

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2867

Vragen van het lid **Welzijn** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over *de evaluatie van de Omgevingswet* (ingezonden 16 juli 2025).

Antwoord van Minister **Keijzer** (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) (ontvangen 20 augustus 2025)

Vraag 1

Herinnert u zich dat de kern van de Omgevingswet bestaat uit het vergroten van integraliteit, bestuurlijke afwegingsruimte en het optreden van overheden als één overheid bij fysieke opgaven?¹

Antwoord 1

Ja, hier ben ik mij terdege van bewust.

Vraag 2

Deelt u de analyse dat de Wet versterking regie volkshuisvesting uitgaat van precies diezelfde uitgangspunten die al in de Omgevingswet zitten? Zo niet, waarom niet?

Antwoord 2

Het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting wijzigt meerdere wetten: de Algemene wet bestuursrecht, de Huisvestingswet 2014, de Omgevingswet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Woningwet. Met het wetsvoorstel wordt de volkshuisvesting een expliciet onderwerp in de Omgevingswet. Hierdoor kunnen ook de instrumenten van de Omgevingswet worden ingezet voor de regie op de volkshuisvesting.

Daar waar het wetsvoorstel de Omgevingswet wijzigt is dit gedaan in aansluiting op de uitgangspunten die van toepassing zijn op de Omgevingswet en de daarin opgenomen instrumenten. Zo draagt het wetsvoorstel op voorspelbare wijze eraan bij dat overheden als één overheid werken aan dezelfde doelen als het gaat om het realiseren van voldoende betaalbare woningen. In het volkshuisvestingsprogramma beschrijven gemeenten, provincies en Rijk daarvoor het samenhangende beleid dat wordt ingezet om die doelen te realiseren.

¹ Kamerstuk 33 118, nr. 300

Vraag 3

Ziet u de uitkomsten van de evaluatie van de Omgevingswet dan ook als belangrijke graadmeter voor het succes van de Wet versterking regie volkshuisvesting straks?

Antwoord 3

Graadmeter voor het succes van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting is de bijdrage aan de doelstellingen van de wet: de bouw van 100.000 woningen, waarvan twee derde betaalbaar en 30% sociale huur, de versneling van procedures en gelijke kansen voor urgent woningzoekenden. Er zal ook geëvalueerd worden of dit wetsvoorstel bijdraagt aan het realiseren van deze doelen. In de tussentijd houd ik natuurlijk steeds zicht op de voortgang van de woningbouw en bespreek de resultaten daarvan bestuurlijk. Dit doe ik onder meer via de CBS cijfers over de realisatie van de woningbouw en de vergunningverlening, maar ook bijvoorbeeld via de interbestuurlijke planmonitoring.

De Monitor Werking Omgevingswet gaat in op het gebruik van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Dit betekent dat de vastgestelde volkshuisvestingsprogramma's in de monitoring zichtbaar worden. De gegevens uit de monitoring worden o.a. gebruikt voor de evaluatie. De onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet evalueert de Omgevingswet. Deze evaluatie ziet op de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk te evalueren.² De scope van de evaluatie is het juridisch stelsel van de Omgevingswet en de zes kerninstrumenten daarin. De evaluatie zal niet specifiek zien op de werking van de Wet versterking regie volkshuisvesting.

Vraag 4

Kunt u aangeven in hoeverre de eerste monitoringsresultaten van de Omgevingswet laten zien dat overheden op dit moment daadwerkelijk functioneren als één overheid en opgaven integraal benaderen?

Antwoord 4

De Monitor Werking Omgevingswet bevat kwantitatieve beschrijvende informatie over het gebruik van de kerninstrumenten door alle overheden.³ De resultaten laten zien dat in 2024 nog niet alle overheden alle kerninstrumenten in gebruik hadden. Het gebruik van de kerninstrumenten is belangrijk voor het tot stand brengen van een integrale benadering. Naarmate meer overheden bijvoorbeeld een omgevingsvisie vaststellen, krijgt het integraal benaderen van opgaven meer gestalte.

De monitor bevat ook kwalitatieve beschrijvende informatie over hoe overheden het gebruiken van de Omgevingswet in de praktijk ervaren. Betrokken provincies geven aan dat het integraal benaderen van opgaven nog «work in progress» is. Zij werken hier vooral aan bij het opstellen en actualiseren van hun omgevingsvisies. Betrokken gemeenten hebben vergelijkbare ervaringen met het integraal benaderen van opgaven: zij ervaren dit als een uitdaging, met name waar het gaat om de doorwerking van omgevingsvisies naar omgevingsplanregels die tevens werkbaar zijn voor handhaving en toezicht.

