Aan de Koning

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onze referentie
2026-0000564706

Datum	17 november 2026
Betreft	Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met het aanbrengen van verbeteringen in het stelsel van de Omgevingswet (Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten 20..)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 september 2026, nr. 2026001884, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 oktober 2026, nr. W04.26.00297/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 10 september 2026, no.2026001884, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met het aanbrengen van verbeteringen in het stelsel van de Omgevingswet (Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten 20..), met memorie van toelichting.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel.

1. <u>Enkele opmerkingen voorafgaand bij de introductie van een jaarlijkse vereenvoudigingswet</u>

a. Introductie
Dit kabinet wil werken aan eenvoudiger wetgeving en introduceert een jaarlijkse Vereenvoudigingswet.[1] Deze staat in de context van het streven van het kabinet naar een Slagvaardige overheid. In de binnenkort te verschijnen Staat van de Wetgeving 2026 geeft het kabinet tegen deze achtergrond een analyse van regelcomplexiteit en vereenvoudiging.

Een jaarlijkse vereenvoudigingswet zal zijn plaats moeten vinden in relatie tot het geheel van reguliere wetgevingsoperaties. Het zal niet moeten blijven steken in "laaghangend fruit" en in

[1] Zie Kamerbrief Vereenvoudigingswet 2026 van 7 september 2026, Kamerstukken II 2026/27, 29362, nr. 408

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Onze referentie
2026-0000564706

regulier "onderhoud" dat doorgaans in verzamelwetten en -besluiten zijn weg vindt. Evenmin kunnen grote stelseloperaties in het snelle tijdpad van een jaarlijkse vereenvoudigingswet worden gepast; tegelijkertijd mag het geen reden vormen die te vermijden. Er zijn op veel terreinen inhoudelijke redenen om tot een meer fundamentele heroverweging van een stelsel te komen, wat tevens voor een wezenlijke vereenvoudiging en slagvaardigheid noodzakelijk is.

Aan de Afdeling is thans een eerste editie van een vereenvoudigingswet bestaande uit drie wetsvoorstellen voorgelegd. Bij deze gelegenheid maakt de Afdeling enkele inleidende opmerkingen.

b. Drie opgaven
Wanneer wet- en regelgeving door zijn omvang en complexiteit onvoldoende begrijpelijk, toegankelijk en uitvoerbaar is, neemt het presterend vermogen van de overheid af en knaagt het aan het gezag van het recht. Daarom is een structurele vorm van bezinning - zoals in de nu gekozen vorm van een jaarlijkse vereenvoudigingswet - te beschouwen als een belangrijke rechtsstatelijke opgave.

Een jaarlijkse vereenvoudigingswet is géén technische exercitie; het gaat om afweging van belangen. Voor wie wordt vereenvoudigd en ten koste van wat? Vereenvoudiging in de uitvoering kan leiden tot minder fijnmazigheid, waardoor spanning tussen uitvoerbaarheid en rechtvaardigheid ontstaat. Het schrappen van "uitzondering op uitzondering" kan gunstig zijn voor slagvaardigheid, maar voor degenen die daar baat bij hadden, is het een verlies. Pijnloos vereenvoudigen bestaat niet; het is voor de wetgever een opgave om hier transparant over te zijn.

Een jaarlijkse vereenvoudigingswet is een veranderopgave, "anders dan anders". Er zal met de vereenvoudigingswet ervaring moeten worden opgedaan om deze inhoudelijk en procesmatig effectief te laten zijn. Het vraagt "anders dan anders" denken: vasthouden aan ingesleten beleids- en wetgevingsprocessen (inclusief onverkort vasthouden aan aanwijzingen, toetsingskaders, handleidingen, enzovoorts), beperkt de slaagkans van een jaarlijkse vereenvoudigingswet. Dit doet een appèl op alle actoren in het wetgevingsproces: ambtelijk en politiek, binnen en buiten de rijksoverheid.

c. Proces
Om jaarlijkse een editie van vereenvoudigingswetten te kunnen indienen, is een brede voorbereiding van belang. Bestaande rapporten, onderzoeken, adviezen - ook van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders - bevatten veel materiaal dat al op de plank ligt. Een thematische aanpak - zoals: gegevensuitwisseling, verantwoording en compliance, vergunningstelsels, toetsingskaders - kan helpen om samenhang en vaart in telkens weer een jaarlijkse editie aan te brengen.

Voor het welslagen is ook een effectieve aanpak nodig: (proces-) afspraken interdepartementaal, binnen het kabinet, met Tweede en Eerste Kamer, en andere actoren in het wetgevingsproces. De coördinerend bewindspersoon, in dit kabinet de staatssecretaris belast met de slagvaardige overheid, moet daartoe in positie zijn en daarop aanspreekbaar zijn. Het helpt indien de Kamers de vereenvoudigingswet en behandeling van de in een jaarlijkse editie vervatte concrete voorstellen laten coördineren door één commissie.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Onze referentie
2026-0000564706

Het welslagen van de vereenvoudigingswet staat of valt met het voorkomen van "dweilen met de kraan open". Een ieder zal zich deze achilleshiel van de veranderopgave realiseren. Regering en Kamers zullen nieuwe voorstellen voor wet- en regelgeving, amendementen en moties met oproepen tot wet- en regelgeving moeten durven heroverwegen.

