



Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans MPA, MSc

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
mr. drs. M.C.G. Keijzer

**Regeringscommissaris
Omgevingswet**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Contactpersoon
Kars de Graaf

Regeringscommissaris
Omgevingswet@minbzk.nl

Datum 15 juli 2025
Betreft Advies inzake de consultatieversie van de Wodg

Mijn referentie
RcOw 2025/2

Uw referentie

Geachte ministers,

Bij het bewaken en borgen van de kwaliteit, de eenheid en de doorontwikkeling van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet (Ow) adviseer ik de daarbij betrokken bewindspersonen als Regeringscommissaris Omgevingswet (RcOw). Daarbij tracht ik te bevorderen dat de potentie van het wettelijk stelsel als één geheel optimaal wordt benut. Het wettelijk stelsel verlangt onze constante aandacht, vanwege de talrijke maatschappelijke uitdagingen en bedreigingen in de fysieke leefomgeving en daarbuiten.

Op 17 juni 2025 is mij verzocht advies uit te brengen over de consultatieversie van het voorlopig ontwerp voor een wetsvoorstel Regels over de gereedstelling van de krijgsmacht (Wet op de defensiegereedheid) d.d. 6 juni 2025 (hierna: Wodg). De Wodg beoogt de tijdige gereedstelling van het militaire vermogen van de Nederlandse krijgsmacht te garanderen, onder meer door de Omgevingswet te wijzigen. De noodzaak en de relevantie van de voorgenomen wijzigingen worden in het consultatiedocument Wodg als volgt toegelicht. De dreiging van een militair conflict in Europa is omvangrijk en vergt een grondige en tijdige voorbereiding, onder meer van de krijgsmacht. Aanpassing van regelgeving en besluitvorming ten behoeve van die voorbereiding duurt – soms onaanvaardbaar – lang, mede omdat bestaande regelingen berusten op achterhaalde uitgangspunten of op afwijkingen die in het huidige tijdsgewricht anders zouden zijn gemaakt. Het voorlopig ontwerp Wodg heeft de ambitie om uit deze spagaat te komen door vereenvoudiging van de regels en door te voorzien in een aantal specifieke wettelijke grondslagen om tijdig voorbereid te kunnen zijn.

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de consultatieversie van de Wodg en de daarbij behorende documenten,¹ waaronder een concept memorie van toelichting. Daarnaast is ter voorbereiding van dit advies gesproken met bij het wetgevingsproces betrokken ambtenaren van het ministerie van Defensie (op 14 juli 2025) en van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (op 30 juni 2025). In het onderstaande vraag ik allereerst kort aandacht voor de aard van het adviesverzoek en in verband daarmee de taak van de Regeringscommissaris Omgevingswet (par. 2). Vervolgens maak ik enkele algemene opmerkingen over de impact van de Wodg op het stelsel van de Omgevingswet (par. 3) om daarna te reflecteren op de in de consultatieversie van de Wodg voorgestelde

¹ De consultatieversie van het voorlopig ontwerp van de Wet op de defensiegereedheid is te vinden op het internet, zie https://www.internetconsultatie.nl/wet_op_de_defensiegereedheid/b1.

wijze van inpassing in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet (par. 4). Ik sluit ik af met een korte conclusie (par. 5).

1. Verzoek om advies en taak RcOw

Op 17 juni 2025 is aan mij advies gevraagd over de Wodg 'vanwege de inpassing van elementen uit dit wetsvoorstel in het Omgevingswetstelsel'.

Het is mijn taak als Regeringscommissaris Omgevingswet om onafhankelijk en deskundig, gevraagd en ongevraagd te adviseren over de kwaliteit, eenheid en doorontwikkeling van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Mijn adviezen zijn (ook) gericht op een goede werking van het wettelijk stelsel en kunnen aan alle bij de Omgevingswet betrokken bewindslieden worden uitgebracht. Van belang voor het onderhavige advies, dat (primair) is gericht aan de minister van Defensie, is dat de adviezen in beginsel geen betrekking hebben op de inhoud van de normstelling en/of op de politiek-beleidsinhoudelijke afwegingen. Zo staat de waardering van het belang van de defensiegereedheid dat ten grondslag ligt aan de Wodg in dit advies niet centraal,² maar ziet mijn advisering enkel op het borgen van de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Het is niet mijn taak te adviseren over de Wodg voor zover deze niet het stelsel van de Omgevingswet raakt.³

