Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw E.F. Boekholt-O'Sullivan
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

**Onze referentie**
MvH/RvZ/ATR4524/2026-U098

**Uw referentie**

**Datum**
11 juni 2026

**Onderwerp**
Wijziging Omgevingswet in verband met stelselaspecten

Geachte mevrouw Boekholt-O'Sullivan,

Op 10 april 2026 is het voorstel tot wijziging van de *Omgevingswet* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). 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. Het voornemen is het wetsvoorstel onder te brengen in de eerste tranche van de Vereenvoudigingswet, gericht op het vereenvoudigen van regels. De wijzigingen in dit voorstel hebben betrekking op de verschillende instrumenten van de Omgevingswet, waarbij het onder andere gaat om het programma, het voorbereidingsbesluit, financiële zekerheidsstelling, nadeelcompensatie, en bestuursrechtelijke handhaving. De wijzigingen resulteren volgens de toelichting niet in noemenswaardige kosteneffecten. In het bijzonder omdat het bij de meeste wijzigingen gaat om verduidelijkingen of minimale aanpassingen. Wijzigingen van de Omgevingswet die gericht zijn op materiele aanpassingen zullen via een separaat voorstel worden uitgewerkt en geconsulteerd. De meeste wijzigingen in het wetsvoorstel zorgen voor verduidelijking van wettelijke bepalingen en dragen zo bij aan vereenvoudiging van regels. Het college onderschrijft het belang hiervan, mede gelet op de complexiteit en soms onduidelijke of lastig werkbare bepalingen in het omgevingsrecht.

Het college ziet aanleiding om advies uitbrengen over het wetsvoorstel, hoofdzakelijk vanwege de wijziging met betrekking tot financiële zekerheidsstelling. Onderstaande adviespunten zijn daarom hoofdzakelijk op die wijziging gericht. Het college merkt daarbij ook op dat het later dit jaar een breder advies zal uitbrengen over financiële zekerheidsstelling voor afval- en sevesobedrijven en daarbij onder andere zal ingaan op mogelijke alternatieven en mogelijkheden voor een lastenluwe(re) uitwerking van het instrument financiële zekerheidsstelling. Dat ATR-advies wordt uitgebracht naar aanleiding van regeldruksignalen die het college in de afgelopen periode

**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

heeft ontvangen over de regeldruklasten van financiële zekerheidsstelling die door sectorpartijen als disproportioneel worden ervaren. In onderstaand advies reageert het college primair op de nu voorgestelde wijziging zoals in het wetsvoorstel is opgenomen.

### 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?
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*

Het voorstel regelt dat de Omgevingswet voortaan expliciet(er) bepaalt dat financiële zekerheidsstelling kan worden geëist bij activiteiten die via algemene regels zijn gereguleerd.[1] In de huidige situatie kan financiële zekerheidsstelling worden geëist bij bepaalde activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning vereist is. Daarnaast zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving enkele specifieke activiteiten aangewezen die via algemene regels zijn gereguleerd waarbij ook financiële zekerheidsstelling aan de orde is. Zo geldt een financiële zekerheidsstelling van 225.000 euro per ondergrondse opslagtank waarin vloeibare brandstoffen worden opgeslagen.[2] Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel gaat het bij voorgenomen wijziging "louter om een wetstechnische verduidelijking". De redenering hierbij is dat één van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat de oogmerken voor het stellen van regels voor de verschillende categorieën van activiteiten gelijk zijn, ongeacht of sprake is van een vergunningplicht geval of een geval waarop (uitsluitend) algemene regels van toepassing zijn. Ook uit het feit dat we op dit moment al financiële zekerheidsstelling kennen bij zowel vergunningplichtige activiteiten als bij activiteiten onder algemene regels, kan volgens het voorstel worden afgeleid dat het instrument ook (generiek) voor activiteiten kan worden ingezet die via algemene regels zijn gereguleerd.

