

# **De totstandkoming van de omgevingsvergunning**

**een eclecticische verklaring voor het optreden van stagnaties en doorbraken in het  
beleidsvormingsproces van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht**

**Thomas Hoppe – Universiteit Twente**



**Abstract:** *om burger en ondernemer tegemoet te komen, streeft het Ministerie van VROM naar optimale dienstverlening en een verlichting van de administratieve lastendruk op het gebied van stelsels met betrekking tot wettelijke toestemmingen die van toepassing zijn op locatiegebonden activiteiten in de fysieke leefomgeving. Momenteel ondervinden burgers veel last van de vele regeldruk op dit gebied. Om bijvoorbeeld een bouwactiviteit te mogen ontplooiën, moet de burger op basis van thans van kracht zijnde wet- en regelgeving voldoen aan vele voorschriften die voortvloeien uit een groot aantal wettelijke toestemmingsstelsels op grond van een uiteenlopend scala aan regelingen waarvoor bovendien verschillende bestuursorganen bevoegd zijn tot uitvoering. Bij burger en bedrijf wekt de procedurele uitvoering van de verschillende stelsels irritatie. De minister van VROM komt burger en bedrijf nu tegemoet met een nieuwe kaderwet: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Een kaderwet die een vergunningstelsel (de 'omgevingsvergunning') bevat dat bestaat uit stelsels van wettelijke toestemmingen die afkomstig zijn uit een groot scala van wettelijke regelingen die raakvlak hebben met locatiegebonden activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het ontstaan van de nieuwe kaderwet is voor beleidswetenschappers een interessant fenomeen om te onderzoeken. De verklaring hiervoor kan aan de hand van de begrippen 'beleidsverandering' en 'beleidsgericht leren' worden gezocht. Voor het leggen van een nadere focus op de beleidsvoerende instantie (de in deze studie centraal staande eenheid van analyse) en op de manier waarop deze organisatie (met nadruk op een projectgroep) omgaat met een ongestructureerd beleidsprobleem, schieten bestaande theorieën echter tekort. Juist daarin schuilt echter de mogelijkheid van een theoretisch eclecticische exercitie. In dit kader is een nieuw analytisch kader ontwikkeld om de totstandkoming van de Wabo te verklaren. Dit analytische kader, het zogenaamde 'beleidsrijpingskader', wordt in deze studie door het houden van een 'case study' (voor het eerst) empirisch toegepast. In het beleidsrijpingskader staan de opeenvolging van stagnaties en doorbraken centraal om de vorming van een nieuw beleidsproduct te verklaren.*

**Sleutelwoorden:** *vergunningstelsel, locatiegebonden activiteiten fysieke leefomgeving, omgevingsvergunning, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, kaderwet, integratie wetgeving, weerbarstige beleidsproblemen, beleidsverandering, beleidsgericht leren, beleidsrijpingskader, projectgroep.*



**Inhoudsopgave**

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling</b>	<b>4</b>
1.1 Inleiding	4
1.2. Probleemstelling onderzoek	5
1.2.1. Doelstelling onderzoek	7
1.2.2. Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	8
1.2.3. Behandeling onderzoeksvraag	10
1.3. Onderzoeksopzet	11
1.4. Gegevensverzameling	11
1.4.1. Literatuuronderzoek	11
1.4.2. Diepte-interviews	12
1.4.3. Participatieve observatie	12
1.4.4. Survey-onderzoek	13
1.5. Opzet afstudeerverslag	14
<b>Hoofdstuk 2: theoretisch kader</b>	<b>16</b>
2.1: Weerbarstige beleidsproblematiek	16
2.2. Beleidsverandering	19
2.3. Beleidsgericht leren	20
2.4. Beleidstheorieën die beleidsverandering verklaren	22
2.4.1. Het 'Advocacy Coalition Framework'	23
2.4.2. Analytisch kader Van Bueren et al.	24
2.5. Een analytisch kader om beleidsvormingsprocessen in beleidsvoerende organisaties te verklaren.	26
2.5.1. Kritiek op de toepassing van het ACF	26
2.5.2. Kritiek op de toepassing van het analytische kader van Van Bueren et al.	28
2.5.3. Noodzaak tot ontwikkeling van een meer toepasbaar verklaringskader	29
2.6. Analytisch kader ter verklaring van processen in projectgroepen	29
2.6.1. De verklaring van de afhankelijke variabelen	31
2.6.1.1. Beleidsgericht leren, beleidsverandering, stagnaties en doorbraken	31
2.6.2. De verklarende variabelen uiteengezet	35