Met het oog op de kwaliteit en eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet verdient opmerking dat het voorlopig ontwerp van de Wodg juist ten aanzien van de manier waarop het wettelijk stelsel van de Omgevingswet wordt gewijzigd, een voorbehoud maakt. Hoofdstuk 3 van de Wodg, waarin de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet zijn neergelegd, geeft in een tekstkader het volgende weer.

'Hoofdstuk 3 is voor internetconsultatie zo vormgegeven dat de strekking ervan zo goed mogelijk kan worden doorgrond. In het uiteindelijke wetsvoorstel zal mogelijk worden gekozen voor een nader wetgevingstechnisch uitgewerkte inbedding in het stelsel van de Omgevingswet. De vormgeving van dit hoofdstuk is daarom voorlopig en kan nog wijzigen.'

De wijze waarop de Omgevingswet wordt gewijzigd door de Wodg zal dus nog nader worden doordacht. De memorie van toelichting stelt bovendien het volgende.

'Voorliggend wetsvoorstel ziet niet op een wijziging van de systematiek van de Ow maar voorziet in het opnemen van specifieke regels in de Ow ten behoeve van de daadwerkelijke en stelselmatige gereedheid. In het bijzonder bevat de wijziging van de Ow in dit wetsvoorstel grondslagen voor het regelen van

² Wel wijs ik er op dat ook de Europese Commissie op 17 juni 2025 een voorstel heeft gepresenteerd om de defensiegereedheid te faciliteren, zie het voorstel voor een Verordening betreffende versnelde vergunningverlening voor defensiegereedheidsprojecten, [COM\(2025\) 821 final](#), 2025/0172 (COD).

³ Denk aan de Wet luchtvaart en de Scheepvaartverkeerswet. In de Wodg valt op dat er bepalingen in de Wodg zelf zijn opgenomen over gebieds- en soortenbescherming, terwijl dat een onderwerp is dat wordt gereguleerd in de Omgevingswet (artt. 3.3 en 3.4 Wodg).

afwijkingen bij algemene maatregel van bestuur (vrijstellingen) en voor het nemen van gereedstellingsbesluiten (onthefingen) voor concrete activiteiten.⁴

Ik begrijp deze overweging zo dat wordt ingezet op inpassing van de beoogde wijzigingen van de Omgevingswet op een wijze die geen afbreuk doet aan de kwaliteit en eenheid van het wettelijk stelsel. Daarbij zullen derhalve ontwerpkeuzes en uitgangspunten van het wettelijk stelsel worden gerespecteerd en zullen de aanwijzingen uit de *Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet* als richtsnoer gelden.⁵ Het belang dat gediend is bij de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet is een gedeeld belang van alle bij het wettelijk stelsel betrokken bewindslieden van de verschillende departementen. Ten behoeve van het bewaken en borgen van dat belang zijn tussen die departementen afspraken gemaakt. Afgesproken is onder meer dat wijzigingen van de Omgevingswet een 'stelselcheck' ondergaan door het ministerie van de stelselverantwoordelijke minister. Bij complexe(re) vragen over de inpassing van wijzigingen in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet is vroegtijdig contact aangewezen. Op deze wijze zijn er voldoende handvatten om gezamenlijk het belang van de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet tot uitdrukking te brengen bij de doorontwikkeling van het stelsel. Blijkens het citaat uit de memorie van toelichting en het tekstblok voorafgaand aan hoofdstuk 3 van de Wodg, vormt de consultatieversie niet het eindpunt van de gedachtenvorming daarover. Het advies is derhalve gevraagd over een voorstel tot wijziging van de Omgevingswet dat nog aan verandering onderhevig is.

