



Position paper inzake Wodg

t.b.v. Rondetafelgesprek Defensienota op 9 september 2026

Van: Regeringscommissaris Omgevingswet (prof. mr. K.J. de Graaf)

Aan: Vaste commissie voor defensie van de Tweede Kamer

Regeringscommissaris Omgevingswet

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Contactpersoon

Kars de Graaf

Regeringscommissaris
Omgevingswet@minbzk.nl

Datum 4 september 2026

Mijn referentie

Position paper Wodg

Uw referentie

Geachte leden van de vaste commissie voor Defensie,

Als regeringscommissaris Omgevingswet adviseer ik de stelselverantwoordelijke en andere betrokken bewindspersonen over de kwaliteit, de eenheid en de doorontwikkeling van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet (Ow). In dat wettelijk stelsel heeft de wetgever de regels over de fysieke leefomgeving samenhangend en systematisch bijeengebracht. Bij de uitoefening van mijn taak tracht ik te bevorderen dat de potentie van het wettelijk stelsel optimaal wordt benut en de kwaliteit en eenheid van dat stelsel wordt gewaarborgd. Het voorstel voor de Wet op de defensiegereedheid brengt (in par. 3.2 Wodg) wijzigingen aan in de Omgevingswet en introduceert (in art. 19.22 Wodg) de grondslag voor het Besluit defensiegereedheid fysieke leefomgeving (Bdfl). Deze wetgevingsoperatie is ook aangekondigd in de Defensienota 2026 (p. 95). Het is mijn opvatting dat wetsvoorstel en besluit op gespannen voet staan met de eenheid en de kwaliteit van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Daarom maak ik van deze gelegenheid gebruik om mijn zorgen te uiten.¹ Graag druk ik u op het hart dat het verstandig is om zo veel mogelijk recht te doen aan de richtinggevende keuze die de wetgever met de introductie van de Ow maakte over de wijze waarop de regulering over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving wordt vormgegeven. Recht doen aan de uitgangspunten van Omgevingswet dwingt naar mijn mening op punten tot andere keuzes.

Defensiebelang helder, zorgen over Wodg in verhouding tot Ow

Het verbaast niet dat vrijwel alle reacties op de voorgestelde wetswijziging het belang van defensiegereedheid erkennen en voorop stellen. Het belang van defensiegereedheid is helder. Hoezeer ik dat belang ook onderschrijf, het is in beginsel niet de taak van de regeringscommissaris Omgevingswet een oordeel te vellen over politiek-beleidsinhoudelijke afwegingen of inhoudelijke normstelling. Onderstaande opmerkingen zijn daarom niet gericht tegen het bieden van fysieke en juridische ruimte aan gereedstellingsactiviteiten in het belang van defensie, maar gericht op het waarborgen en garanderen van de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. In het onderstaande licht ik mijn zorgen op een aantal punten toe.

¹ Eerder adviseerde ik over de consultatieversie van de Wodg dd. 6 juni 2025; dat advies van 15 juli 2025 is te vinden via www.rijksoverheid.nl.

1. Exit samenhangende benadering en integrale afweging

Eén van de meest serieuze bezwaren tegen de Wodg is dat daarmee de door de wetgever zo relevant geachte en in het dna van de Omgevingswet aangebrachte, samenhangende benadering van de (opgaven in en regulering van) de fysieke leefomgeving opzij wordt geschoven. Ter illustratie wijs ik op twee redactionele bijdragen in juridische tijdschriften waarin de deskundige auteurs reflecteerden op de door (de consultatieversie van) de Wodg beoogde wijzigingen in de Omgevingswet. Onder de titels 'Gereed voor de aanval op de Omgevingswet'² en 'Strijd om de fysieke leefomgeving: het sectorale defensiebelang eerst?'³ is de portee van beide auteurs dat een van de uitgangspunten van de Omgevingswet onrecht wordt aangedaan door één van (sectorale) belangen in de fysieke leefomgeving op tamelijk onbescheiden en rigoureuze wijze voorop te stellen. Ook de Evaluatiecommissie Omgevingswet noemt de Wodg in haar tweede reflectierapport als een voorbeeld van nieuwe (sectorale) wetsinitiatieven die de samenhangende benadering onder druk zetten doordat zij 'afbreuk doen aan een integrale belangenafweging en een samenhangende benadering van de leefomgeving'.⁴ Zorgvuldige besluitvorming over het toestaan van (tijdelijke) afwijkingen van bestaande regels voor gereedstellingsactiviteiten, vergt concreet inzicht in de gevolgen van die activiteiten om te kunnen beoordelen of de afwijkingen proportioneel zijn.

