Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw E.F. Boekholt-O'Sullvan
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR4524/2026-U155

Datum
13 augustus 2026

Onderwerp
Aanvullende zienswijze Wijziging Omgevingswet in verband met stelselaspecten

Geachte mevrouw Boekholt-O'Sullivan,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 11 juni 2026 advies[1] uitgebracht over de Wijziging Omgevingswet in verband met stelselaspecten. Met deze aanvullende zienswijze reageert het college op het gewijzigde voorstel dat wij hebben ontvangen op 3 augustus 2026 en de verwerking van de adviespunten.

Een inhoudelijke reactie op het eerdere ATR-advies is uitgewerkt in een separate brief aan ATR. De gewijzigde Memorie van Toelichting maakt melding van deze brief en bevat een beknopte weergave van en reactie op de ATR-adviespunten. Het college merkt op dat de inhoudelijke reactie op de ATR-adviespunten in de Memorie van Toelichting dient te zijn opgenomen. Het adviseert daarom de inhoudelijke kernpunten uit de separate brief aan ATR over te nemen in de Memorie van Toelichting. Hierdoor wordt de Memorie van Toelichting zelfstandig leesbaar en te beoordelen, ook voor wat betreft het al dan niet opvolgen van de ATR-adviespunten en de onderbouwing daarvoor.

Inhoud van het voorstel

Het voorstel omvat hoofdzakelijk technische en beleidsneutrale wijzigingen. Deze zijn gericht op een verbetering of verduidelijking van de werking van de instrumenten binnen het omgevingsrechtstelsel in lijn met de verbeterdoelen van de Omgevingswet. In het eerdere advies besloot het college advies uit te brengen hoofdzakelijk vanwege de wijziging met betrekking tot financiële zekerheidsstelling voor activiteiten die via algemene regels zijn gereguleerd.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:
1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

[1] Adviescollege toetsing regeldruk | ATR-advies Wijziging Omgevingswet in verband met stelselaspecten

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Adviespunt 1.1
'Het college adviseert de noodzaak van de wetswijziging over financiële zekerheidsstelling te onderbouwen door te beschrijven in welke praktijksituaties op dit moment onduidelijkheid of rechtsonzekerheid bestaat over het kunnen toepassen van financiële zekerheidstelling.'

Het wetsvoorstel regelt dat bevoegde gezagen voor activiteiten die geregeld zijn bij algemene regels, ook financiële zekerheid mogen eisen. Lagere regelgeving werkt nog uit voor welke activiteiten dat precies het geval is. Onduidelijk is volgens het college of onder het huidig omgevingsrecht voldoende wettelijke grondslag bestaat voor financiële zekerheidsstelling bij deze categorie (milieubelastende) activiteiten. Het college constateert ook dat de memorie van toelichting niet ingaat op de vraag in hoeverre praktijksituaties zich hebben voorgedaan waar er onduidelijkheid of rechtsonzekerheid bestond of financiële zekerheid voor deze activiteiten kan worden opgelegd. Om deze redenen is dit adviespunt volgens het college niet opgevolgd.

Adviespunt 1.2
'Het college adviseert de aard, omvang en oorzaak van de problemen en risico's te beschrijven waarvoor het instrument financiële zekerheidsstelling als oplossing mogelijk wordt gemaakt en te verduidelijken in welke mate deze problemen of risico's zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan.'

Het college vraagt in dit adviespunt om een probleemanalyse voor de activiteiten waarvoor het instrument financiële zekerheidsstelling als oplossing mogelijk wordt gemaakt. Deze analyse moet toelichten wat er nu misgaat en wat de oorzaken daarvan zijn. De aangepaste memorie van toelichting geeft aan dat het afwentelen van milieuschade bij het (onvrijwillig) beëindigen van activiteiten of door incidenten zich in het verleden hebben voorgedaan en zich ook in de huidige tijd voordoet. Ook zal dit in de toekomst door consumptiedrang, onbegrensde groei en beperkte beprijzing van milieukosten naar verwachting niet veranderen.