2. De fysieke leefomgeving en de defensiegereedheid

De Omgevingswet is van toepassing op de fysieke leefomgeving en op activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Het toepassingsgebied van de Omgevingswet betreft derhalve ook veel activiteiten ten behoeve van de defensiegereedheid. De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 betekent een richtinggevende keuze van de wetgever om regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving te bundelen in één samenhangend wettelijk stelsel. Het belang van gebruikruimte voor defensiedoeleinden is al (met een andere afwegingen dan blijkt uit de Wodg) onderdeel van de normstelling in de huidige Omgevingswet. Voor (gereedstellings)activiteiten met (mogelijke) gevolgen voor de fysieke leefomgeving betekent het dat regulering binnen het stelsel van de Omgevingswet aangewezen is.⁶ Positief te waarderen is daarom dat de Wodg regulering van dergelijke activiteiten in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet, bestaande uit de wet, de vier algemene maatregelen van bestuur en de Omgevingsregeling, als uitgangspunt neemt.

⁴ MvT Wodg, p. 42.

⁵ Vgl. de uitgangspunten in de MvT bij het voorstel voor de Ow, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, en voor de Leidraad: <https://iplo.nl/zoeken/@248409/leidraad-wetgevingskwaliteit-stelsel-omgevingswet/>.

⁶ Het betekent ook dat andere normen voor (gereedstellings)activiteiten in beginsel geen regeling vinden in de Omgevingswet. Zo kan de vraag worden gesteld of en in hoeverre het aangewezen of wenselijk is om in de Omgevingswet de bevoegdheid te regelen om af te wijken van wettelijke voorschriften waarvan kan worden betwijfeld of die tot de reikwijdte van de Omgevingswet behoren (zie bijv. de Scheepvaartverkeerswet in de opsomming in art. 23.3a lid 1 Ow).

Hoofdstuk 3 van de Wodg voegt een afdeling 23.2a toe aan de Omgevingswet ('Gereedstellingsactiviteiten defensie'). In die afdeling zijn acht bepalingen opgenomen (artt. 23.3a t/m 23.3h Ow). Er wordt onder meer voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) afwijkingen toe te staan van in de Wodg opgesomde, bestaande onderdelen van diverse wetten voor urgente en noodzakelijke activiteiten voor de gereedstelling, opgesomd in bijlage I bij de Wodg (art. 23.3a Ow). Bij deze amvb, waarvan nog geen teksten bekend zijn, zullen deze activiteiten volgens de memorie van toelichting rechtstreeks worden vrijgesteld van bestaande (belemmerende) normen en procedures, omdat zij bij inwerkingtreding van de Wodg onmiddellijk verricht moeten kunnen worden. Ook creëert de Wodg een bevoegdheid om bij concreet gereedstellingsbesluit (tijdelijk) ontheffing te verlenen van aangewezen onderdelen van wet- en regelgeving voor specifieke categorieën van gereedstellingsactiviteiten, opgesomd in bijlage II bij de Wodg (artt. 23.3d en 23.3e Ow). Daarnaast kent het voorstel bepalingen die zowel procedureel als inhoudelijk zien op de randvoorwaarden voor het gebruik van deze bevoegdheden (o.a. artt. 23.3b en 23.3c Ow), maar ook bepalingen over gebiedsbescherming (art. 23.3f Ow) en soortenbescherming (art. 23.3g Ow) in het geval sprake is van een gereedstellingsbesluit en over het gebruik van chemische stoffen voor gereedstellingsactiviteiten ten behoeve van defensiedoeleinden (art. 23.3h Ow). Voorgestelde wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beogen bovendien bij te dragen aan versnelling en vereenvoudiging van de (besluitvormings- en rechtsbeschermings)procedures door de mogelijkheid om zienswijzen of bezwaren in te dienen te beperken en het beroep op de bestuursrechter – tegen gereedstellingbesluiten – te beperken tot het beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wijzigingen in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet ten behoeve van het belang van de defensiegereedheid moeten – niet alleen in het perspectief van de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet, maar ook met het oog op de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van dat wettelijk stelsel – in voldoende mate aansluiten bij de ontwerpkeuzes en uitgangspunten van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. In de kern betreft het verzoek om advies de vraag of het voorlopig ontwerp van de Wodg daarin – voldoende – is geslaagd. Uit onderstaande beoordeling en waardering van hoofdstuk 3 van de Wodg volgt dat ik van oordeel ben dat een aantal relevante ontwerpkeuzes en uitgangspunten van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet in dat hoofdstuk onvoldoende tot uitdrukking komen. Het is daarom in mijn ogen dringend gewenst dat de met de Wodg voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet worden aangepast, desgewenst met behoud van de strekking en het beoogde doel van de Wodg.