2.6.2.1. Interactieprocessen	35
2.6.2.2. Beleidsrijpingsproces	36
2.6.2.3. Factoren die het beleidsproces beïnvloeden: intraorganisationeel en extraorganisationeel	36
<b>Hoofdstuk 3: case study omgevingsvergunning</b>	<b>38</b>
3.1. Vergunningstelsels als beleidsinstrumenten	38
3.2. Gebeurtenissen die hebben geleid tot de ontwikkeling van de Wabo	38
3.2.1. Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit	40
3.2.2. Eerste theoretisch intermezzo	43
3.2.3. Herijking VROM-regelgeving	45
3.2.4. Tweede theoretisch intermezzo	48
3.2.5. VROM-vergunning	51
3.2.6. Omgevingsvergunning	52
3.2.7. De beleidsmatige voorbereiding van de invoering van het wetsvoorstel Wabo	53
3.2.8. Derde theoretisch intermezzo	60
3.2.9. De empirie in een theoretisch overzicht gezet	66
<b>Hoofdstuk 4: theoretische reflectie op de empirie vanuit de theoretische begrippen 'beleidsgericht leren' en 'beleidsverandering'</b>	<b>71</b>
<b>Conclusie</b>	<b>75</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>79</b>

## **Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling**

### *1.1 Inleiding*

*Ter inleiding een voorbeeld.*

*Een agrarisch ondernemer wil een veestal oprichten voor het houden van 110 schapen en één paard. Om toestemming te krijgen om de stal op te mogen richten, dient de ondernemer in het bezit te zijn van een bouwvergunning en een milieuvergunning. Omdat de locatie, waar de ondernemer de stal wil bouwen, in strijd is met het gemeentelijke bestemmingsplan, heeft de ondernemer ook nog een buitenplanse vrijstelling nodig (ex art. 19, eerste lid Wet op de ruimtelijke ordening). De ondernemer vraagt in september 2002 de bouw- en milieuvergunning aan bij het bevoegde gezag; in dit geval de gemeente. Met de aanvraag van de bouwvergunning vraagt de ondernemer impliciet ook de vrijstelling van het bestemmingsplan aan. De gemeente stelt drie behandelprocedures in werking: de bouwvergunning, de milieuvergunning en de vrijstelling van het bestemmingsplan. Elke van deze drie wettelijke toestemmingsfiguren kent echter een eigen procedure, hetgeen per wettelijke toestemming een eigen bevoegd bestuursorgaan of beslistermijn kan betekenen. Er bestaat niet zoiets als een uniforme procedure voor de verschillende wettelijke toestemmingen op het gebied van locatiegebonden activiteiten in de fysieke leefomgeving. Zo krijgt de ondernemende burger in casu te maken met zowel de gemeente als de provincie en lopen de beslistermijnen uiteen van twaalf weken voor de bouwvergunning tot een half jaar voor de milieuvergunning en de vrijstelling van het bestemmingsplan. De drie te doorlopen procedures impliceren ook dat door de ondernemende burger drie keer aan indieningvereisten moet worden voldaan (om tot ontvankelijke aanvragen te komen). Voor één set van activiteiten zal hij derhalve drie verschillende aanvragen moeten indienen (met inbegrip van alle daarbij behorende procedurele voorschriften). Bovendien kent iedere verschillende procedure verschillende mogelijkheden voor derden om een rechtsbeschermingprocedure op te starten. Zo is het in dit geval mogelijk dat omwonenden die de komst van de veestal niet zien zitten, een bezwaar- en een beroepsprocedure in werking kunnen stellen. Wanneer één of meerdere van deze rechtsbeschermingprocedures uiteindelijk leiden tot een vernietiging van een goedkeuringsbesluit inzake de verlening van één of meer wettelijke toestemmingen, dan heeft de ondernemer uiteindelijk geen toestemming om zijn beoogde activiteiten te*