Het college constateert dat de aangepaste memorie van toelichting niet duidelijk maakt hoe groot het genoemde probleem is en wat de onderliggende oorzaken van dit probleem zijn. Een dergelijk inzicht zou bijvoorbeeld kunnen worden verkregen door de situaties te benoemen waarin de overheid in het verleden heeft moeten opdraaien voor milieukosten ten gevolge van activiteiten die onder algemene regels vallen. Een dergelijk overzicht zou kunnen worden aangevuld met een analyse waaruit blijkt of dit probleem zich in de toekomst zal blijven voordoen. Verder doet de aangepaste toelichting de vraag rijzen of een sterkere beprijzing van milieukosten beter aansluit bij de genoemde oorzaken van het probleem. Gelet op het voorgaande constateert het college dat de aangepaste toelichting nog onvoldoende rechtdoet aan het adviespunt.

Adviespunt 1.3
'Het college adviseert het nut van financiële zekerheidsstelling te onderbouwen en daarbij duidelijk te maken hoe de huidige tekortkomingen bij de toepassing van het instrument (die de effectiviteit negatief beïnvloeden) worden opgelost.'

De aangepaste memorie van toelichting geeft aan dat de gecreëerde financiële zekerheidsstelling voor activiteiten die geregeld zijn bij algemene regels, in beginsel een breed toepassingsbereik heeft. Dit zou passen in de systematiek van de omgevingswet waar instrumenten bij de wet een breed toepassingsbereik hebben en vervolgens in lagere regelgeving begrensd worden. De aangepaste memorie van toelichting geeft daarbij aan dat uit de internetconsultatie over het Omgevingsbesluit, dat de basis legt voor het stellen van financiële zekerheid voor vergunningsplichtige activiteiten, blijkt dat bevoegde gezagen grote behoefte hebben aan het kunnen stellen van financiële zekerheid bij meldingsplichtige activiteiten.

Het college constateert dat de aangepaste toelichting beperkt ingaat op het nut van het mogelijk maken van het stellen van financiële zekerheid voor activiteiten die geregeld zijn bij algemene regels. De notie dat bevoegde gezagen aangeven dat ze behoefte aan dit instrument hebben, kan belangrijke input zijn. Het is echter op zichzelf staand onvoldoende om het maatschappelijke nut van het instrument aan te tonen. Hiervoor is een analyse nodig waaruit blijkt waarom het toepassen van dit instrument er in de toekomst effectief voor zal zorgen dat de staat niet (of in mindere mate) voor kosten als gevolg van milieuschade zal opdraaien. Hierbij is het bijvoorbeeld ook belangrijk om in oogschouw te nemen in hoeverre lokale bevoegde gezagen in staat zullen zijn om adequate financiële zekerheid te stellen voor activiteiten die geregeld zijn bij algemene regels.

Het college merkt op dat de toepassing van het instrument in de praktijk afhangt van de mate waarin lagere regelgeving de toepassing van dit instrument begrenst. Een striktere begrenzing betekent dat lokale bevoegde gezagen minder ruimte hebben om het instrument toe te passen, wat gevolgen heeft voor hoe het instrument in de praktijk zal werken en de regeldruk die met het instrument gemoeid is. Voor de beoordeling van het nut is het daarom belangrijk om op wetsniveau (in grote lijnen) al inzicht te bieden over de begrenzing van de toepassing van het instrument. Het college acht dit adviespunt onvoldoende opgevolgd.

2. Minder belastende alternatieven

Adviespunt 2.1
'Het college adviseert de kosten van mogelijk minder belastende alternatieven voor financiële zekerheidsstelling in kaart te brengen en op basis daarvan te besluiten over het mogelijk maken van bredere toepassing van financiële zekerheidsstelling.'