3. Algemene opmerkingen over de impact van hoofdstuk 3 Wodg

Het wettelijk stelsel van de Omgevingswet stelt een samenhangende benadering van de (regulering van het benutten en het beschermen van de) fysieke leefomgeving centraal. De wet beoogt te voorzien in een integrale benadering van de fysieke leefomgeving, hetgeen inhoudt dat verschillende sectorale belangen in die fysieke leefomgeving, zoals milieu, water, natuur en bouwen, worden afgewogen. Deze integrale benadering is essentieel om tot evenwichtige besluitvorming te

komen die bijdraagt aan een duurzame en gezonde fysieke leefomgeving. Met de introductie van hoofdstuk 3 van de Wodg wordt een specifiek (sectoraal) belang – hoe cruciaal dat ook moge zijn – centraal en in hoge mate boven andere (sectorale) belangen in de fysieke leefomgeving gesteld. Deze aanpak staat op gespannen voet met de gewenste integrale benadering van de vele uitdagingen in de fysieke leefomgeving, maar is deels ook onderdeel van een politiek-beleidsinhoudelijke afweging. Die afweging heeft aanleiding gegeven tot de voorgestelde separate afwijkingssystematiek om sectorale defensiebelangen categorisch voorrang te kunnen verlenen op andere belangen, maar dwingt niet noodzakelijk tot het daarbij achterwege laten van inhoudelijke bevoegdheidscriteria of nadere waarborgen in verband met de gevolgen voor andere activiteiten of belangen. Ik merk op dat de bij amvb te regelen vrijstelling (voor de in bijlage I bij de Wodg opgesomde gereedstellingsactiviteiten) en de ontheffing bij gereedstellingsbesluit (voor de in bijlage II bij de Wodg opgesomde gereedstellingsactiviteiten) consequenties (kunnen) hebben voor zowel nieuwe als bestaande andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld woningbouwprojecten, nieuwe bedrijvigheid en/of nieuwe energie-infrastructuur. Kent de vrijstelling of de ontheffing meer gebruiksruimte toe aan gereedstellingsactiviteiten, dan heeft dat invloed op de (resterende) gebruiksruimte voor andere activiteiten in de fysieke leefomgeving. De invloed van de vrijstelling en/of de ontheffing op grond van de Wodg op de mogelijkheden voor andere activiteiten lijkt onvoldoende duidelijk (geregeld). Het verdient aanbeveling daarover in de wettelijke uitwerking meer duidelijkheid te verschaffen, want daarzonder neemt niet alleen de voorspelbaarheid en de inzichtelijkheid van de toepassing van het wettelijk stelsel af, maar wordt ook afstand genomen van het uitgangspunt van een zorgvuldige, actuele samenhangende afweging van de vele verschillende algemene belangen die in de fysieke leefomgeving bescherming verdienen.

Het wettelijk stelsel van de Omgevingswet is met het oog op de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid gebaat bij concrete en specifieke afbakening van taken en bevoegdheden. Zo is in de memorie van toelichting van de Wodg gemotiveerd dat het subsidiariteitsbeginsel ('decentraal, tenzij...') gerespecteerd wordt, omdat er goede redenen zijn voor het centraliserende effect van hoofdstuk 3 van de Wodg. Voorspelbaarheid en inzichtelijkheid zijn gediend met een voldoende heldere en afgebakende bevoegdheid om 'gereedstellingsactiviteiten' (in bijlage I of bijlage II) aan te wijzen. De artikelen 23.3a lid 2 Ow en art. 23.3d lid 1 Ow bieden onder verwijzing naar art. 1.2 Wodg handvatten, maar zijn gelet op de diversiteit aan in de beide bijlagen opgenomen categorieën van activiteiten, ruim te noemen. Terwijl er ontegenzeggelijk een belang gediend is met een ruime mate van discretie om gereedstellingsactiviteiten aan te wijzen, is voor andere belangen in de fysieke leefomgeving (en voor het grote belang van rechtszekerheid) relevant dat voorspelbaar is welke activiteiten kunnen worden en zijn aangeduid als gereedstellingsactiviteit in de zin van de Wodg.