Wodg en het Bdfl zijn als het gaat om de fysieke leefomgeving geschreven met het oogmerk gereedstellingsactiviteiten mogelijk te maken. Duidelijk is evenwel dat dat (defensie)belang met vele andere belangen integraal deel uitmaakt van het wettelijke stelsel van de Omgevingswet. In de normstelling en/of besluitvorming op grond van die wet kunnen aan bepaalde maatschappelijke belangen, zoals het defensiebelang, in de afweging over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, meer gewicht worden toegekend.

Afwijking van het wettelijke stelsel van de Omgevingswet en de daarin opgenomen reguliere instrumenten om activiteiten te normeren en toe te staan, zoals nu met de Wodg voor de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten wordt beoogd, zou de wetgever alleen moeten toestaan als helder is dat daartoe een noodzaak bestaat. Dat is voor mij de vraag. Ten eerste omdat die noodzaak niet voor alle activiteiten goed kan worden beoordeeld. Dat komt omdat er over sommige gereedstellingsactiviteiten nog aanzienlijke onduidelijkheid bestaat over de aard en de exacte gevolgen daarvan en voor andere geldt dat onduidelijk blijft waarvan nu exact wordt afgeweken en waarom. Ten tweede omdat het bestaande wettelijke stelsel gebruikt kan worden om een groot deel van de gereedstellingsactiviteiten met behulp van de reguliere wettelijke instrumenten mogelijk te maken. Zo kan het toevoegen van (tijdelijke) regels in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving op grond van art. 4.3 Ow naar mijn inschatting regelen dat de gereedstellingsactiviteiten kunnen worden uitgevoerd zonder inbreuk op de eenheid en kwaliteit van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Zijn er gereedstellingsactiviteiten die echt niet op die manier kunnen worden 'ingepast' en kan de noodzaak voor een bijzondere

² G.A. van der Veen, 'Gereed voor de aanval op de Omgevingswet', *TO* 2025/2, p. 49 e.v.

³ H.D. Tolsma, 'Strijd om de fysieke leefomgeving: het sectorale defensiebelang eerst?', *M en R* 2025/78.

⁴ Evaluatiecommissie Omgevingswet, *Werk aan de winkel* (Reflectierapport Omgevingswet 2025), januari 2026.

regeling worden gerechtvaardigd, dan kan de experimenteerbepaling van artikel 23.3 Ow uitkomst bieden. Zou voor die alternatieve oplossing worden gekozen worden, dan blijft de eenheid en kwaliteit van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet beter gewaarborgd. Dat heeft mijn voorkeur.

Ik veroorloof mij hier ook nog een opmerking over de onduidelijkheid over (de aard en de gevolgen van) de gereedstellingsactiviteiten. Daarmee bestaat onvolgende duidelijkheid en dus rechtsonzekerheid over de vraag welke impact het toestaan van die activiteiten zal hebben op de fysieke leefomgeving, op de (bestaande) plannen, projecten en doelstellingen voor de fysieke leefomgeving en op de (juridische) positie van omwonenden. Op zichzelf is die onzekerheid ongewenst. Daarbij komt nog dat het toestaan van de gereedstellingsactiviteiten ook kan leiden tot schade bij die omwonenden of bedrijven in de nabijheid. Het lijkt mij relevant op te merken dat de gebruikelijke regeling in de Omgevingswet over nadeelcompensatie (afd. 15.1 Ow) om aan die schade tegemoet te komen, niet van toepassing is gelet op de in art. 15.1 Ow aangewezen besluiten.

Tot slot merk ik op dat de tijdelijke afwijking van bestaande normen in art. 19.22 lid 2 sub b Wodg is geregeld. Die afwijkingen zijn maximaal 5 jaar toegestaan en op grond van lid 3 kan die termijn eenmaal worden verlengd, voor zover de aard van de gereedstellingsactiviteiten of de afwijking zich daar niet tegen verzet. Die laatste zinsnede maakt duidelijk dat de tijdelijke afwijkingen lange tijd kunnen worden toegestaan.

2. Verbeterdoel inzichtelijkheid regelgeving beschadigd

Een van de verbeterdoelen van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet is het verbeteren van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het recht dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Het systematisch ordenen van regelgeving is een belangrijke voorwaarde om dat doel te behalen. Het toevoegen van een set van aparte regels (of eigenlijk: het 'uitzetten van bestaande regels') op een andere plek in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet dan waar de bestaande normen zijn geplaatst, beschadigt naar mijn oordeel de mogelijkheden om het verbeterdoel te bereiken. De koninklijke weg voor wetgever en regering is om de wens om gereedstellingsactiviteiten toe te staan zo goed als mogelijk direct structureel in te bouwen in het wettelijke stelsel van de Omgevingswet. Dat een van de verbeterdoelen op deze wijze uit zicht raakt, is op zich al ongewenst, maar veel belangrijker is dat in de praktijk het recht op minder inzichtelijke en voorspelbare wijze toegankelijk is en daarmee de bruikbaarheid afneemt.

In algemene zin geldt het bovenstaande de Wodg zelf door in Hoofdstuk 19 van de Omgevingswet bijzondere regels toe te voegen, maar in sterke(re) mate is het beschadigen van de inzichtelijkheid aan de orde doordat de regering er (vooralsnog) voor kiest naast de vier amvb's van de Omgevingswet (Bal, Bkl, Bbl en Ob) geheel in strijd met de uitgangspunten voor het wettelijk stelsel van de Omgevingswet een vijfde amvb op te stellen (Bdfl). Introductie van een vijfde amvb in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet moet wat mij betreft van de hand worden gewezen.

Graag merk ik ook op dat het wettelijk stelsel van de Omgevingswet het verbeterdoel nastreeft door een generieke regeling te introduceren voor het reguleren van de (activiteiten in de) fysieke leefomgeving. Niet zonder reden is de bijzondere, 'tijdelijke' Crisis- en herstelwet op 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet. Achterliggende idee van die ontwikkeling is dat met de introductie van de (instrumenten in de) Omgevingswet, geen behoefte meer zou bestaan aan een soortement van crisiswet met bijzondere normen voor specifieke projecten. De eventuele introductie van de Wodg vindt weliswaar deels plaats door de Omgevingswet te wijzigen, maar introduceert wel tijdelijke, bijzondere regels voor gereedstellingsactiviteiten. Ook op die manier doet deze ontwikkeling het verbeterdoel van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak geen recht en afbreuk aan de eenheid en kwaliteit van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet.

3. Participatie, rechtsbescherming en interbestuurlijke verhoudingen

De Omgevingswet zet sterk in op vroegtijdige participatie bij de toepassing van de verschillende (kern)instrumenten van de Omgevingswet. Zo ook bij het toestaan van activiteiten door onder andere vergunningverlening. Tegelijkertijd is hoofdregel dat rechtsbescherming openstaat in twee rechterlijke instanties en kent de Omgevingswet een systeem van interbestuurlijke verhoudingen dat is gebaseerd op vertrouwen en op het uitgangspunt 'decentraal, tenzij...' en toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, dat inhoudt dat in principe verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving worden toegekend aan het gemeentebestuur.

Terwijl Defensie in de toelichting bij de Wodg en het Bdfl meermaals refereert aan goed overleg en participatie in de aanloop naar het verrichten van de gereedstellingsactiviteiten, speelt de notie van participatie en rechtsbescherming in de regels van de Wodg eigenlijk geen rol van betekenis bij het toestaan van de activiteiten van Bijlage I Wodg. Voor de activiteiten van Bijlage II Wodg is het beeld nauwelijks beter: een bij de bestuursrechter appellabel besluit is vereist, maar rechtsbescherming staat enkel open in één instantie, en de regeling inzake nadeelcompensatie (afd. 15.1 Ow) is niet van toepassing. Al met al is duidelijk sprake van een andere insteek dan de wetgever voor ogen had bij de introductie van de Omgevingswet. Ook het uitgangspunt van de goede interbestuurlijke verhoudingen en bestuurlijk draagvlak wordt in woord (Defensienota 2026, p. 95 en 96) beleden, maar de regels van de Wodg en het Bdfl maken de positie van decentrale overheden en hun doelen voor de fysieke leefomgeving, als het gaat om gereedstellingsactiviteiten kwetsbaar en onzeker.