### (On)duidelijkheid en rechts(on)zekerheid

Het doel van het voorstel is (volgens de toelichting) om verduidelijking te bieden en daarmee de rechtszekerheid voor initiatiefnemers te vergroten. Met de wijziging beoogt de wetgever duidelijker te maken dat bij algemene regels ook financiële zekerheidsstelling aan de orde kan zijn. Het college concludeert dat het voorstel niet duidelijk maakt in welke mate de genoemde onduidelijkheid in de uitvoeringspraktijk aan de orde is en in welke mate initiatiefnemers rechtsonzekerheid ervaren. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk of er bedrijfsactiviteiten zijn die via algemene regels zijn gereguleerd waarbij op dit moment bevoegde gezagen overwegen financiële zekerheid te stellen, maar onduidelijkheid bestaat over de vraag of dit (juridisch) is toegestaan. Daarnaast is niet duidelijk of er praktijkvoorbeelden zijn waarbij financiële zekerheidstelling in

[1] Financiële zekerheidsstelling heeft tot doel te borgen dat een initiatiefnemer over voldoende financiële middelen beschikt om vergunningvoorschriften na te komen of om aansprakelijkheid voor schade aan de fysieke leefomgeving te kunnen vergoeden. Dit kan voorkomen dat de overheid en maatschappij geconfronteerd worden met onvoorziene kosten bij bijvoorbeeld sanering na bodemverontreiniging (als de initiatiefnemer niet langer in staat is de kosten daarvoor te dragen).

[2] Deze verplichte zekerheidsstelling is geregeld in artikel 4.977 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

voorbereiding is, en waarbij rechtsonzekerheid bestaat bij initiatiefnemers. Gelet op het doel van het voorstel acht het college deze toelichting en nadere probleemanalyse van belang.

**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.**

### Noodzaak financiële zekerheidsstelling

Hoewel het wetsvoorstel de wijziging kwalificeert als een "louter wetstechnische wijziging", lijkt de wetsaanpassing te bewerkstelligen dat in meer situaties dan nu financiële zekerheidsstelling kan en zal worden geëist. Derhalve lijkt het voorstel een bredere toepassing van het instrument te faciliteren. Dat roept de vraag op of het (kunnen) eisen van financiële zekerheidsstelling noodzakelijk is gegeven bepaalde risico's, problemen of ongevallen die zich hebben voorgedaan of kunnen voordoen. Bijvoorbeeld bij milieubelastende activiteiten, waarbij initiatiefnemers zich niet langer aan vergunningvoorschriften konden houden en de kosten van bijvoorbeeld sanering niet meer konden dragen. Het voorstel bevat geen inhoudelijke toelichting of gerichte probleemanalyse hierover, waardoor onduidelijk is wat de inhoudelijke noodzaak is voor het breder faciliteren van de mogelijkheid financiële zekerheidsstelling te kunnen eisen.

**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.**

### Nut financiële zekerheidsstelling

Op dit moment kan financiële zekerheidsstelling worden geëist bij bepaalde vergunningplichtige activiteiten en bij enkele specifieke activiteiten die via algemene regels zijn gereguleerd. Eerder dit jaar is in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) een evaluatie uitgevoerd naar de ervaringen met financiële zekerheidsstelling in de periode 2024-2025.[3] Uit die evaluatie volgt dat grote uitvoeringsproblemen aan de orde zijn, dat het instrument complex en lastig uitvoerbaar blijkt en dat de effectiviteit onzeker is. Ook ATR is bekend met de praktijkervaringen waarbij bedrijven zeer hoge regeldruk en knelpunten in de uitvoeringspraktijk ervaren zonder dat de meerwaarde van het instrument duidelijk is. Op dit moment is nog geen politiek-bestuurlijke reactie bekend op deze evaluatie en hoe met de aanbevelingen uit het onderzoek wordt omgegaan.
Gelet op de evaluatie-uitkomsten is voor het college onduidelijk waarom de wijziging in de Omgevingswet (nu) wordt voorgesteld waarmee een bredere toepassing van financiële zekerheidsstelling (juridisch) wordt gefaciliteerd. Een dergelijke verduidelijking en verbreding acht het college pas opportuun als de noodzaak en het nut van instrument duidelijk zijn.