De Omgevingswet kent voor activiteiten met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving een doordacht stelsel van regulering, waarbij bepaalde activiteiten met zeer beperkte gevolgen voor de fysieke leefomgeving ongereguleerd (kunnen) blijven, maar andere onderworpen worden aan algemene regels, aan de verplichting om de voorgenomen activiteit te melden bij het bevoegd gezag en aan de

verplichting om voorafgaand aan de activiteit te beschikken over een omgevingsvergunning. Hoofdstuk 3 van de Wodg regelt dat bij amvb de bevoegdheid ontstaat om voor op dit moment nog aan regels gebonden (al dan niet vergunningplichtige) gereedstellingsactiviteiten, opgesomd in bijlage I bij de Wodg, van rechtswege vrijstelling te verlenen van bestaande (belemmerende) normen en procedures.⁷ Dit betekent dat bestaande, inhoudelijke en bescherming biedende normen vervallen en dat reguliere procedurele waarborgen in verband met besluitvorming rond concrete activiteiten in de fysieke leefomgeving wegvallen. De memorie van toelichting bij de Wodg onderkent dit ook: 'Het gevolg is dat die activiteiten worden onttrokken aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming.'⁸ Dat op deze wijze bepaalde activiteiten niet vanwege de beperkte gevolgen (voor de fysieke leefomgeving) maar enkel en alleen vanwege het met de activiteit gediende belang, namelijk de defensiegereedheid, aan de bescherming biedende normen en geheel aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming worden onttrokken, is een verstrekkende en opmerkelijke beperking van de huidige rechtsbescherming voor belanghebbenden. Voor de gereedstellingsbesluiten ten behoeve van de gereedstellingsactiviteiten die zijn opgesomd in bijlage II bij de Wodg,⁹ wordt de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen (art. 4:8 Awb) uitgesloten, wordt de bezwaarschriftprocedure (art. 7:1 Awb) overgeslagen en staat enkel beroep in eerste en enige aanleg open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is duidelijk dat zowel inspraak als rechtsbescherming voor belanghebbenden op deze wijze aanzienlijk worden beperkt, zeker als dat wordt afgezet tegen het bij de introductie van de Omgevingswet aanvaarde belang van participatie en het uitgangspunt van rechtsbescherming in twee feitelijke instanties.¹⁰ Rechtvaardiging voor de geschetste ingrepen in de rechtsbescherming wordt gevonden in de wens snel aan te kunnen vangen met noodzakelijke gereedstellingsactiviteiten en in de door defensie geconstateerde en ervaren knelpunten in het huidige stelsel. Het verdient aanbeveling om in de toelichting de motivering en met name de onderbouwing van de ervaren knelpunten te verbeteren en aan te vullen.

Met deze naar mijn oordeel belangrijke, algemene opmerkingen wordt duidelijk dat de introductie van de Wodg op gespannen voet staat met een aantal bij de introductie van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet gehanteerde uitgangspunten.

4. Beoordeling en waardering van hoofdstuk 3 Wodg

Een nieuwe regeling in hoofdstuk 23 van de Omgevingswet

De wijzigingen van de Omgevingswet die door de Wodg worden voorgesteld, zijn geplaatst in hoofdstuk 23 Ow ('Overige en slotbepalingen'). Dat is in mijn ogen

⁷ Hier wrekt zich dat de tekst van de amvb niet bekend is, terwijl voor een goede waardering van de impact van de Wodg op het wettelijk stelsel van de Omgevingswet kennis omtrent die inhoud daarvan onmisbaar lijkt.

⁸ MvT Wodg, p. 49.

⁹ Het gereedstellingsbesluit beoogt naar ik aanneem te regelen dat daarmee ontheffing wordt verleend van eventuele vergunningplichten op grond van hoofdstuk 5 van de Ow. Dat lijkt in de tekst van de wet evenwel niet expliciet te zijn vastgelegd.

¹⁰ Ook de Wet versterking regie volkshuisvesting beperkt de rechtsbescherming op vergelijkbare wijze door introductie van art. 16.87a Ow, zie *Kamerstukken I 2024/25*, 36512, C. De regeling in de Wodg sluit niet aan bij die bepaling; en daarmee ook niet bij de in die bepaling geformuleerde waarborgen.

Datum
15 juli 2025

Mijn referentie
RcOw 2025/2

een opmerkelijke keuze. Als strekking en doel van de Wodg eenvoudig was geweest om het bestaande wettelijke stelsel van de Omgevingswet te wijzigen om meer gebruiksruimte te garanderen voor bepaalde activiteiten die noodzakelijk zijn voor de gereedheid van de Nederlandse krijgsmacht, inclusief de mogelijkheid om (voor een afgebakende periode) af te wijken van bestaande inhoudelijke normen en procedures, dan is hoofdstuk 23 daarvoor niet de juiste plaats. In dat geval zou immers voor de hand liggen om de regulering van die (gereedstellings)activiteiten te plaatsen in de diverse hoofdstukken van de Omgevingswet waarin die activiteiten nu genormeerd worden. Gedacht kan worden aan de regeling van specifieke (tijdelijke) uitzonderingen op en (tijdelijke) afwijkingen van de omgevingsvergunningsplicht in hoofdstuk 5 Ow en de algemene regels op grond van hoofdstuk 4 Ow. Daarnaast natuurlijk ook aan de instructieregels in hoofdstuk 2 Ow en het programma in hoofdstuk 3 Ow. En uiteraard aan de daarbij behorende regels in de vier algemene maatregelen van bestuur. Een dergelijke inpassing van de gevoelde noodzaak meer gebruiksruimte in de fysieke leefomgeving te organiseren voor de defensiegereedheid, moet naar mijn oordeel worden gezien als de koninklijke weg om de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel te behouden.

De intentie van de Wodg lijkt echter net een andere. Indachtig de bij de invoering van de Omgevingswet ingetrokken Crisis- en herstelwet (Chw), is beoogd een regeling te introduceren waarmee gereedstellingsactiviteiten snel en eenvoudig uitgevoerd kunnen worden in het belang van de defensiegereedheid en zo nodig in afwijking van geldende normen en procedures. Die Chw was echter bedoeld als tijdelijke wet, met experimenten, terwijl de Wodg in potentie lijkt te voorzien in een permanente regeling. Het stelsel van de Omgevingswet is mede ontworpen om flexibel in te kunnen springen op maatschappelijke ontwikkelingen die regulering in de fysieke leefomgeving vereisen. De Wodg lijkt uit te gaan van de premisse dat in de bestaande structuur van de Omgevingswet onvoldoende rekening kan worden gehouden met het belang van defensiegereedheid; dat leidt tot de conclusie dat een geschikte, passende plaats voor inpassing van de beoogde regeling in het wettelijk stelsel ontbreekt. Het is voor mij evenwel de vraag of de conclusie dat de koninklijke weg onbegaanbaar is, juist is.

Ik adviseer u bij de verdere doordenking van de inpassing van de Wodg in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet – zo veel als mogelijk – aansluiting te zoeken bij de bestaande structuur van de Omgevingswet.

Ook in het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel voor de Wet versterking regie volkshuisvesting, staat vooral een sectoraal belang (woningbouw) in de fysieke leefomgeving centraal. Voor de meeste onderdelen is gekozen voor aansluiting bij de structuur en de uitgangspunten van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. In de met de door de Wodg voorgestelde wijzigingen, staan die structuur en uitgangspunten meer onder druk.