De bij de monitor betrokken provincies en gemeenten geven aan dat zij vooral bij het opstellen van hun omgevingsvisies proberen samen te werken met andere overheden. De betrokken waterschappen zeggen veel in gesprek te zijn met andere overheden over hun omgevingsvisies, maar zij geven ook aan dat deze samenwerking niet anders is dan vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Vraag 5

Hoe ver staat u af van het bereiken van het beoogde en gewenste resultaat?

² Kamerstukken II 2023–2024, 33 118, nr. 278.

³ Kamerstukken II 2024/25, 33 118, nr. 300.

Antwoord 5

Alle bevoegde gezagen doen in de komende jaren in hun eigen tempo ervaring op met het leren werken met de instrumenten van en volgens de uitgangspunten van de Omgevingswet. Dit komt onder andere doordat er voor de verschillende overheden andere overgangstermijnen gelden voor de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de omgevingsverordening of waterschapsverordening. Daarnaast wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet de komende periode doorontwikkeld. De snelheid en mate waarin alle beoogde doelen voor de stelselherziening van het omgevingsrecht in praktijk dan ook bereikt worden is mede afhankelijk van hoe én hoe snel alle betrokken partijen hun verdere transitie- en veranderopgave voltooien. Via de ingerichte monitoring blijf ik hier ook naar kijken en aandacht voor hebben.

Vraag 6

Hoe verklaart u het gegeven dat gemeenten in 2024 in veruit de meeste gevallen hebben gekozen voor het instrument van de BOPA, en veel minder voor planvorming via het omgevingsplan?

Antwoord 6

Laat ik vooropstellen dat beide instrumenten, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) en het (wijzigen van het) omgevingsplan, reguliere kerninstrumenten zijn van de Omgevingswet en gebruikt kunnen worden om activiteiten mogelijk te maken. Daarbij kennen beide instrumenten hun eigen verplichtingen en beperkingen (vooren nadelen) en is het aan ieder bevoegd gezag zelf om te bepalen welk instrument in welk geval wordt ingezet c.q. toegepast. Dat in de mate van het gebruik van deze twee instrumenten op dit moment grote verschillen te zien zijn kent meerdere redenen. Een eerste oorzaak is dat gemeenten bij «kleinschalige» ontwikkelingen, die onder de oude wetgeving⁴ onder de zogenaamde kruimellijst vielen, nu nog gebruikmaken van de BOPA.⁵ Een tweede oorzaak is dat gemeenten in veel gevallen ook bewust voor een BOPA kiezen, omdat dit instrument hun relatief snel en eenvoudig – in vergelijking met een wijziging van het omgevingsplan – in staat stelt om een activiteit, welke in strijd is met het omgevingsplan, mogelijk te maken.⁶ Ook zie ik dat gemeenten gebruik maken van de BOPA, omdat zij helaas nog niet altijd in staat zijn om hun eigen omgevingsplan (technisch) te wijzigen. Nog niet alle bevoegde gezagen beschikken in hun eigen lokale plansoftware over de benodigde functionaliteiten om in samenspel met de STOP-1.3 standaard in het DSO-LV te werken.⁷ Tot slot zie ik dat gemeenten in de overgangsfase waarin zij nu zitten om voor 1 januari 2032 te komen tot één omgevingsplan, bewust – en zeker in deze beginfase – kiezen voor het gebruik van de BOPA. Gemeenten kiezen dus strategisch voor de inzet van de BOPA tijdens hun overgangsfase waarin zij toewerken naar één omgevingsplan.⁸

Vraag 7

Betekent dit niet dat de beoogde integraliteit wordt omzeild via tijdelijke oplossingen zoals de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)?

Antwoord 7

Zoals ik recent ook al aangaf in mijn appreciatie op het eerste reflectierapport van de evaluatiecommissie, is het nu nog te vroeg om te beoordelen of en zo ja in hoeverre het vele gebruik van de BOPA leidt tot een gebrek aan samenhang (integraliteit).⁹ Ik, maar zeker ook de evaluatiecommissie, zullen hier de komende jaren in het kader van de monitoring en evaluatie aandacht voor blijven hebben. Daarbij geldt dat de BOPA een regulier instrument is onder de Omgevingswet en dat het bevoegd gezag bij de verlening van een

⁴ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) jo. Besluit omgevingsrecht (Bor).

⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 283, p. 11.

⁶ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 300, p. 3–4.

⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 292, p. 3.

