevingsvisies, programma's en wijzigingsbesluiten voor het omgevingsplan worden verschillende participatieniveaus toegepast. Gemeenten geven aan dat inhoudelijke wijzigingen in het omgevingsplan vaak nog beperkt zijn, waardoor informeren nog veel wordt ingezet. Dit past niet bij het uitgangspunt van de Omgevingswet.

4.6.2 Participatie bij vergunningverlening (BOPA's en overige aanvragen)

Bij vergunningverlening zien we verschillende benaderingen. 79% van de gemeenten heeft een lijst vastgesteld voor verplichte participatie bij BOPA's. Tegelijkertijd zijn er gemeenten die juist géén verplichting hanteren, omdat participatie effectiever zou zijn wanneer het voortkomt uit intrinsieke motivatie.

Bij 42% van de gemeenten zijn beoordelingscriteria opgesteld om de participatie door initiatiefnemers beter mee te kunnen wegen bij de beoordeling van vergunningen. Anderen verwijzen naar aandachtspunten in hun handreiking of beleid, die als toetsingskader worden gebruikt.

Participatie en BOPA: Toelichtingen van gemeenten

"Wij hebben dit bewust niet gedaan. Participatie moet ontstaan vanuit het inzicht dat dit je kan helpen in de tot stand koming van je plan en niet omdat het een verplichting is."

"Er is een aanwijzingslijst vastgesteld waarin de gemeente bindend adviesrecht afgeeft én waarin participatie verplicht is. Deze aanwijzingslijst geldt voor bopa's. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bouwen vanaf een x aantal woningen en energieprojecten."

4.6.3 Hulpmiddelen voor initiatiefnemers

Ongeveer 80% van de gemeenten geeft aan handreikingen beschikbaar te hebben voor initiatiefnemers. Deze variëren van participatiewijzers en animaties tot formats voor eindverslagen en participatiescans. Meerdere gemeenten zijn bezig met de doorontwikkeling of integratie van deze hulpmiddelen in nieuw beleid.

4.6.4 Participatie budget en interbestuurlijke afspraken

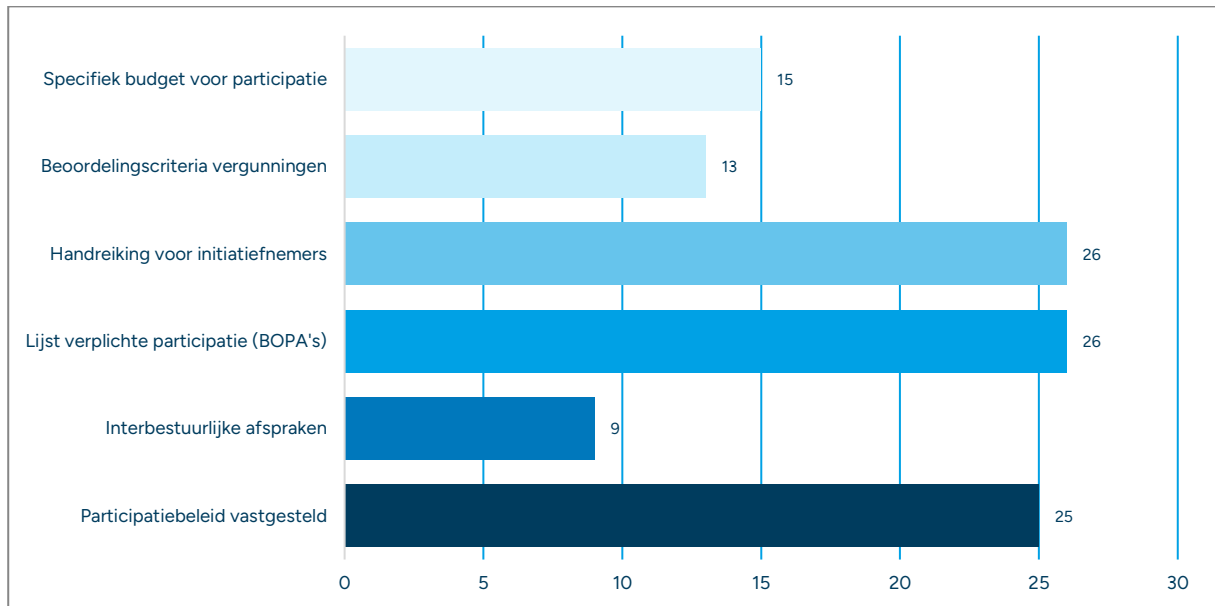
52% van de gemeenten heeft een specifiek participatiebudget gereserveerd. Vaak is dit onderdeel van bredere implementatiebudgetten of projectfinanciering. In sommige gevallen wordt participatie opgenomen in de grondexploitatie. Bij 30% zijn interbestuurlijke afspraken gemaakt over onderlinge bijdragen bij participatie. Deze afspraken zijn vaak projectafhankelijk of regionaal georganiseerd. Dit is nog relatief beperkt, maar wel een stijging ten opzichte van eerdere kwartalen (12% in kwartaal 2 en 24% in kwartaal 3). In toelichtingen geven gemeenten aan dat afstemming vaak ad hoc of op casusniveau plaatsvindt, maar dat de behoefte aan structurele samenwerking toeneemt.

Participatiebudget en interbestuurlijke afspraken: Toelichtingen van gemeenten

"Er zijn geen algemene afspraken gemaakt. Dit wordt project afhankelijk afgestemd met andere bestuursorganen."

4.6.5 Overzicht instrumenten per gemeente

Om een totaalbeeld te geven van de ontwikkeling van participatie-instrumenten is onderstaande figuur opgenomen. Hierin staat per gemeente aangegeven of men beschikt over zes kerninstrumenten: participatiebeleid, handreiking, beoordelingscriteria, verplichte participatie bij BOPA's, interbestuurlijke afspraken en een gereserveerd budget.



Figuur 19 Overzicht van participatie-instrumenten bij gemeenten in kwartaal 4

De grafiek laat zien dat veel gemeenten inmiddels meerdere participatie-instrumenten hebben ingericht. Met name participatiebeleid, verplichte participatie bij BOPA's en handreikingen zijn breed opgepakt. Tegelijkertijd is er ruimte voor verdere ontwikkeling, vooral op het gebied van beoordelingscriteria (ook wel beleidsregels), interbestuurlijke samenwerking en structurele budgettering.

4.6.6 Reflectie

In de geest van de Omgevingswet is participatie geen vinkje, maar een fundamenteel onderdeel van goed openbaar bestuur. Het vraagt om vroegtijdige betrokkenheid, transparantie en maatwerk. Deze monitor laat zien dat gemeenten stappen zetten, maar ook dat er nog ruimte is om te leren, verbeteren en ervaringen uit te wisselen. De komende kwartalen bieden daarvoor belangrijke aanknopingspunten.

Lokaal beeld capaciteit

Dit onderdeel was geen deel van de uitvraag voor kwartaal 4, voor dit onderdeel verwijzen we u naar [de rapportage van kwartaal 1](#).



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

April 2025