Als inpassing van de Wodg in de bestaande structuur van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet, zoals in het voorgaande door mij betoogd, niet (op korte termijn)¹¹ wordt gevolgd, komt de vraag op of hoofdstuk 23 Ow de meest

¹¹ Bijvoorbeeld indien eerst wordt ingezet op een (tijdelijke) *quick fix* voor de knelpunten voor de defensiegereedheid in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet. Daarna zou dat werk moeten worden gemaakt van de structurele inpassing.

aangewezen plaats is voor de nagestreefde *tijdelijke* regeling? De Omgevingswet kent weliswaar een bepaling die het mogelijk maakt om te experimenteren in hoofdstuk 23 Ow (art. 23.3 Ow), maar die mogelijkheid is onvoldoende toegesneden op de onderhavige situatie. Daarnaast biedt de Omgevingswet een specifiek op de uitoefening van defensietaken gerichte bepaling in het geval van buitengewone omstandigheden (art. 19.19 Ow), maar daarvoor is vereist dat die regeling in werking wordt gesteld op grond van art. 19.17 Ow. En aan die inwerkingstelling worden hoge eisen gesteld; introductie van de Wodg op die grond lijkt niet mogelijk.

Als invoering van een *tijdelijke* regeling gewenst is, zoals het voorgestelde hoofdstuk 3 van de Wodg lijkt te beogen, is een specifieke wettelijke regeling in hoofdstuk 19 van de Omgevingswet ('Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden') de meest geëigende plaats. En niet hoofdstuk 23 Ow.

Die keuze voor een (nieuwe) regeling voor een beperkte periode in hoofdstuk 19 komt voort uit mijn idee dat uit de plaats van de regeling in de Omgevingswet en uit de inhoud van de regeling moet blijken dat de regeling een oplossing biedt voor een tijdelijke, bijzondere omstandigheid. Hoofdstuk 19 lijkt daarvoor bij uitstek een geschikte plaats, mede omdat in dat hoofdstuk voor de hand ligt en vereist is dat de wetgever een duidelijk(er) en aan een strikte(re) periode gebonden toepassingscriterium stelt. Voorop staat dat de wetgever voldoende aanleiding moet organiseren, onder meer door de tijdelijke aard van de regeling bindend vast te leggen en een voldoende beperkend toepassingscriterium te stellen, om de vanwege de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel te prefereren, structurele inpassing van de normering van gereedstellingsactiviteiten in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet zo spoedig mogelijk ter hand te nemen.

Afstemming Omgevingswet en amvb

Een van de ontwerpkeuzes in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet is dat de kernbepalingen in de wet worden opgenomen en dat de uitwerking daarvan en de inhoudelijke normstelling plaatsvinden op het niveau van een amvb en dus in het het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en/of het Omgevingsbesluit. Ook hoofdstuk 3 van de Wodg hanteert die systematiek.

Het verdient aanbeveling ernaar te streven op wetsniveau meer waarborgen voor een voorspelbaar en terughoudend gebruik van de gedelegeerde bevoegdheid te bieden. Dat geldt a fortiori wanneer bevoegdheden worden gecreëerd waarmee (tijdelijk) wordt toegestaan dat van bestaande normen en procedures wordt afgeweken.

Duidelijkheid op het niveau van de Omgevingswet is vereist als het gaat om de aanwijzing van (gereedstellings)activiteiten, die in bijlage I en bijlage II bij de Wodg nu in verschillende soorten en maten voorkomen, maar ook voor de aanwijzing van de – zo specifiek mogelijk aan te wijzen – wettelijke voorschriften waarvan (en voor welke periode) kan worden afgeweken van de bestaande normen.

Ik constateer dat er (nog) geen teksten beschikbaar zijn die inzicht bieden in de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de inpassing in de bestaande amvb's. Voor

een goede beoordeling en waardering van de wijze waarop de Wodg op amvb-niveau wordt ingepast in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet, zijn die teksten en dat inzicht wel van groot belang. Daarnaast maakt uitwerking op amvb-niveau duidelijk of, en zo ja van welke, wettelijke voorschriften moet worden afgeweken.

Het verdient aanbeveling dat de (concept)teksten voor de wijziging van de bestaande amvb's die op de Omgevingswet zijn gebaseerd, beschikbaar zijn op het moment dat formele stappen in het wetgevingsproces worden gezet.