De aangepaste memorie van toelichting beschrijft dat het opleggen van financiële zekerheid onderdeel is van een instrumentenmix. Het staat lokale bevoegde gezagen vrij om af te zien van het stellen van financiële zekerheid als alternatieve maatregelen genomen kunnen worden die hetzelfde effect hebben. Strengere handhaving geldt bijvoorbeeld als een alternatief instrument, eventueel in combinatie met een lagere financiële zekerheidsstelling. Het college constateert dat het wetsvoorstel hiermee de verantwoordelijkheid voor het kiezen van lastenluwere alternatieven naar lokale overheden verschuift. Het adviespunt vraagt om de kosten van alternatieven al bij het wetsvoorstel in kaart te brengen. De aangepaste memorie van toelichting geeft daarmee geen opvolging aan het adviespunt.

Daarnaast benadrukt het college dat er binnen het gekozen model waar lokale bevoegde gezagen verantwoordelijk zijn voor de vormgeving van het beleid, risico's zijn die tot gevolg kunnen hebben dat er in de praktijk niet wordt gekozen voor de meest lastenluwe vormgeving. De vraag is namelijk in hoeverre lokale overheden, zeker in het geval van kleinere gemeenten, hiertoe in staat zijn. Zo moeten lokale gezagen over voldoende kennis beschikken om de juiste instrumentenmix te kiezen, en zijn zij voor het genoemde alternatief (strengere handhaving) afhankelijk van de beschikbare handhavingscapaciteit. Deze capaciteit hangt af van de beschikbaarheid van financiële middelen (die deels door het Rijk ter beschikking worden gesteld).

Adviespunt 2.2
'Het college adviseert de kosten van uitvoeringsvarianten van financiële zekerheidsstelling in beeld te brengen en op basis daarvan te kiezen voor de meest lastenluwe variant.'

De aangepaste memorie van toelichting brengt de regeldrukkosten van verschillende uitvoeringsvarianten niet in kaart. Het adviespunt is daarmee niet opgevolgd. Het college benadrukt dat het voor lokale bevoegde gezagen alleen mogelijk is om te kiezen voor de meest lastenluwe uitvoeringsvariant als zij voldoende kennis en capaciteit hebben. Onderzoek laat zien dat dit een knelpunt is bij de financiële zekerheidsstelling bij Seveso- en afvalbedrijven.[2] Uit de aangepaste memorie van toelichting is niet op te maken of lokale bevoegde gezagen hier bij activiteiten geregeld door algemene regels wel goed toe in staat zijn.

3. Werkbaarheid

Adviespunt 3.1
'Het college adviseert inzichtelijk te maken hoe de knelpunten voor de werkbaarheid van het instrument financiële zekerheidstelling worden weggenomen.'

Het college constateert dat de aangepaste memorie van toelichting niet ingaat op de vraag hoe de knelpunten voor de werkbaarheid, zoals vastgesteld in het onderzoek naar het instrument financiële zekerheidsstelling bij Seveso- en afvalbedrijven, zullen worden weggenomen. Het adviespunt is daarmee niet opgevolgd.

4. Gevolgen regeldruk

Adviespunt 4.1
'Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel een kwantitatieve indicatie op te nemen van de regeldrukkosten van financiële zekerheidsstelling.'

De aangepaste memorie van toelichting geeft een kwantitatieve inschatting van de regeldruk ten gevolge van financiële zekerheidsstelling voor activiteiten die geregeld worden met algemene regels. Uit de regeldrukanalyse blijkt dat er grote onzekerheid is over de hoogte van de gestelde zekerheidsstellingen en over het aantal bedrijven waarvoor deze gesteld zal worden. De jaarlijkse inhoudelijke nalevingskosten liggen volgens de toelichting naar verwachting tussen de € 2.500,- en € 5 miljoen.[3] Onduidelijk is of het hierbij gaat om inhoudelijke nalevingskosten