*ontplooiën. Om in de gaten te houden of de uiteindelijke toestemming inzake zijn plannen in gevaar komt of naar behoren procedureel behandeld wordt door het bevoegde gezag, zal de ondernemer de doorloop van de drie procedures goed in de gaten moeten houden. De al gemaakte investeringen en betaalde leges(heffing) die bij bepaalde vergunningstelsels van kracht is, versterken deze noodzaak. De ondernemer zal derhalve veel transactiekosten<sup>1</sup> moeten maken om zijn geplande activiteit ten uitvoer te mogen brengen.*

De casus is een voorbeeld van de vele probleemsituaties waarin burgers en bedrijven terechtkomen wanneer zij worden geconfronteerd met toestemmingsvereisten op grond van vergunningstelsels die activiteiten op het gebied van omgevingsrecht reguleren. Een burger kan niet zo maar een gemeentehuis binnen stappen en één vergunning aanvragen voor een activiteit aan een fysiek object (bijvoorbeeld (ver)bouwen, aanleggen of slopen). Van de ondernemende burger wordt verlangd dat hij zijn aanvraag voor de geplande activiteit opknipt in deelvragen en deze bij de verschillende daarvoor bevoegde bestuursorganen deponeert. Vervolgens ontvangt de burger de besluiten op de deelvragen ook in opgeknipte versie terug (Beerten, 2004:3). Wanneer niet op alle deelvragen een positief besluit wordt genomen, kan de burger zijn voorgenomen plannen in de meeste gevallen niet ten uitvoer brengen. Deze praktijk leidt er in veel gevallen toe dat vergunningaanvragers hun vraagtekens zetten bij de consistentie van het beleid met betrekking tot procedures die horen bij dergelijke wettelijke toestemmingen.

### *1.2. Probleemstelling onderzoek*

De problematiek die de ondernemende burger in deze beleidscontext ervaart, heeft zijn wortels in de manier waarop wetgeving in de loop der tijd is ontwikkeld. Dit beleid, met betrekking tot bouw, milieu, ruimtelijke ordening en aanverwante beleidsterreinen is vaak van kracht op bouwprojecten. Deze wettelijke regelingen zijn in het verleden ontstaan als reactie op een maatschappelijke noodzaak.

*Zo was er op het beleidsterrein milieu in de loop van de jaren zeventig de maatschappelijke wens om de wetgeving op milieuterrein (de uit 1896 stammende*

---

<sup>1</sup> Transactiekosten zijn kosten die gemaakt moeten worden (in de zin van informatieverwerving) om een transactie tot stand te brengen (Hazeu, 2000:13).

*Hinderwet) ter discussie te stellen. Gemeenten werden niet voldoende in staat gesteld om te gaan met milieuvraagstukken<sup>2</sup>. In het begin van de jaren tachtig is het vraagstuk op de beleidsagenda terechtgekomen en zijn de Hinderwet en enkele andere milieuwetten ondergebracht in de Wet Algemene Bepalingen Milieubeheer (Wabm). Vervolgens werd een nieuw beleid geformuleerd dat na een aantal wijzigingen in de jaren tachtig en negentig is neergelegd in de Wet milieubeheer (ECWM, 2003b: 12-16). In deze wet is het belangrijkste beleidsinstrument waarmee de beleidsvoerder – het Ministerie van VROM – het gedrag van actoren in de maatschappij tracht te beïnvloeden, een vergunningstelsel. Door middel van de milieuvergunning kan de overheid regels stellen aan burger en bedrijf dat een inrichting (bedrijfspan) in gebruik neemt. De overheid legt in dit geval eenzijdig voorschriften op.*

Naast de milieuvergunning zijn er nog tal van andere vergunningstelsels die van kracht zijn wanneer de ondernemende burger een activiteit wil verrichten die te maken heeft met bouwen, verbouwen, slopen, aanleggen of gebruiken. Het apart aanvragen en doorlopen van procedures van deze verschillende toestemmingsvereisten wordt door de burger steeds meer gepercipieerd als weinig transparant, onhandig en complex. Zo heeft hij bijvoorbeeld moeite overzicht te houden op het vergunningstraject dat hij moet doorlopen. Dit heeft tot gevolg dat hij veel transactiekosten moet maken. Naast het uitzoeken welke vergunningen hij nodig heeft, moet hij bijvoorbeeld voor elke wettelijke toestemming waarmee hij in aanraking komt aan specifieke informatieverplichtingen voldoen (administratieve lasten).

Om een oplossing te bieden voor deze problematiek heeft de minister van VROM een beleid ontwikkeld. De beoogde oplossingsrichting heeft vorm gekregen in een zogenaamde integrale *omgevingsvergunning*: een vergunningstelsel dat het de aanvrager mogelijk maakt voor zijn beoogde activiteit:

- één procedure te doorlopen;
- één aanvraag te doen bij één loket;
- in één keer aan informatieverplichtingen te voldoen;

---

<sup>2</sup> De vraagstukken hadden vooral te maken met water- en luchtverontreiniging (deze waren al apart geregeld). Later werd overigens ook geconstateerd dat gemeenten en provincies weliswaar taken en bevoegdheden hebben, maar dat van actieve uitvoering van de milieuwetgeving geen sprake was.

- één besluit te krijgen op de vraag of zijn beoogde activiteit is toegestaan;
- slechts één rechtsbeschermingsprocedure te hoeven doorlopen (indien een derden een rechtbeschermingsprocedure starten);
- máár de aanvrager blijft echter wel afhankelijk van in verschillende wetten geregelde afwegingskaders (n.b. de omgevingsvergunning kent *geen* integraal toetsings- of beleidskader).

Naast het integreren van de belangrijkste vergunningstelsels van VROM (de stelsels uit de Woningwet, de Wet milieubeheer en Wet op de ruimtelijke ordening) in een kaderwet, is ook gekeken naar vergunningstelsels die bij andere departementen en decentrale overheden zijn ondergebracht<sup>3</sup> en waarvoor tevens geldt dat ze van kracht zijn op locatiegebonden activiteiten in de fysieke leefomgeving. Een aantal daarvan wordt tevens meegenomen in de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning zal als vergunningstelsel worden geregeld in een kaderwet: de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*. Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is op 3 mei 2005 gepubliceerd.

Kijken we naar de totstandkoming van het wetsvoorstel, dan kan kortweg worden gesteld dat de omgevingsvergunning de resultante is van een deliberatieve strijd tussen diverse beleidsactoren die te maken hebben met vergunningstelsels in het omgevingsrecht. Het vernieuwde, deels herziene vergunningstelsel is derhalve te zien als het 'oppoetsen' van een scala beleidsinstrumenten.

Om te onderzoeken hoe deze politieke strijd zich heeft afgespeeld, kunnen diverse besluitvormingsprocessen worden belicht waarvan de eindresultaten – maar ook de doorbraken in interactieprocessen - als verklaring kunnen dienen voor het uiteindelijke resultaat: het wetsvoorstel. In dit onderzoek wordt voor de beleidsveranderingen in het tijdsinterval 1994 – 2005 een verklaring gezocht.

Daarnaast wordt ook onderzocht hoe de beleidsmakers de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in 2008 -10 voorbereidden. Een voorbereiding die zich voornamelijk heeft afgespeeld binnen projectgroepen die zich bezighouden met de

---

<sup>3</sup> Vergunningstels waarbij voor de uitvoering door decentrale overheden zowel medebewind als autonomie geldt.



beoogde invoering van het wetsvoorstel. Deze voorbereidingsprocessen speelden zich af vanaf november 2003 en zullen naar verwachting duren tot ver na de door de beleidsmakers beoogde invoeringsdatum in 2007. In dit onderzoek wordt de beleidsvoorbereiding in de periode november 2003 – november 2005 belicht.