**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.**

[3] https://www.ipo.nl/actueel/evaluatie-proefperiode-financiele-zekerheidsstelling-fundamentele-herziening-nodig/

## 2. *Minder belastende alternatieven*

Het wetsvoorstel behandelt geen alternatieve maatregelen waarmee mogelijk hetzelfde doel kan worden bereikt als door inzet van financiële zekerheidsstelling. Omdat het voorstel de wijziging beschouwt als een louter wetstechnische aanpassing, begrijpt het college dat inhoudelijke alternatieven vooralsnog niet in het wetsvoorstel zijn afgewogen.
Omdat in de praktijk de wetswijziging ertoe kan leiden dat financiële zekerheidsstelling veel vaker wordt geëist, acht het college een afweging van alternatieve maatregelen en uitvoeringsvarianten wel relevant. Bij alternatieve maatregelen kan worden gedacht aan gerichter toezicht en handhaving of bijvoorbeeld herziening van bepaalde vergunningsvoorschriften. Bij de vormgeving van de financiële zekerheidsstelling acht het college het van belang dat wordt nagegaan of financiële zekerheid in alle gevallen per organisatie wordt gesteld of dat collectieve oplossingen (zoals bijvoorbeeld een fonds) ook uitkomst kunnen bieden.

Binnen het instrument financiële zekerheid kan daarnaast worden gekozen voor verschillende uitvoeringsvarianten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een verzekering, een bankgarantie of anderszins een borgstelling. De keuze voor een bepaalde uitvoeringsvariant is ook sterk van invloed op de regeldrukkosten en de uitvoerbaarheid voor zowel overheid als bedrijven.

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

**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.**

Het college merkt verder op dat het bij de overige wijzigingen in het wetsvoorstel geen aanleiding ziet voor opmerkingen ten aanzien van minder belastende alternatieven.

## 3. *Werkbaarheid*

De centrale conclusie van de evaluatie in opdracht van het IPO van de eerste ervaringen met financiële zekerheidsstelling maakt duidelijk dat het instrument op dit moment "lastig uitvoerbaar is, onvoldoende uniform en te weinig gedragen wordt door het ontbreken van voldoende beschikbare expertise en data".[4] Het evaluatierapport benoemt expliciet dat zolang rolverdeling en praktische uitvoerbaarheid niet worden versterkt, de effectiviteit onzeker blijft en dat het risico toeneemt op juridische kwetsbaarheid, uitvoeringsvertraging en ongewenste economische neveneffecten. Het onderstreept ook dat "regionale verschillen en uiteenlopende provinciale keuzes leiden tot een wisselende uitvoeringspraktijk, met risico op willekeur, concurrentieverstoring en een ongelijk speelveld."[5]

[4] Evaluatie financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025) in opdracht van het IPO (maart 2026), pagina 45.
[5] Evaluatie financiële zekerheidstellingspilot (2024-2025) in opdracht van het IPO (maart 2026), pagina 47.

De hiervoor genoemde evaluatie-uitkomsten maken duidelijk dat toepassing van financiële zekerheidsstelling op dit moment gepaard gaat met grote aandachtspunten en zorgen ten aanzien van de werkbaarheid voor zowel bedrijven als overheden. Om deze reden acht het college het niet aannemelijk dat het instrument (zonder wijzigingen) op korte termijn werkbaar is toe te passen. Indien voor toepassing op landelijk of decentraal niveau toch wordt gekozen, is het van belang dat de knelpunten voor de werkbaarheid vooraf (opnieuw) worden beoordeeld en zoveel mogelijk worden opgelost.

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

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten over de werkbaarheid van de overige wijzigingen in het voorstel. Het gaat er conform het kabinetsbeleid vanuit dat de specifieke aandachtspunten die bij de internetconsultatie zijn gemaakt door externen over de werkbaarheid worden benoemd in de toelichting en dat daarbij duidelijk wordt hoe deze zijn geadresseerd.

## *4. Gevolgen regeldruk*

Het voorstel maakt duidelijk dat geen noemenswaardige (regeldruk)kosteneffecten worden verwacht als gevolg van de wijzigingen in het wetsvoorstel. Het college acht dit voor een deel van de wijzigingen aannemelijk. Het ziet echter aanleiding voor twee aandachtspunten.

### Regeldrukgevolgen financiële zekerheidsstelling

Financiële zekerheidsstelling kan tot (zeer) omvangrijke regeldrukkosten leiden voor bedrijven. ATR heeft daarover eerder regeldruksignalen ontvangen, waarbij partijen aangeven dat zij deze regeldrukkosten als disproportioneel ervaren. Het college onderkent dat de voorgestelde wetswijziging zelf geen financiële zekerheidsstelling in concrete situaties realiseert. De besluitvorming over de concretisering en de toepassing van het instrument vindt immers in lagere regelgeving en gedeeltelijk op decentraal niveau plaats. Tegelijkertijd maakt het wetsvoorstel het juridisch wel mogelijk dat in meer situaties financiële zekerheid wordt vereist. Om deze reden acht het college van belang dat de toelichting een indicatie bevat van de mogelijke regeldrukgevolgen die optreden als het instrument wordt toegepast op grotere schaal. De hoogte van de financiële zekerheidsstelling kan sterk variëren naar de aard en omvang van de (bedrijfs)activiteiten. Om deze reden geeft het college in overweging de kwantitatieve indicatie met een bandbreedte uit te werken. Bij de lagere regelgeving kan deze indicatie dan worden gespecificeerd naar gelang de activiteiten waarvoor de financiële zekerheidsstelling uiteindelijk wordt toegestaan of toegepast.