[2] Evaluatie financiële zekerheidsstelling (2024-2025), in opdracht van het IPO (maart 2026), p.31.
[3] De verwachte jaarlijkse nalevingskosten per gestelde financiële zekerheidsstelling liggen naar verwachting tussen de € 100,- en € 10.000,-. Het bedrag is afhankelijk van de hoogte van de gestelde financiële zekerheidsstelling. Daarnaast berekent het de jaarlijkse regeldrukkosten voor het geval dat dit voor 25, 50, 100 en 500 bedrijven gesteld wordt. De jaarlijkse regeldrukkosten liggen daarmee tussen de € 2.500,- en € 250.000,- in het geval dat er voor 25 bedrijven zekerheid gesteld wordt en tussen de € 50.000,- en € 5 miljoen als het om 500 bedrijven gaat. Omdat de afbakening van de activiteiten waarvoor financiële zekerheid in de toekomst kan worden gesteld nog zal plaatsvinden bij lagere regelgeving, is de omvang van doelgroep op dit moment niet met zekerheid vast te

die nu al gemaakt worden ten gevolge van bestaande financiële zekerheidsstellingen of dat het om nieuwe kosten gaat. Het college signaleert dat de berekening is opgesteld conform het Handboek meting regeldrukkosten, in de zin dat gewerkt wordt met scenario's in het geval van onzekerheid over de gevolgen van een voorstel. Het constateert ook dat de marge erg ruim is. Het merkt op dat de ruime marge mogelijk kleiner kan worden (en daarmee de berekening van de regeldruk preciezer) als meer inzicht bestaat in de omvang van het probleem en het aantal bedrijven die te maken hebben met financiële zekerheidsstelling.

Adviespunt 4.2
'Het college adviseert de (regeldruk)effecten van de wijzigingen kwantitatief te verduidelijken en daarbij waar nodig gebruik te maken van bandbreedtes.'

Voor de overige wijzigingen brengt de aangepaste memorie van toelichting de regeldrukgevolgen niet kwantitatief in kaart. Met betrekking tot de nieuwe grondslagen voor nadeelcompensatie is de stelling dat deze compensatie niet te wijten is aan het onderhavige wetsvoorstel. Het college volgt deze redenering niet. Met de voorliggende wijziging kunnen burgers nadeelcompensatie krijgen voor situaties die zij hiervoor niet konden krijgen. De hoogte van de regeldruk die hiermee gepaard gaat, hangt onder meer af van hoeveel moeite zij moeten doen om deze compensatie te krijgen. Voor wijzigingen in procedures, bijvoorbeeld met betrekking tot het voorbereidingsbesluit, geeft de aangepaste memorie van toelichting aan dat de data ontbreekt om de regeldrukgevolgen in kaart te brengen. Conform het Handboek meting regeldrukkosten moet in zo'n geval een onderbouwde schatting worden gemaakt. Het college constateert dat onvoldoende invulling is gegeven aan dit adviespunt.

Samenvattend

De memorie van toelichting is naar aanleiding van het ATR-advies van een nadere onderbouwende beschrijving voorzien. Met betrekking tot de wijziging op het gebied van financiële zekerheidsstelling voor activiteiten die gereguleerd worden bij algemene regels, blijft de probleemanalyse tekortschieten. Hierdoor is beoordeling van nut en noodzaak van de wijziging niet goed mogelijk. Ook blijft niet goed vast te stellen of er minder belastende alternatieven zijn. De zorgen met betrekking tot de werkbaarheid zijn niet weggenomen. Tenslotte schiet de regeldrukberekening tekort, zowel voor de wijziging met betrekking tot financiële zekerheidsstelling als de overige wijzigingen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

stellen. Het college merkt daarbij op dat het aantal bedrijven dat te maken kan krijgen met financiële zekerheidsstelling ook (fors) hoger kan zijn dan 500. Het gaat ervanuit dat bij de lagere regelgeving waarin de afbakening zal worden geregeld, een gerichtere kwantificering wordt opgenomen van de omvang van de doelgroep en de regeldrukkosten.