### *1.2.1. Doelstelling onderzoek*

Dit onderzoek behelst een studie naar de besluitvormingsprocessen binnen ambtelijke werkgroepen – in dit onderzoek de eenheid van analyse - die hebben geleid tot de totstandkoming van het wetsvoorstel ter invoering van de omgevingsvergunning. In het bijzonder luidt de doelstelling van het onderzoek als volgt:

*Het verkrijgen van inzicht in beleidsverandering en besluitvormingsprocessen die zich hebben afgespeeld in en rondom de beleidsorganisatie die het voorstel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft ontwikkeld.*

Aandacht wordt besteed aan de totstandkoming van de Wabo. Daarbij wordt een aantal beleidstheorieën in dit onderzoek gehanteerd dat een verklaring biedt voor de beleidskeuzen die zijn gemaakt waarvan de vormgeving van de omgevingsvergunning uiteindelijk de resultante is. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een analytisch kader dat is ontwikkeld om stagnaties en doorbraken in besluitvormingsprocessen binnen projectteams te kunnen verklaren. Aangesloten wordt bij recente theorievorming op het gebied van beleid die op dit beleidsveld van toepassing kan zijn. Uit deze theorieën zijn elementen gebruikt om een nieuw verklaringskader te ontwerpen.

### *1.2.2. Centrale onderzoeksvraag en deelvragen*

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

*Welke doorbraken en stagnaties hebben zich voorgedaan in de besluitvormingsprocessen die hebben geleid tot de totstandkoming van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en hoe kunnen zij worden verklaard aan de hand van het analytisch kader dat in deze studie zal worden uitgewerkt?*

De centrale onderzoeksvraag kan worden opgesplitst in een aantal deelvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen die hebben geleid tot de totstandkoming van het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht?
2. Hoe kan het invoeringstraject van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden geïnterpreteerd?
3. Welke actoren<sup>4</sup> zijn er binnen het onderhavige beleidsveld te herkennen, wat zijn hun belangen, beleidsopvattingen en –overtuigingen?
4. Hoe hebben de beleidsmakers de beleids- en besluitvormingsprocessen inrichting gegeven, c.q. welke strategie hebben zij hieromtrent gebruikt?
5. Onder welke condities hebben deze processen plaatsgevonden?
6. Hoe zijn actoren uit het beleidsveld betrokken in de beleids- en besluitvormingsprocessen?
7. Op welke wijze heeft beleidsgeoriënteerd leren plaatsgevonden en hoe is dit door diverse beleidsactoren in de beleids- en besluitvormingsprocessen gefaciliteerd dan wel geblokkeerd?
8. Op welke wijzen wordt kennis door de beleidsmakers aangewend, hoe geven zij hier toepassing aan in het beleidsproces<sup>5</sup> en op welke wijze heeft dat invloed gehad op de uiteindelijke besluitvorming?

### 1.2.3. *Behandeling onderzoeksvraag*

De deelvragen zullen beantwoord gaan worden aan de hand van een verklarend analytisch kader. Dit kader is nieuw en kan worden gezien als een synthese tussen een tweetal andere theoretische referentiekaders: het *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1997, Sabatier, 1999) en het analytisch kader van Van Bueren et al. (2001). Binnen dit laatste referentiekader - of wellicht

---

<sup>4</sup> Een (beleids)actor kan bestaan uit een individu, een groep van individuen of een organisatie (Klok, 1993:148).

<sup>5</sup> Een verzameling van deel of aspectprocessen die de bedoeling hebben een bepaald deel van de werkelijkheid naar de hand van de beleidsmakers te zetten (Van der Graaf & Hoppe, 1989:87).



scherper geformuleerd als verklaringsmodel<sup>6</sup> - staan stagnaties en doorbraken in besluitvormingsprocessen centraal die uiteindelijk leiden tot een verandering in beleid. Stagnaties en doorbraken zijn in deze studie de *afhankelijke variabelen*. De invloeden die ten grondslag liggen aan deze stagnaties en doorbraken worden in dit onderzoek beschouwd als *onafhankelijke variabelen*. Binnen deze verder te duiden onafhankelijke variabelen wordt in dit onderzoek nadruk gelegd op de wijze waarop actoren bij besluitvormingsprocessen zijn betrokken, de manier waarop besluitvormingsprocessen hebben plaatsgevonden, en op de rol die de omgang met professionele en wetenschappelijke kennis speelt.

In dit kader worden elementen uit de volgende referentiekaders en theorieën bij het onderzoek betrokken: weerbarstige beleidsproblematiek (Van de Graaf & Hoppe, 1989; Noordegraaf, 2004; Van Bueren et al., 2003; Vriens, 2004), een benadering van de rol die kennis in beleid heeft (Halfman & Hoppe, 2004; AWT, 2005), het netwerk- en procesmanagement (De Bruijn et al., 1993; De Bruijn et al., 1999; Van Bueren et al., 2001; Noordegraaf, 2004), generieke theorievorming op het gebied van beleids- en besluitvormingsprocessen (Morgan, 1997; Mantz-Thijssen, 1989; Russo & Schoemaker, 1989, Van de Graaf & Hoppe, 1989; Teisman, 1995; Herweijer & Hoogerwerf, 1998) en de instrumentenleer (Bressers & Klok, 1988; Klok, 1991; Klok, 1993).

Deze elementen hebben een plaats gekregen in een nieuw ontwikkeld analytisch kader: het 'beleidsrijpingskader'. Dit analytische kader probeert de ontwikkeling van beleid te verklaren vanuit een getrapte structuur, waarbij door het houden van interactieve besluitvormingsronden volgende beleidsvormingsfasen worden bereikt in een beleidsvormingsproces waardoor een beleid inhoudelijk groeit. In die zin wordt beleid op een stapsgewijze manier volwassen. Het 'rijpt' als het ware.

Alvorens in te gaan op het theoretische raamwerk dat gebruikt gaat worden om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt eerst nog iets verder ingegaan op de probleemcontext. Hierin wordt duidelijk dat de problematiek waarmee de burger / ondernemer van doen heeft, valt te duiden als een complex beleidsprobleem, en meer specifiek als een probleem rondom de werking van het juridische beleidsinstrument vergunningstelsels.

---

<sup>6</sup> Een model is immers exemplarisch in een specifieke situatie, het heeft een geringe reikwijdte en is meer specifiek in de ervoor geldende vooraannames dan een referentiekader of een theorie (Sabatier, 1999:6).

### 1.3. Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit het houden van een (single) case study. Het onderzoek naar de oorzaken van doorbraken en stagnaties in de besluitvormingsprocessen in en rondom de ontwikkeling van de omgevingsvergunning betreft een idiografische examinatie van één onderzoekseenheid (Babbie, 1998:282). Kenmerkend voor een *case study* is dat het een gedetailleerde examinatie is van een veelheid aan variabelen die één of meerdere fenomenen probeert te verklaren (Swanborn, 1996:13, 14). Het doel van de *case study* is het beschrijven van een sociaal-wetenschappelijk fenomeen in zijn bestaande context, waarbij de grenzen tussen het fenomeen en zijn omgeving niet evident zijn (Yin, 1993:59).

Om drie redenen is voor een case study gekozen. In de eerste plaats omdat case studies toepasbaar zijn voor het beschrijven en verklaren van (beleids)veranderingen in een complexe structuur door het simultaan aanwenden van vele variabelen (Yin, 1993:31). In de tweede plaats biedt een case study (praktische) voordelen boven andere methoden van onderzoek op het gebied van het verzamelen van onderzoeksgegevens. Omdat het verzamelen van gegevens uit diverse bronnen is toegestaan in case studies, leent deze methode zich goed voor het aanwijzen van (moeilijk operationaliseerbare) heterogene aspecten, zoals motieven, percepties en beleidsovertuigingen (Swanborn, 1996:38-44) Tot slot zijn case studies zeer toepasbaar in situaties waar kennis over het onderzoeksobject gelimiteerd is en onduidelijkheid bestaat over welke variabelen precies van belang zijn. Een case study is in deze plaats flexibel, in die zin dat de methode ruimte laat in het onderzoek voor onverwachte verklaringen voor een fenomeen (Janssen-Jansen et al., 2000).