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

### Gevolgen overige wijzigingen

Bij enkele andere wijzigingen in het wetsvoorstel maakt de toelichting duidelijk dat mogelijk enige (regeldruk)kosteneffecten kunnen optreden. De toelichting geeft aan dat deze beperkt zullen zijn of dat primair sprake zal zijn van een lastenbesparing. Zo geeft de toelichting bijvoorbeeld aan dat de verlenging van de totale geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit tot maximaal drie jaar mogelijk als een financieel gevolg kan worden beschouwd. Deze aanpassing draagt bij aan de haalbaarheid en de uitvoering van projecten in de fysieke leefomgeving. De bevoegde gezagen moeten bij een te korte, niet haalbare termijn mogelijk extra kosten maken om andere instrumenten in te zetten teneinde het desbetreffende project alsnog te kunnen uitvoeren. De wijziging kan zodoende bijdragen aan het voorkomen van onnodige vertraging of het beperken van onnodige kosten die zich in de huidige situatie wel (kunnen) voordoen.

Ook bij enkele andere wijzigingen bevat de toelichting wel een kwalitatieve beschrijving van de mogelijke effecten, maar geen kwantitatieve duiding. Dit is onder andere het geval bij de wijzigingen met betrekking tot het programma, het voorbereidingsbesluit, de projectprocedure, voorkeursrechten, onteigening, nadeelcompensatie, bestuursrechtelijke handhaving, en gegevensverzameling en -verstrekking. Doordat een kwantitatieve duiding bij deze wijzigingen ontbreekt is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe vaak bepaalde situaties (waarvoor de wijzigingen relevant zijn) zich zullen voordoen. Hierdoor is evenmin duidelijk wat de (positieve) impact kan zijn van de wijziging en in welke mate het voorstel zal bijdragen aan de beoogde vereenvoudiging. Dit kan worden verduidelijkt door toe te lichten hoe vaak bepaalde instrumenten worden toegepast in de praktijk en wat bij benadering de te verwachten effecten zijn in termen van tijd- en kostenbesparing (of anderszins vereenvoudiging). Een nadere duiding van deze effecten maakt onderbouwde besluitvorming over het voorstel ook beter mogelijk.

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

### Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

**Niet indienen.**

Het wetsvoorstel regelt een aantal wijzigingen gericht op verbetering en verduidelijking van de bepalingen in de Omgevingswet. Het dictum bij dit advies is geen oordeel over dit doel van het wetsvoorstel. Het maakt duidelijk dat de onderbouwing van het wetsvoorstel op onderdelen nog onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming. In het bijzonder gaat het daarbij om de onderbouwing van de wijziging inzake financiële zekerheidsstelling. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel gaat het daarbij om een louter wetstechnische aanpassing zonder noemenswaardige gevolgen. Het college deelt die uitleg niet, omdat de wijziging het mede mogelijk maakt dat in de praktijk in meer situaties financiële zekerheidsstelling kan en zal worden geëist met omvangrijke regeldrukkosten tot gevolg. Het college benadrukt dat de adviespunten over dit onderwerp en het dictum voortvloeien uit het feit dat een inhoudelijk onderbouwing mist bij de wijziging en dat dit extra knelt gelet op de kritische evaluatie van het instrument financiële zekerheidsstelling (waarop het wetsvoorstel niet ingaat).

Voor een goed zicht op de impact van het wetsvoorstel acht het college aanvulling van de gevolgenbeschrijving van belang. Daarnaast merkt het op dat het de aandachtspunten in dit advies zal betrekken bij de toetsing van de lagere regelgeving waarmee afbakening plaatsvindt van de situaties waarin financiële zekerheid gesteld kan worden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Het college verzoekt u om een eventueel gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris