Raad van State

No. W04.26.00297/I 's-Gravenhage, 14 oktober 2026

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. Enkele opmerkingen voorafgaand bij de introductie van een jaarlijkse vereenvoudigingswet

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 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*

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

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.

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.

2. <u>Inleiding Wijzigingswet Omgevingswet stelselaspecten 20..</u>

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.

---

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

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 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.

4. Participatie in de verkenningsfase

[4] Memorie van toelichting, paragraaf 2.11.

[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.

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 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.

5. Financiële zekerheidsstelling

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

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

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.[8] 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.

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 vice-president van de Raad van State,

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