4. Te weinig houvast in art. 19.28 Wodg en art. 19.26 Wodg

De regering betoogt dat er enkel gebruik zal worden gemaakt van art. 19.22 lid 1 Wodg, op grond waarvan het afwijken van de bestaande normen voor de gereedstellingsactiviteiten mogelijk wordt gemaakt, indien het onmogelijk blijkt aan de bestaande normen te voldoen. De waarborg om die insteek te garanderen is gelegen in art. 19.28 Wodg, waarin is geregeld dat de minister van Defensie 'bevordert dat de uitvoering van gereedstellingsactiviteiten kan worden verzekerd anders dan door toepassing van art. 19.22, eerste lid.' Wat mij betreft moet worden nagedacht om deze 'structurele inspanning' te versterken, omdat deze in de huidige vorm op mij geen grote indruk maakt. De indruk is dat er weinig incentives

zijn om afwijking van bestaande normen te vermijden en evenmin veel incentives zijn om, indien in afwijking van bestaande normen gereedstellingsactiviteiten worden verricht, te bewerkstelligen dat van afwijking geen sprake meer is. In elk geval levert de tijdelijkheid van de afwijkingen echt nauwelijks een incentive op omdat twee keer vijf jaar behoorlijk lang is en de mogelijkheid bestaat een nog langere termijn te hanteren als de aard van de afwijking zich tegen de tijdelijkheid verzet.

Art. 19.26 Wodg biedt de minister van Defensie de gelegenheid om regels te stellen over de 'goede uitvoering' van gereedstellingsactiviteiten waarvoor toepassing is gegeven aan art. 19.22, eerste lid. Die regels kunnen ingevolge het tweede lid gaan over de deskundigheid van degene die de activiteit verricht en over de procedures die daarbij worden gevolgd. Indien ingestemd wordt met het wetsvoorstel, is de vraag of de minister niet ook verantwoordelijkheid moet voelen om regels te stellen teneinde de nadelige effecten van het uitvoeren van de gereedstellingsactiviteiten zo minimaal mogelijk te houden. Weliswaar blijven de specifieke zorgplichten op grond van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet in beginsel gelden, maar dat neemt niet weg dat het de vraag is op welke wijze bij het verrichten van gereedstellingsactiviteiten voldoende is gewaarborgd dat afwijkingen van de bestaande normen en de nadelige effecten op de door de regels beschermde belangen zo beperkt mogelijk blijven.

5. Wetgevingskwaliteit

Natuurlijk is versnelling van de mogelijkheden voor defensie om gereedstellingsactiviteiten te verrichten van groot belang. Het proces van kwalitatief goede wetgeving moet echter niet worden onderschat. In de loop het van proces van het ontwikkelen van de Wodg zijn diverse verbeterlagen gemaakt en is de regelgeving verbeterd. Toch valt op dat de noodzaak voor de introductie van de Wodg en het Bdfl door de regering lastig kan worden aangetoond. In de loop van de tijd waarin de Wodg is ontwikkeld van consultatieversie, via Raad van State versie naar wetsvoorstel zijn de rechtsstatelijke en democratische waarborgen in de Wodg naar mijn oordeel weliswaar verbeterd, maar blijven vragen bestaan over de exacte normen waarvan wordt afgeweken om de activiteit mogelijk te maken. Ook valt op dat volledig inzicht in de effecten van de gereedstellingsactiviteiten nog niet beschikbaar is; ook als vanwege tijdgebrek voorafgaand aan de activiteit geen volstrekte duidelijkheid over de effecten kan worden verkregen, zou inzet moeten zijn om zoveel mogelijk en zo spoedig mogelijk dan maar een globaal inzicht te verkrijgen van de effecten van de activiteiten. Onzekerheid over de (de effecten van) gereedstellingsactiviteiten is in elk geval ongewenst, net als onzekerheid over de wijze waarop de gereedstellingsactiviteiten bestaande of geplande projecten en activiteiten zullen beïnvloeden. Ik vrees dat onzekerheid niet bijdraagt aan het vertrouwen in de kwaliteit van wetgeving en evenmin aan het gewenste maatschappelijke draagvlak waarop de Raad van State in zijn advies wijst.

6. Conclusie

Van een koninklijke weg, die inhoudt dat het belang van defensiegereedheid op een structurele wijze wordt ingebed in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet, is bewust geen sprake. De regering streeft ernaar de mogelijkheden die de Wodg

en het Bdfl bieden om tijdelijk af te wijken van bestaande normen, op een later moment structureel in te bedden in de Omgevingswet. Uitwerking van die keuze in de Wodg (en het Bdfl) maakt dat de Wodg bij mij zorgen doet ontstaan over de eenheid, kwaliteit en doorontwikkeling van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Ook al omdat het wettelijk stelsel van de Omgevingswet ook met behoud van eenheid en kwaliteit de gereedstellingsactiviteiten kan reguleren op een manier die recht doet aan het defensiebelang. Met die constatering wordt ook duidelijk dat het borgen van de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet niet noodzakelijkerwijs een beperking oplevert voor de ambities, het doel en de strekking van de Wodg.