⁸ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 292, bijlage 3d Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

⁹ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 292, bijlage 2 Aanbieding en appreciatie op het eerste rapport van de Evaluatiecommissie Omgevingswet In werking, maar onderbenut – Reflectierapport Omgevingswet 2024».

BOPA, net als bij een wijziging van het omgevingsplan, aan dient te tonen dat er sprake is van een zogenoemde evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Tot slot dient de BOPA uiteindelijk ook (integraal) verwerkt te worden in het omgevingsplan van de betreffende gemeente.¹⁰

Vraag 8

Is het juist dat veel van de nu vastgestelde omgevingsplannen technisch-juridische omzettingen betreffen, en nog niet de integrale en strategische koers die met de wet is beoogd?

Antwoord 8

Het klopt dat veel van de huidige omgevingsplannen technisch-juridische omzettingen betreffen. Alle gemeenten hebben per 1 januari 2024 van rechtswege één omgevingsplan. Dit omgevingsplan bestaat uit een tijdelijk deel, waarin vooral de eerdere bestemmingsplannen zijn vastgelegd en een nieuwe deel waarin de zogenoemde «bruidsschat» staat. Door de bruidsschat in beheer te nemen, creëert de gemeente in haar eigen lokale plansoftware de juiste startsituatie voor de eerste én daaropvolgende planwijzigingen.¹¹ De gemeenten hebben tot 2032 de tijd om te komen tot één omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

Vraag 9

Acht u dit een risico voor de transitie naar de gewenste integrale gebiedsgerichte aanpak?

Antwoord 9

Nee, zoals in het antwoord op vraag 8 al aangegeven is een dergelijke technisch-juridische omzetting (een noodzakelijk) onderdeel van de gehele transitie die een gemeente doormaakt op weg naar één omgevingsplan. Daarnaast zien we ook dat er inmiddels wijzigingen (omzettingen) van het omgevingsplan plaatsvinden gericht op de integrale en strategische koers die met de wet is beoogd. Hierbij blijf ik telkens benadrukken dat gemeenten tot 2032 hebben om toe te werken naar één omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

Vraag 10

Ziet u hierin het risico dat overheden binnen de contouren van een nieuwe wet toch zo lang mogelijk in een «oude wereld» blijven opereren omdat de daadwerkelijke transitie in de praktijk moeilijker is dan wellicht vooraf voorzien?

Antwoord 10

Elke wetswijziging en zeker een grotere stelselherziening als de Omgevingswet vereist gewenning en tijd om er mee te leren werken. Daarbij zal er altijd sprake zijn van voorlopers en achterblijvers, dat geldt ook voor de implementatie van de Omgevingswet.¹² De implementatie van én het leren werken met de Omgevingswet is immers een grote veranderopgave. Een opgave die ieder bevoegd gezag, maar ook bijvoorbeeld (keten)partners, in hun eigen tempo doorlopen. Daarbij zijn er altijd gevallen aan te wijzen waar, om verschillende redenen, nog volgens de oude systematiek(en) wordt gewerkt. Overigens wordt een deel hiervan verklaard door het overgangsrecht. Ik constateer echter dat steeds meer gezagen de overstap, zij het soms met vallen en opstaan, maken naar het nieuwe werken. De uitvoeringsondersteuning vanuit (inmiddels) mijn departement en die van de koepels is hier ook nadrukkelijk op gericht. Daarnaast worden ook concrete stappen gezet om het werken volgens de oude systematiek uit te faseren. Een belangrijke stap hierin is het eerder dit jaar genomen besluit om bijvoorbeeld vast te houden aan het definitief beëindigen van de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM) per 1 januari 2026.¹³

¹⁰ Artikel 4.17 Omgevingswet

¹¹ *Kamerstukken II* 2023/24, 33 118, nr. 281, bijlage 1 Rapportage Indringend Ketentesten (IKT) Fase 7.

¹² *Kamerstukken II* 2019/20, 33 118, nr. 123.

¹³ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 292.

Vraag 11

Is voorzien in het operationaliseren van de Omgevingswet nu (en de Wet versterking regie volkshuisvesting straks) via een cultuurveranderingstraject?

Antwoord 11

De Omgevingswet beoogt een paradigmawisseling, waarbij de ontwikkelingen en de opgaven in de fysieke leefomgeving centraal staan.¹⁴ Gelet hierop is er dan ook nadrukkelijk aandacht voor de beoogde cultuurverandering. De cultuurverandering vormt een integraal onderdeel van het ondersteuningsaanbod vanuit het (inmiddels) voormalige interbestuurlijke programma Aan de Slag met de Omgevingswet en de koepels.¹⁵ Hierover zijn in het Bestuursakkoord 2015 ook afspraken gemaakt tussen de betrokken bestuurlijke partijen. Daarbij geldt dat het uiteindelijk wel aan alle bevoegde gezagen zelf is om vorm te geven aan hun eigen werkwijze en (bestuurs)cultuur.¹⁶ Vanuit de uitvoeringsondersteuning, vanuit inmiddels de lijnorganisatie van mijn ministerie, blijf ik aandacht hebben voor deze cultuurverandering. Hetzelfde geldt uiteraard voor de koepelorganisaties.

Ik ben mij ervan bewust dat het realiseren van de doelstellingen in het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting voor veel gemeenten en provincies een enorme inspanning zal zijn. Ik zie ook dat het sturen op deze doelstellingen het nodige vraagt van de samenwerking en solidariteit tussen gemeenten en provincies. Dat vraagt op onderdelen ook om een cultuuromslag. Ik vind het daarom belangrijk dat de medeoverheden voor de invoering van deze wet ondersteuning krijgen. Vanuit mijn departement wordt, in samenwerking met de medeoverheden, daarvoor ondersteuning aangeboden. Zo heeft het ministerie in de eerste helft van 2025 vijf landelijke bijeenkomsten georganiseerd en wordt er een handreiking opgesteld over het volkshuisvestingsprogramma. Uiteraard zet ik deze ondersteuning ook de komende periode voort.

Vraag 12

Bent u bereid een cultuuromslag actief te faciliteren?

Antwoord 12

Zoals in het antwoord op vraag 11 al aangegeven is uiteindelijk ieder bevoegd gezag zelf verantwoordelijk voor de eigen cultuuromslag. Daarbij kijk ik samen met de bestuurlijke partners nadrukkelijk waar wij deze cultuuromslag verder kunnen stimuleren, faciliteren en ondersteunen.

Vraag 13

Kunt u bevestigen dat uit de rapportages blijkt dat participatie en samenwerking tussen overheidslagen formeel worden benoemd in de wet, maar inhoudelijk en in de dagelijkse praktijk nog nauwelijks worden ingevuld?

Antwoord 13

Zoals ik in mijn aanbiedingsbrief bij de monitoringsrapportage 2024 en mijn appreciatie op het eerste reflectierapport van de onafhankelijke Evaluatiecommissie Omgevingswet al aangaf vormde 2024 het eerste jaar na inwerkingtreding. Een jaar dat zich kenmerkte als een jaar waarin alle partijen daadwerkelijk in de praktijk aan de slag moesten met de Omgevingswet en de (kern)instrumenten. Gelet op het feit dat de rapportages slechts zien op (een deel van) het eerste jaar ben ik dan ook voorzichtig met het nu al trekken van conclusies.¹⁷

Ik deel niet uw kwalificatie dat participatie en samenwerking tussen overheidslagen in de dagelijkse praktijk nog nauwelijks wordt ingevuld. Ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren gemeenten al actief bezig met bewonersparticipatie, participatie hoort bij goede besluitvorming. In 2025 is de wet Versterking participatie op decentraal niveau van kracht geworden waardoor de medeoverheden verplicht zijn een «participatieverordening» op

¹⁴ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 7 (memorie van toelichting).

¹⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 34 986, G, p. 36 (Memorie van Antwoord).

¹⁶ *Kamerstukken II* 33 118/33 962, nr. 19, bijlage Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 292, bijlage 2 Aanbieding en appreciatie op het eerste rapport van de Evaluatiecommissie Omgevingswet In werking, maar onderbenut – Reflectierapport Omgevingswet 2024» & *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 300.

te stellen met heldere kaders voor participatie. Daarin leggen overheden vast hoe inwoners betrokken worden bij de voorbereiding, uitvoering én evaluatie van beleid. Zo constateert de VNG dat veruit de meeste gemeenten inmiddels beschikken over participatiebeleid en hiervoor ook handige hulpmiddelen hebben opgesteld om initiatiefnemers op weg te helpen.¹⁸ Volgens de evaluatiecommissie zijn er nog weinig grote veranderingen zichtbaar in de dagelijkse praktijk, omdat er in het eerste jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet vooral sprake was van kleinere initiatieven met relatief weinig impact op de omgeving, waardoor volstaan kon worden met beperktere vormen van participatie. Ook was participatie, zeker bij grotere projecten, al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet belangrijk.¹⁹ Daarnaast blijkt uit de deskstudy, onderdeel van de Monitor Werking Omgevingswet, dat de betrokken bevoegde gezagen in 2024 juist veel aandacht hadden voor participatie. Tegelijkertijd gaven sommige gezagen ook aan dat participatie in de praktijk soms nog lastig is.²⁰ Ook hiervoor geldt dat dit onderdeel is van hun veranderopgave en bevoegde gezagen ook de tijd en ruimte moeten krijgen om hier de komende tijd meer ervaring mee op te doen.