Voor een inpassing van de Wodg in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet met oog voor de kwaliteit en de eenheid van het stelsel, is ook de wijze van inbouw in de bestaande structuur van amvb's relevant. Het ligt weliswaar voor de hand dat gekozen wordt voor aansluiting bij de bestaande, inhoudelijke regels en procedures voor (gereedstellings)activiteiten als dat mogelijk is, maar het is gelet op de strekking en het doel van de Wodg ook goed denkbaar dat die aansluiting nog nader doordacht en onderzocht moet worden. Alsdan ligt voor de hand dat verschillende amvb's specifieke onderdelen (bijvoorbeeld afdelingen) zullen kennen voor gereedstellingsactiviteiten.

De wijze waarop de op grond van hoofdstuk 3 Wodg gedelegeerde regels worden ingepast in het wettelijk stelsel van de Omgevingswet kan worden beschouwd als een meer complexe wijziging van het stelsel. Daarvoor is overleg aangewezen tussen het ministerie van Defensie en het stelselverantwoordelijke ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, die in een later stadium een stelselcheck uit kan voeren.

Het verdient aanbeveling samenwerking tussen de verschillende betrokken ministeries nader te stimuleren en te bevorderen, onder meer ten behoeve van de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel.

Normering van de feitelijke uitvoering van gereedstellingsactiviteiten

De Wodg introduceert in art. 23.3b Ow voor de feitelijke uitvoering van gereedstellingsactiviteiten, waarvoor vrijstelling is geregeld bij amvb of waarvoor bij gereedstellingsbesluit ontheffing is verleend, waarborgen voor de zorgvuldige uitvoering van die activiteiten. Daar waar de minister van Defensie een eventueel advies van een betrokken bestuursorgaan slechts dient te betrekken bij de feitelijke uitvoering van de gereedstellingsactiviteit, wordt diezelfde minister verplicht bij ministeriele regeling (de Omgevingsregeling) regels te stellen over de goede uitvoering van de gereedstellingsactiviteiten, waaronder ook regels over het waar mogelijk beperken van nadelige gevolgen. Uiteindelijk is het dus aan de minister van Defensie om voor de concrete, feitelijke uitvoering van de gereedstellingsactiviteiten – mede door monitoring van de gevolgen van die activiteiten na aanvang¹² daarvan – te komen tot een evenwichtige afweging van de bij de activiteit betrokken belangen waarmee het belang van defensiegereedheid recht wordt gedaan en de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk worden beperkt.

¹² Zie artt. 23.3b lid 3 onder a en 23.3e lid 2 onder f Ow.

Gelet op de mogelijke gevolgen van gereedstellingsactiviteiten verdient het aanbeveling te overwegen de feitelijke uitvoering – ook onafhankelijk van eventueel door de minister te stellen regels – gebonden te achten aan een (publiekrechtelijke) zorgvuldigheidsnorm. Overwogen kan bijvoorbeeld worden om te garanderen dat huidige toepasselijke specifieke zorgplichten blijven gelden.

5. Conclusie

Analyse van de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingswet die deel uitmaken van het voorlopig ontwerp van het wetsvoorstel Wodg, moet naar mijn oordeel tot de conclusie leiden dat een aantal relevante ontwerpkeuzes en uitgangspunten van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet onvoldoende tot uitdrukking komen in het voorlopig ontwerp.

Als Regeringscommissaris Omgevingswet adviseer ik u daarom de in consultatie gebrachte versie van het wetsvoorstel Wodg zodanig te wijzigen dat de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet wordt gegarandeerd. Zo enigszins mogelijk zouden de gewenste wijzigingen van de Omgevingswet moeten worden ingepast in de reeds bestaande structuur van het wettelijk stelsel. Als inpassing in de bestaande wettelijke structuur, mede gezien de tijd, nu niet haalbaar is, dan acht ik (tijdelijke) regulering in hoofdstuk 19 Ow een meer geschikte plaats dan de voorgestelde wijziging van hoofdstuk 23 Ow. Relevant acht ik met name dat (gezamenlijk) wordt gestreefd naar een structurele inbedding van het belang van defensiegereedheid in het wettelijk stelsel.

Ik hecht er tot slot aan te benadrukken dat het borgen van de kwaliteit en de eenheid van het wettelijk stelsel van de Omgevingswet niet noodzakelijkerwijs een beperking oplevert voor de ambities, het doel en de strekking van de Wodg.

Hoogachtend,

Kars de Graaf
Regeringscommissaris Omgevingswet