d. Rol Afdeling
De Afdeling zal de eigen adviezen aldus kritisch bezien. In haar "poortwachtersrol" zal nog nadrukkelijker worden aangegeven hoe reguliere ontwerpwetten en -besluiten zich verhouden tot eenvoud en slagvaardigheid. De Afdeling kan toetsen of voldoende is onderbouwd dat de onder de jaarlijkse editie van de vereenvoudigingswet ingediende concrete voorstellen terecht onderdeel uitmaken daarvan. En voorzover dat het geval is, wordt binnen de te maken afspraken door kabinet en Kamers over versnelde behandeling van de jaarlijkse vereenvoudigingswet, met voorrang geadviseerd.

e. Verdieping
Met deze inleidende opmerkingen is uiteraard lang niet alles gezegd. Juist omdat de vereenvoudigingswet een rechtsstatelijke opgave is waarbij spanning tussen slagvaardigheid en rechtszekerheid kan ontstaan, is een verdere verdieping van relevante ontwikkelingen en afwegingen noodzakelijk. Een dergelijke verdieping is allereerst noodzakelijk ten aanzien van de oorzaken van de toegenomen regelcomplexiteit, waartoe met de Staat van de Wetgeving een eerste aanzet zal worden gegeven. Daarnaast zijn verschillende thema's denkbaar.

Zo is in het huidige tijdgewricht meer dan in vergelijkbare operaties in vorige decennia de samenloop tussen Europese Unieregelgeving en nationale regelgeving van betekenis. Het de laatste jaren toegenomen belang van uitvoerbaarheid (door overheidsinstanties) en van doenvermogen (van burgers) heeft ook een weerslag op het niveau van beleidsregels, handleidingen en dergelijke.

Overheidsinstanties zijn nog volop bezig om digitale ontwikkelingen, in het bijzonder (persoons-)gegevensuitwisseling, in regelgeving en uitvoering in te passen, of AI stelt iedereen alweer voor nieuwe uitdagingen.

Verder werken aan verdieping zal onderdeel moeten zijn van de veranderopgave, ook in vervolgadviezen van de Afdeling.

Tot slot: er is alle aanleiding om een vereenvoudigingsoperatie aldus in gang te zetten. Een verhoging van het presterend vermogen van de overheid krijgt nog meer urgentie in het licht van de huidige geopolitieke ontwikkelingen die op velerlei terrein noodzaken tot sneller en effectiever overheidsoptreden juist ter bescherming van de democratische rechtstaat en samenleving.

<u>Reactie ten aanzien van punt 1 van het advies</u>

Dit gedeelte van het advies bevat enige waardevolle beschouwingen van de Afdeling over de nieuwe figuur van een jaarlijkse Vereenvoudigingswet waarvan dit wetsvoorstel deel uitmaakt. Het kabinet zal per afzonderlijke brief nog reageren op deze beschouwingen.

2. Inleiding Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten 20..
Het wetsvoorstel Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten 20.. (hierna: het wetsvoorstel) is onderdeel van de eerste editie van de vereenvoudigingswetten en richt zich op stelselaspecten die voortkomen uit de eerste ervaringen met de Omgevingswet (hierna: de wet),[2] vooruitlopend op de evaluatie van de wet.[3] Naast de wet zelf worden ook de Invoeringswet Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gewijzigd. Het voorstel is een volgende stap in de verbetering en doorontwikkeling van het stelsel van de wet en ziet op met name technische wijzigingen, waarbij omvangrijkere wijzigingen in het stelsel later worden doorgevoerd.

De Afdeling maakt een opmerking over de uitbreiding van de experimenteerbepaling. De Afdeling adviseert om het nut en de noodzaak van de uitbreiding van de experimenteerbepaling dragend te motiveren.

De Afdeling maakt daarnaast een opmerking over de wijzigingen van de participatiemogelijkheden in de verkenningsfase van de projectprocedure en adviseert om nader te motiveren waarom artikel 5.47, derde lid, en de wijzigingen in de daarmee samenhangende artikelen 5.48 en 5.51, komen te vervallen.

Tot slot adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de inzet van het instrument financiële zekerheid bij algemene regels en daarbij ook in te gaan op de uitvoeringspraktijk.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting, en zo nodig het wetsvoorstel, wenselijk.

3. Uitbreiding experimenteerbepaling
Artikel 23.3, tweede lid, van de wet, stelt dat het aanwijzen van experimenten mogelijk is voor zover het experiment beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, van de wet. Dit zijn zogenaamde beschermingsdoelen, waarbij het gaat om experimenten die zijn gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur. Het voorstel behelst een uitbreiding van de experimenteerbepaling naar 'de doelen van de wet', waardoor ook de gebruikersdoelen die zijn opgenomen onder b van dat artikel, binnen de werkingssfeer van de experimenteerbepaling komen te vallen. Deze doelen zien op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De toelichting stelt dat er op grond van de huidige experimenteerbepaling nog geen nieuwe experimenten zijn opgesteld.[4] Wel is er geconcludeerd dat enkele aanpassingen van de wet wenselijk zijn om beter te kunnen aansluiten bij maatschappelijke wensen en behoeften voor experimenten.

De Afdeling wijst er op dat het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling ruimer is dan artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet (dat in de kern vergelijkbaar is met artikel 23.3 van de

[2] Zie Kamerstukken II 2025/26, 29362, nr. 408.
[3] Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.
[4] Memorie van toelichting, paragraaf 2.11.

Omgevingswet), aangezien onder de Crisis- en herstelwet een experiment alleen kon worden aangewezen als het bijdroeg aan innovatieve ontwikkelingen en als de uitvoering ervan bijdroeg aan de duurzaamheid van het bestrijden van de economische crisis. Met de voorgestelde wijziging wordt het toepassingsbereik nog verder verruimd.
De Afdeling merkt op dat een experimenteerbepaling zeker nuttig kan zijn, maar dat de toelichting niet inzichtelijk maakt hoe invulling aan de voorgestelde uitbreiding van de experimenteerbepaling zal worden gegeven. Niet duidelijk is waarom de bestaande experimenteerbepaling niet toereikend is om gewenste ontwikkelingen zoals woningbouw, infrastructuur en defensietaken mogelijk te maken.

Daarbij merkt de Afdeling op dat indien de bepaling niet begrensd is en op grote schaal van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, de regelgeving minder inzichtelijk en voorspelbaar wordt. De Afdeling wijst in dit licht op haar eerdere advies over de huidige experimenteerbepaling in de wet, waarin zij stelde dat niet te snel moet worden overgegaan tot experimentele regelgeving.[5] De experimenteerbepaling heeft immers tot gevolg dat er kan worden afgeweken van de bepalingen, die bij of krachtens de Omgevingswet en andere wetten die in het eerste lid van artikel 23.3 van de wet zijn opgenomen, zijn gesteld.

De Afdeling adviseert om het nut en de noodzaak van de uitbreiding van de experimenteerbepaling dragend te motiveren. Daarbij adviseert de Afdeling om in de toelichting inzichtelijk te maken hoe invulling wordt gegeven aan de voorgestelde uitbreiding van de bepaling.

Reactie ten aanzien van punt 3 van het advies

Aan dit gedeelte van het advies van de Afdeling is gevolg gegeven door de voorgestelde uitbreiding van het experimenteerdoel in artikel 23.2, tweede lid, van de Omgevingswet nogmaals tegen het licht te houden en te bezien of dit een goed toetsbaar en toepasbaar kader vormt. Naar aanleiding hiervan en vanuit de beleidswens om het instrument van de experimenteerbepaling beter inzetbaar te maken is dit vervangen door concretere en beter toetsbare criteria die beter toepasbaar zijn op alle wetten waarvan met de experimenteerbepaling kan worden afgeweken. Ook met een uitbreiding van het experimenteerdoel naar ‘de doelen van de wet’, zou dit experimenteerdoel tenslotte niet goed toepasbaar zijn op experimenten met de andere wetten uit de experimenteerbepaling, zoals bijvoorbeeld de Huisvestingswet 2014 en Leegstandwet.

Het experimenteerdoel in artikel 23.3, tweede lid, is vervangen door nieuwe criteria die inhouden dat een experiment alleen kan worden aangewezen als het experiment bijdraagt aan duurzame ontwikkeling en innovatieve ontwikkelingen, of aan duurzame ontwikkeling en de vervulling van maatschappelijke behoeften. Deze criteria zijn grotendeels ontleend aan de criteria van artikel 2.4, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet (Chw). De criteria ‘duurzame ontwikkeling’ en ‘innovatieve ontwikkelingen’ zijn

[5] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, paragraaf 8.4.

een-op-een afkomstig uit de Chw, waarbij ‘duurzame ontwikkeling’ ook het centrale criterium vormde. Er is dus al veel ervaring mee opgedaan bij het opstellen van experimenten onder de Chw. Het criterium ‘de vervulling van maatschappelijke behoeften’ is ontleend aan de doelen van de Omgevingswet in artikel 1.3 van die wet en werd zodoende niet eerder gehanteerd onder de Chw. Dit criterium maakt samen met het centrale criterium van ‘duurzame ontwikkeling’ experimenten mogelijk waarbij maatschappelijke behoeften worden vervuld. Er zijn immers niet uitsluitend experimenten nodig om innovaties te testen. Experimenten zijn ook nodig om ervaring op te doen met nieuwe regelgevingsinstrumenten of aanpassingen in procedures om maatschappelijke behoeften te vervullen. Hierbij kan gedacht worden aan experimenten om leegstand te bestrijden of experimenten om sneller tijdelijke huisvesting mogelijk te maken.

Met deze wijziging wordt voorzien in een ruimer, concreter en beter toepasbaar beoordelingskader voor toekomstige experimenten. Hiermee wordt zeker gesteld dat de experimenteerbepaling kan worden ingezet voor alle in de experimenteerbepaling opgenomen wetten, mits deze experimenten passen binnen de criteria in de wet. Tegelijkertijd wordt de inzet van de experimenteerbepaling duidelijker begrensd. In paragraaf 2.11 van de memorie van toelichting is de keuze voor de nieuwe criteria nader onderbouwd.

4. <u>Participatie in de verkenningsfase</u>
Bij het wetsvoorstel komen bepalingen te vervallen die zien op de plicht voor het bevoegd gezag om eenieder in de gelegenheid te stellen mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen, gedurende de verkenningsfase die onderdeel is van de projectprocedure. Volgens de toelichting leidt het uitvragen van oplossingen in de beschreven situaties tot onduidelijkheden in de uitvoeringspraktijk en als gevolg daarvan onwenselijke juridisering van deze fase van de procedure voor alle betrokken partijen. Daarnaast is het uitvragen van oplossingen bij de start van de verkenning niet altijd gepast wanneer de opgave zelf geen alternatieven mogelijk maakt, of vanwege het omstandigheid dat de alternatieven al zijn onderzocht in een omgevingsvisie of een programma voorafgaand aan de projectprocedure.[6]

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt hoe deze plicht voor het bevoegd gezag uitwerkt in de praktijk en of het uitvragen van oplossingen tot juridisering leidt. Ook is niet duidelijk in hoeverre de te schrappen bepalingen leiden tot vertraging van procedures, en of het schrappen van artikelen leidt tot een vereenvoudigde procedure. De Afdeling wijst erop dat de Provincie Limburg juist heeft aangegeven dat het uitvragen van alternatieven in de verkenningsfase leidt tot positieve resultaten bij energie-infrastructuurprojecten.[7]

Daarnaast geeft de toelichting geen inzicht in welke niet-vrijblijvende mogelijkheden tot het aandragen van alternatieve oplossingen overblijven. Het volgens het voorstel te schrappen

[6] Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.
[7] Zie de internetconsultatiereactie van provincie Limburg van 7 mei 2026.

derde lid van artikel 5.47 geeft een waarborg voor eenieder om mogelijke oplossingen voor te dragen. De Afdeling wijst erop dat uit de artikelen 3:2 en 3:46 Awb niet de verplichting voor het bevoegd gezag volgt om eenieder te wijzen op de mogelijkheden om oplossingen aan te dragen.

De Afdeling adviseert om nader te motiveren waarom artikel 5.47, derde lid, en de wijzigingen in de daarmee samenhangende artikelen 5.48 en 5.51, komen te vervallen. Hierbij adviseert de Afdeling om het belang van deze specifieke vorm van participatie af te wegen tegen de door de regering gestelde nadelen daarvan in deze fase van de procedure.

Reactie ten aanzien van punt 4 van het advies

Naar aanleiding van dit gedeelte van het advies is in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting aanvullend toegelicht hoe de weging van het laten vervallen van de expliciete verplichting om oplossingen uit te vragen bij derden in relatie tot het belang van participatie heeft plaatsgevonden. Daarbij is ook verduidelijkt waarop met de juridisering wordt gedoeld waarover in de memorie van toelichting wordt gesproken. Ter toelichting hierop wordt het volgende opgemerkt.

Het voorstel om artikel 5.47, derde lid, van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende bepalingen in de artikelen 5.48 en 5.51 van die wet te laten vervallen is in de kern terug te voeren op het feit dat de projectprocedure voor verschillende typen projecten wordt gebruikt: projecten waar bij de start van de verkenningsfase locatie- en inrichtingsalternatieven bestaan en projecten waar feitelijk geen alternatieven bestaan. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als de opgave zelf geen alternatieven mogelijk maakt, omdat de aard van het project met zich brengt dat er om technische redenen feitelijk slechts één oplossing voor de opgave is. Dit kan aan de orde zijn als het gaat om de uitbreiding van een bestaande hoogspanningsleiding of bij het ophogen van een bestaande waterkering. Ook kan zich de situatie voordoen dat er wel alternatieven bestaan, maar dat deze alternatieven al zijn onderzocht in een omgevingsvisie of een programma voorafgaand aan de projectprocedure. In dat geval kan het zo zijn dat na vaststelling van het programma en voorafgaand aan de start van de projectprocedure er nog wel inrichtingsalternatieven zijn, maar geen locatiealternatieven meer. Het verplicht uitvragen van oplossingen bij de start van de verkenning is daarom in deze situaties niet altijd gepast.

Het voorstel om bovengenoemde bepalingen te laten vervallen hangt tevens samen met de onduidelijkheden die deze meebrengen voor de uitvoeringspraktijk en als gevolg daarvan juridisering van deze fase van de procedure voor alle betrokken partijen. In de memorie van toelichting is nader uiteengezet dat deze juridisering zich op de hierna genoemde wijzen laat vertalen. De huidige verplichting om een ieder in de gelegenheid te stellen oplossingen voor te dragen leidt ertoe dat insprekers altijd daartoe worden uitgenodigd, ook in situaties zoals hierboven geschetst. Dit leidt tot teleurstelling bij insprekers, met mogelijk juist het averechtse effect van een afname in draagvlak. Ook kan dit aanleiding geven voor gerechtelijke procedures. Verder bestaat er onduidelijkheid bij het bevoegd gezag over hoe om te gaan met eventuele verzoeken om advies over door participanten aangedragen oplossingen. In artikel 5.48, tweede lid, van de Omgevingswet, dat bij het wetsvoorstel komt te vervallen, is bepaald dat degene die

een mogelijke oplossing heeft voorgedragen, daarbij kan verzoeken dat het bevoegd gezag daarover advies vraagt aan een onafhankelijke deskundige. De genoemde onduidelijkheid bij adviesverzoeken ontstaat doordat onvoldoende helder is op basis van welke gronden het bevoegd gezag een dergelijk verzoek moet beoordelen. Dit kan in de praktijk tot gevolg hebben dat verzoeken die niet kansrijk zijn in behandeling worden genomen die capaciteit en tijd vragen van het desbetreffende bevoegd gezag, maar waarvan de uitkomsten geen invloed meer hebben op de besluitvorming. Deze stap wordt gezet om te voorkomen dat in een gerechtelijke procedure over het besluit een motiveringsgebrek wordt geconstateerd.

Erkend wordt dat het uitvragen van oplossingen in de verkenningsfase kan leiden tot positieve resultaten, zoals de provincie Limburg terecht heeft opgemerkt in haar reactie op de internetconsultatie. Participatie is en blijft een belangrijk onderdeel van de projectprocedure. In dat verband merkt de Afdeling terecht op dat uit de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet de verplichting voortvloeit voor het bevoegd gezag om een ieder te wijzen op de mogelijkheden om oplossingen voor te dragen. Echter, de provincie Limburg kan als bevoegd gezag voor de projectprocedure het uitvragen van alternatieven zelf onderdeel maken van het te volgen participatietraject. In de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving neemt het bevoegd gezag op wie, waarover, wanneer wordt betrokken, wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van partijen en waar aanvullende informatie beschikbaar is.[8] Er is dus veel ruimte voor maatwerk. Dat de inrichting van het participatieproces gebaat is bij flexibiliteit en maatwerk wordt bevestigd in de evaluatie van de Code Maatschappelijke Participatie voor MIRT-projecten die in 2017 heeft plaatsgevonden.[9] Tegelijkertijd levert het laten vervallen van de expliciete verplichting om oplossingen uit te vragen een vereenvoudiging op, omdat er geen verplichte procedurele tussenstappen bestaan. In voorkomende gevallen zal dit bij urgente opgaven zoals de energietransitie en het verminderen van netcongestie tot besparing van capaciteit en versnelling van procedures leiden zonder afbreuk te doen aan rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Daarnaast blijft behouden dat in de verkenningsfase noodzakelijke gegevens over de fysieke leefomgeving moeten worden verzameld,[10] dat een kennisgeving participatie moet worden gedaan[11] en dat altijd in het (ontwerp)projectbesluit moet worden verantwoord hoe de omgeving is betrokken.[12] Als insprekers – daartoe uitgenodigd of uit zichzelf tijdens het participatietraject – een alternatieve oplossing aandragen, zal deze – indien het bevoegd gezag deze niet kiest – gemotiveerd moeten worden afgedaan. Het feit dat participatie een belangrijk onderdeel is en blijft van de projectprocedure heeft tot gevolg dat het vervallen van de expliciete verplichting om oplossingen uit te vragen bij derden de positie van participanten niet wezenlijk wijzigt, terwijl daarmee tegelijkertijd de gewenste flexibiliteit in het participatieproces kan worden bereikt.

[8] Artikel 5.3, eerste lid, Omgevingsbesluit.
[9] Onderzoek maatschappelijk participatie in MIRT-projecten, Eindrapport, Den Haag 8 juni 2017, KWINK-groep.
[10] Artikel 5.47, eerste lid van de Omgevingswet.
[11] artikel 5.47, derde lid van de Omgevingswet (nieuw).
[12] artikel 5.51, tweede lid van de Omgevingswet (nieuw).

5. <u>Financiële zekerheidsstelling</u>
In het voorstel wordt een grondslag opgenomen die ziet op de mogelijkheid om financiële zekerheid voor te schrijven bij algemene regels indien een activiteit significante nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving. Het huidige artikel 13.5 van de wet kent deze mogelijkheid op dit moment voor omgevingsvergunningen.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) verwijst in zijn consultatiereactie naar het rapport waarin de financiële zekerheidsstellingpilot onder de Omgevingswet, in het kader van vergunningverlening, tussen 2024 en 2025 werd geëvalueerd.[13] Het rapport laat zien dat er breed draagvlak is voor het instrument, maar ook dat de uitvoering complex en ingewikkeld is. Zo vraagt de inzet van het instrument om specifieke (juridische) kennis en capaciteit. Zonder dat die aanwezig is, zal het instrument financiële zekerheidsstelling minder effectief kunnen worden ingezet dan beoogd. Zolang grondslagen, proportionaliteit en praktische uitvoerbaarheid niet worden versterkt, blijft de effectiviteit onzeker en neemt het risico op juridische kwetsbaarheid, uitvoeringsvertraging en ongewenste economische neveneffecten toe.

De Afdeling onderschrijft de meerwaarde van de mogelijke inzet van het instrument van financiële zekerheid bij algemene regels. Wel merkt de Afdeling op dat de toelichting niet ingaat op wat nodig is om het instrument met succes toe te passen in de uitvoeringspraktijk. Aangegeven wordt dat dit bij lagere regelgeving wordt geregeld: op rijksniveau bij algemene maatregel van bestuur en op decentraal niveau bij decentrale algemene regels.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de inzet van het instrument financiële zekerheid bij algemene regels en daarbij ook in te gaan op de uitvoeringspraktijk.

<u>Reactie ten aanzien van punt 5 van het advies</u>

Naar aanleiding van dit gedeelte van het advies is in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting de inzet van het instrument financiële zekerheid (FZ) bij algemene regels en de betekenis die dat voor de uitvoeringspraktijk kan hebben nader geconcretiseerd. Ter toelichting hierop wordt het volgende opgemerkt.

Als het gaat om activiteiten waarop algemene regels van toepassing zijn, voorziet de Omgevingswet niet in een uitdrukkelijke regeling voor het via die regels opleggen van de verplichting FZ te stellen. Naar huidig recht vormen de generieke grondslagen in artikel 4.1 van de Omgevingswet voor decentrale algemene regels (algemene regels gesteld bij het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening) respectievelijk artikel 4.3 van de Omgevingswet voor algemene rijksregels hiervoor de basis. Aan laatstgenoemde grondslag is uitvoering gegeven in de artikelen 2.13, 4.977, 4.1001a, 6.7, 7.7 en 17.8 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze bepalingen omvatten mede de bevoegdheid om ter zake van FZ maatwerkvoorschriften te stellen. Afgezet tegen de uitdrukkelijke wettelijke regeling voor het opleggen van de verplichting FZ te stellen bij de omgevingsvergunning vormt het ontbreken van een expliciete

[13] KokxDeVoogd, 'Evaluatie van de financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025), Onderzoek in opdracht van het IPO', 3 maart 2026.

grondslag voor het opleggen van een dergelijke verplichting bij algemene regels, een onbedoelde inconsistentie. Op grond hiervan zou (met gebruikmaking van een '*a contrario*' redenering) ten onrechte de indruk kunnen ontstaan dat het opleggen van de verplichting FZ te stellen bij algemene regels niet is toegestaan. Dit is dan ook de aanleiding voor de voorgestelde wetswijziging; het borgen van de juridische kwaliteit van het stelsel van de Omgevingswet.

Met dit wetsvoorstel wordt niet de afweging gemaakt om voor een concrete activiteit die via algemene regels is geregeld FZ voor te schrijven of, in geval van decentrale algemene regels, het voorschrijven daarvan mogelijk te maken. Het daadwerkelijk voorschrijven dan wel mogelijk maken van FZ bij algemene regels vergt uitwerking op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (zie het tweede lid van voorgesteld artikel 13.4c).

De behoefte om de mogelijkheden voor FZ bij algemene rijksregels en decentrale algemene regels te verduidelijken hangt tevens samen met de omstandigheid dat deze instrumenten onder de Omgevingswet belangrijker zijn geworden. Waar het gaat om bescherming van milieu en water is namelijk met die wet meer ruimte gekomen voor decentrale algemene regels, ook voor activiteiten met mogelijk significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bij algemene rijksregels is er, ten opzichte van het Activiteitenbesluit en andere voorheen geldende algemene maatregelen van bestuur die handelingen in watersystemen regelden, meer ruimte gekomen voor maatwerkvoorschriften, die zoals hiervoor al opgemerkt ook FZ kunnen betreffen.

Ook zijn er signalen afgegeven door het IPO en brancheorganisaties in de afvalsector dat de problematiek die is geadresseerd bij het mogelijk maken van FZ bij afvalbedrijven zich, behalve bij ondernemingen die opereren met een omgevingsvergunning, ook voordoet bij kleinere ondernemingen die vergunningvrij zijn. Deze kleinere ondernemingen mogen milieubelastende activiteiten met betrekking tot afvalbeheer verrichten onder algemene rijksregels. Hieruit volgt dat de uitvoeringspraktijk behoefte heeft aan de inzet van FZ bij algemene regels. De wijzigingen met betrekking tot FZ in dit wetsvoorstel beogen te verduidelijken dat ook aan die bedrijven de verplichting FZ te stellen kan worden opgelegd. Dit past binnen de algemene systematiek van de Omgevingswet om instrumenten breed open te stellen en deze pas later bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels nader te begrenzen. De signalering van deze externe partijen dat deze behoefte bestaat, en het feit dat zij niet op de hoogte waren van het al bestaan van deze mogelijkheid, benadrukt nogmaals de noodzaak voor deze verduidelijking. Het betreft dus uitdrukkelijk geen nieuwe bevoegdheid of uitbreiding van de reikwijdte van de bestaande bevoegdheid, maar verduidelijking van wat er op dit moment al mogelijk is.

Voor de uitvoeringspraktijk is van belang dat het bevoegd gezag FZ kan verlangen wanneer de risico's van een activiteit daartoe aanleiding geven, ongeacht of deze activiteit vergunningplichtig is of onder algemene regels wordt verricht. De mogelijkheid om FZ bij algemene regels voor te schrijven, betekent niet dat voor iedere activiteit die

onder algemene regels valt automatisch FZ moet worden gesteld. Hiertoe dient een nadere aanwijzing plaats te vinden in de regelgeving van voor FZ vatbare activiteiten. Daarbij kan FZ rechtstreeks in de desbetreffende algemene regel worden voorgeschreven of door middel van een individueel maatwerkvoorschrift worden verlangd. Dit is afhankelijk van de inhoud van de algemene regel.

De verplichting tot het stellen van FZ via algemene regels kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de al eerder genoemde vergunningvrije afvalbedrijven. Dit zijn bedrijven waarbij kleine hoeveelheden opgeslagen afval niet door het innemende bedrijf worden verwerkt en alleen tijdelijk opgeslagen. Door het hele land zijn bedrijven actief in het alleen innemen van afvalstromen zoals kunststofafval en oude matrassen en autobanden, waarop het toezicht momenteel zeer reactief plaatsvindt. Regels over FZ bieden het bevoegd gezag meer handelingsperspectief vooraf om te borgen dat risico's op schade voor de fysieke leefomgeving worden beperkt. Ook bij milieubelastende activiteiten met betrekking tot de bodem kan financiële zekerheid bij algemene regels worden ingezet met het vooruitzicht dat bijvoorbeeld saneringsmaatregelen op termijn worden getroffen zodat de veroorzaker na die periode de schadelast kan dragen.

In het algemeen kan worden gesteld dat ten opzichte van het instrument van de omgevingsvergunning bij een generieke regeling via algemene regels de factoren van een gelijk speelveld, eenvoud, regeldruk en uitvoerbaarheid gunstiger uitpakken.

Bij de feitelijke toepassing van het instrument FZ bij algemene regels wordt de door de Afdeling aangehaalde evaluatie van het instrument FZ betrokken. Ter verbetering van de uitvoering van het instrument FZ bij de omgevingsdiensten werken het IPO en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
G.J.J. Heerma van Voss

Ambtshalve wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal ambtshalve wijzigingen aan het wetsvoorstel toe te voegen. Deze worden hierna toegelicht.

Voorbereidingsbesluit

De al in het wetsvoorstel opgenomen verduidelijking van de reikwijdte die bij een voorbereidingsbesluit gestelde voorbeschermingsregels mogen hebben, is uitgebreid. Achtergrond hiervan is een nadere onduidelijkheid die hierover vanuit de praktijk naar voren is gekomen. Die onduidelijkheid heeft betrekking op de zinsnede in artikel 4.14, derde lid, onder a, van de Omgevingswet over activiteiten die "op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar nog niet plaatsvinden". Het doel van voorbescherming is, kort samengevat, het voorkomen van activiteiten die nog niet plaatsvinden en die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of alleen onder restricties zullen zijn toegestaan. Een te strikte uitleg van de

reikwijdte die voorbeschermingsregels mogen hebben, zou afbreuk doen aan de brede inzetbaarheid van het instrument voorbereidingsbesluit. Het is daarom wenselijk dit punt ambtshalve nader te verduidelijken.

Inspraak en rechtsbescherming bij sommige wijzigingen omgevingsplan
In de al in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen die beperkingen stellen aan inspraak en rechtsbescherming bij sommige wijzigingen van het omgevingsplan zijn de bepalingen die zien op inspraak nader verduidelijkt. Het gaat om wijzigingen van het omgevingsplan bestaande uit:

a. het in overeenstemming brengen van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;

b. de omzetting van een omgevingsplan opgesteld met de oude standaarden (IMRO) conform de Tijdelijke Alternatieve Maatregelen (TAM) naar een omgevingsplan opgesteld met toepassing van de nieuwe standaarden.

In de artikelen over inspraak in de genoemde situaties is nader verduidelijkt dat de beperkingen die deze artikelen stellen aan de mogelijkheid zienswijzen naar voren te brengen, alleen van toepassing zijn als de om te zetten omgevingsvergunning of het om te zetten TAM/IMRO omgevingsplan, onherroepelijk is. Het gaat hier om codificatie van al onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening ontwikkelde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarvan het bestaan pas in tweede instantie, na afronding van het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, is gebleken.

Toedeling bestuursrechtelijke handhavingstaak
Er zijn enige wijzigingen aan het wetsvoorstel toegevoegd die verband houden met de daarin opgenomen gewijzigde systematiek voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak onder de Omgevingswet. Deze systematiek krijgt vorm in de artikelen 18.2 tot en met artikel 18.2e van de Omgevingswet, zoals die bij het wetsvoorstel komen te luiden. Zowel artikel 18.2 als artikel 18.2e is gewijzigd ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd.

In artikel 18.2, tweede lid (nieuw), is de daarin opgenomen toedelingssystematiek voor het handhavingsbevoegd gezag voor krachtens de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële gestelde algemene regels gewijzigd. In het wetsvoorstel zoals aan de Afdeling voorgelegd is uitgegaan van een gedifferentieerde toedelingssystematiek, die afhankelijk was van de wettelijke grondslag van de desbetreffende algemene regel. Voor algemene regels op grond van artikel 4.1, tweede lid, of 4.3 van de Omgevingswet was de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag wetstechnisch gekoppeld aan de aanwijzing van het bevoegd gezag voor het in ontvangst nemen van een melding, het stellen van een maatwerkvoorschrift of het nemen van een beslissing op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel. Omdat deze bevoegdheden alleen bestaan voor algemene regels op grond van artikel 4.1, tweede lid, of 4.3 van de Omgevingswet was voor algemene regels gebaseerd op een andere grondslag in de Omgevingswet bepaald dat daarvoor met inachtneming van artikel 2.3 van die wet het handhavingsbevoegd zou

worden aangewezen. Dat is het centrale artikel van de Omgevingswet waarin het subsidiariteitsbeginsel is verankerd.

Bij de eerste uitwerking van deze systematiek in het voorgenomen Besluit uitvoering Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten in artikelen van onder andere het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, bleek deze om diverse redenen niet werkbaar. In de eerste plaats omdat uitvoering daarvan door de AMvB-wetgever noopte tot een differentiatie tussen de verschillende algemene regels, afhankelijk van de wettelijke grondslag. Voor de inzichtelijkheid in de uitvoeringspraktijk is het echter nodig dat de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag eenduidig is belegd. Verder bleek de voorgestelde toedelingssystematiek als het gaat om algemene regels op grond van artikel 4.3 niet altijd toereikend. Er bestaat één geval waarvoor uit hoofde van die grondslag niet hetzelfde handhavingsbevoegd gezag had kunnen worden aangewezen als onder het huidige recht[14].

In verband met deze complicaties is in artikel 18.2, tweede lid (nieuw), de daarin opgenomen koppeling van de aanwijzing van het handhavingsbevoegd gezag voor algemene regels op grond van artikel 4.1, tweede lid, of 4.3 van de Omgevingswet aan de genoemde bevoegdheden met betrekking tot meldingen, maatwerk en gelijkwaardige maatregelen losgelaten. Overeind is gebleven dat het handhavingsbevoegd gezag zal worden aangewezen met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet. Deze toedelingssystematiek ziet nu op alle krachtens de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gestelde regels, ongeacht de grondslag. Daarbij ligt het overigens gelet op de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet en de bestuurlijke taakverdeling in paragraaf 2.4.1 van die wet voor de hand dat de AMvB-wetgever in het algemeen het bestuursorgaan dat is belast met de genoemde bevoegdheden met betrekking tot meldingen, maatwerkvoorschriften en gelijkwaardige maatregelen, ook zal belasten met de bestuursrechtelijke handhavingstaak.

Het voorgestelde artikel 18.2e van de Omgevingswet vormt het sluitstuk van de voorgestelde nieuwe toedelingssystematiek. In dat artikel wordt het handhavingsbevoegd gezag voor rechtstreekse verplichtingen op grond van de Omgevingswet aangewezen voor zover dat niet uit de eerdere artikelen 18.2 tot en met artikel 18.2d volgt. Aan de verplichtingen die al in het artikel waren opgenomen, wordt een viertal bijzondere verplichtingen toegevoegd, die over het hoofd zijn gezien bij de tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel verrichte inventarisatie van regels en besluiten op grond van de Omgevingswet die zich lenen voor bestuursrechtelijke handhaving

Technische wijzigingen
Aan het wetsvoorstel zijn enige technische wijzigingen toegevoegd. Deze betreffen in de eerste plaats aanpassingen van verwijzingen naar artikelen van de Omgevingswet in artikel 1a van de Wet op de economische delicten. Deze wijzigingen houden verband met de bij dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe systematiek voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak.

[14] Zie artikel II van het Wijzigingsbesluit verzegeling afvoerleiding toilet pleziervaartuigen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Onze referentie
2026-0000564706

Daarnaast gaat het om wijzigingen van de artikelen 18.16a en 18.16b van de Omgevingswet en een daarop betrekking hebbende begripsomschrijving in de bijlage bij die wet. Genoemde artikelen zien op de bevoegdheid van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur om voor dieren, eieren, planten, hout of producten daarvan die in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet binnen het grondgebied van Nederland zijn gebracht, onverwijld bestuurlijke maatregelen te treffen op kosten van de eigenaar, vervoerder, verhandelaar, importeur of diens gemachtigde. De wijziging van artikel 18.16b houdt ook verband met de bij dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe systematiek voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak. De overige wijzigingen houden verband met de verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten[15]. Deze wijzigingen strekken ertoe enige omissies te herstellen die bij de Wet uitvoering verordening ontbossingsvrije grondstoffen en producten zijn ontstaan. Omdat genoemde verordening op korte termijn - met ingang van 30 december 2026 - in Nederland van toepassing wordt is, mede gelet op het beginsel van Unietrouw, het van belang deze wijzigingen zo snel mogelijk door te voeren. Daartoe wordt van de gelegenheid van dit wetsvoorstel gebruikgemaakt.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Elanor Boekholt-O'Sullivan

[15] Verordening (EU) nr. 1115/2023 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt van de Unie aanbieden en de uitvoer uit de Unie van bepaalde grondstoffen en producten die met ontbossing en bosdegradatie verband houden, en tot intrekking van Verordening (EU) 995/2010 (PbEU 2023, L 150).