Vraag 14

Wat zijn hier belemmerende factoren en hoe kunt u die (helpen) wegnemen?

Antwoord 14

Zoals in het antwoord op vraag 13 aangegeven is het vormgeven van participatie onderdeel van de veranderopgave van bevoegde gezagen, waar zij de tijd en ruimte voor moeten krijgen om ervaring mee op te doen. Zo is er nog weinig ervaring met de participatie door initiatiefnemers. Samen met mijn bestuurlijke partners heb ik vanuit de uitvoeringsondersteuning veel aandacht voor participatie. Daarbij wordt ingezet op kennisdeling, maar ook op het bieden van handvatten en praktische voorbeelden. Zo heeft de VNG een nieuwe model participatieverordening opgesteld, is er een Inspiratiegids Participatie uitgebracht en een Wegwijzer succesvolle participatie ontwikkeld. Daarnaast draagt ook de Wet versterking participatie op decentraal niveau bij aan meer concrete participatiekaders op lokaal niveau en zodoende beter uitvoerbare participatie.

Vraag 15

Deelt u de zorg dat het risico bestaat dat we in de uitvoering van de Wet versterking regie volkshuisvesting dezelfde vertraging en terugval naar oude werkwijzen gaan zien als nu zichtbaar is bij de toepassing van de Omgevingswet?

Antwoord 15

Er is geen sprake van vertraging en terugval naar oude werkwijzen bij de toepassing van de Omgevingswet. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 10 heb aangegeven vereist een grote stelselherziening als de Omgevingswet gewenning en tijd om mee te leren werken. De implementatie van én het leren werken met de Omgevingswet is een grote veranderopgave, die ieder bevoegd gezag in eigen tempo doorloopt. Daarbij zijn er altijd gevallen aan te wijzen, waar om verschillende redenen, nog volgens de oude systematiek(en) wordt gewerkt. Een deel hiervan wordt verklaard door het overgangsrecht dat geldt voor de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de omgevingsverordening of waterschapsverordening. Ik constateer echter dat steeds meer gezagen de overstap, zij het soms met vallen en opstaan, maken naar het nieuwe werken. De uitvoering van het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting vraagt om een continue inspanning die niet stopt bij de invoering van het wetsvoorstel. Het zicht houden op de voortgang, via onder meer landelijke monitoring is onderdeel daarvan. Ik heb ook periodiek overleg met de medeoverheden over deze voortgang.

¹⁸ VNG - Monitor Omgevingswet & Wkb, kwartaalrapportage 1 (januari - maart 2025)

¹⁹ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 292, bijlage 3b In werking, maar onderbenut. Reflectierapport Omgevingswet 2024, p. 11–12.

²⁰ *Kamerstukken II* 2024/25, 33 118, nr. 300, bijlage 1 Monitor Werking Omgevingswet – Rapportage 2024, p. 32–33.

Vraag 16

Bent u bereid om – vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting – actief te bevorderen dat bij de toepassing van de Omgevingswet al gestuurd wordt op de werkwijze die nodig is voor die regierol en het samenwerken als één overheid? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 16

Zoals in het antwoord op vraag 11 aangegeven is bij de Omgevingswet sprake van een cultuurverandering. Bevoegde gezagen zijn zelf aan zet om de eigen werkwijze en (bestuurs)cultuur vorm te geven. Vanuit de uitvoeringsondersteuning, vanuit inmiddels de lijnorganisatie van mijn ministerie, blijf ik aandacht hebben voor deze cultuurverandering. Ook het realiseren van de doelstellingen in het wetsvoorstel versterking regie vraagt op onderdelen om een cultuuromslag. Ook hiervoor vind ik het belangrijk dat de medeoverheden voor de invoering van deze wet ondersteuning krijgen. Vanuit mijn departement wordt, in samenwerking met de medeoverheden, daarvoor ondersteuning aangeboden. Zo heeft het ministerie in de eerste helft van 2025 vijf landelijke bijeenkomsten georganiseerd en wordt er een handreiking opgesteld over het volkshuisvestingsprogramma. Uiteraard zet ik deze ondersteuning ook de komende periode voort.

Vraag 17

Kunt u deze vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 17

Zoals door u verzocht heb ik al uw vragen één voor één beantwoord.