De keuze voor een *case study* was in dit geval voor de hand liggend, gezien het onderwerp van het onderzoek. De beleidsvorming van een beleid waarin vergunningstelsels worden geïntegreerd in of aanhaken bij een kaderwet, is op deze grote schaal in Nederland uniek. Ook is de *case study* een zeer toepasbare methode om besluitvormingsprocessen te onderzoeken. Binnen de beleidsstudies is de *case study* om deze reden zelfs de meest voorkomende onderzoeks aanpak (Van der Waals, 2001:51).

In dit onderzoek wordt in de eerste plaats een chronologisch overzicht gegeven van de belangrijkste momenten in de ontstaansgeschiedenis van de Wabo. Vanaf het moment van aanbidding van het wetsvoorstel wordt terug in de tijd gegaan om de belangrijkste oorzaken in de ontstaansgeschiedenis van het wetsvoorstel te traceren. Dit wordt ook wel '*backward looking*' genoemd. Vanuit het chronologische overzicht van belangrijkste momenten zal een analyse plaatsvinden waarin de doorbraken en stagnaties in het proces (afhankelijke variabelen) worden verklaard vanuit de intra- en extraorganisationele condities (onafhankelijke variabelen) die in het analytische kader dat in dit onderzoek wordt gehanteerd, zijn beschreven.

#### 1.4. Gegevensverzameling

Om binnen deze case study de centrale onderzoeksvraag, de subvragen en meer in het algemeen de toepassing van het *beleidsrijpingskader* te toetsen, is een onderzoeksopzet ontworpen die voorziet in gegevensverzameling. Deze gegevensverzameling bestaat uit vier componenten: een exploratief literatuuronderzoek, diepte-interviews, participatieve observatie en een survey-onderzoek.

##### 1.4.1. Literatuuronderzoek

Op grond van een aantal basisdocumenten (vnl. beleidsnota's, ambtelijke documenten, notulen, onderzoeksrapporten, publicaties in vakbladen en wetenschappelijke literatuur, archiefinformatie, knipselkranten etc.) heeft een literatuurstudie plaatsgevonden naar de achtergronden van de doorbraken en stagnaties in de onderzochte beleidsprojecten. Op basis van een longitudinale studie van de geïnventariseerde beleidsdocumenten zijn de te verklaren variabelen bepaald. Door middel van de literatuurstudie zijn ook aanwijzingen gevonden die mogelijke verklaringen boden tussen de verklarende en te verklaren variabelen. Daarnaast heeft een literatuurstudie aan de basis gelegen van de ontwikkeling van het analytische kader dat in dit onderzoek als theoretisch raamwerk wordt gehanteerd. Dit heeft in deze studie geen betrekking op gegevensverzameling, maar eerder op theoretisch werk.

##### 1.4.2. Diepte-interviews

De literatuur is aangevuld met gegevens die zijn verkregen uit interviews. Waar zich in de literatuurstudie leemtes voordeden, zijn vragen opgesteld en interviews gehouden. Dit heeft vorm gekregen in correspondentie met informanten (bijv. via e-mail) en het



houden van een aantal (*face to face*) diepte-interviews met steekhoudende personen (informanten) binnen de beleidsorganisatie. Deze informanten zijn op basis van de literatuurstudie en een inventarisatie van de in de taakgroepen werkzame onderzoekseenheden geselecteerd. Daarbij is getracht van elke taakgroep een aantal sleutelpersonen te bereiken.

Om in de interviews dieper in te gaan op de verklaring van een aantal kernvariabelen uit het theoretische kader zijn zeventien personen geïnterviewd. Hierbij is gekozen voor interviews met open vragen. Dit is gebeurd omdat op zoek werd gegaan naar de dieperliggende oorzaken ter verklaring van fenomenen. Voor het houden van interviews zijn interviewprotocols opgesteld (bijv. Dijkstra & Smit, 1999). Een lijst met de namen van de geïnterviewde personen staat in bijlage A.

#### 1.4.3. *Participatieve observatie*

Ik heb de mogelijkheid gehad om gedurende een jaar lang deel uit te maken van het projectteam Invoering omgevingsvergunning. Daarbij participeerde ik in het beleidsproject dat het object van onderzoek is. Binnen dit jaar heb ik belangrijke ontwikkelingen in het project in procesmatige, projectmatige en inhoudelijke zin kunnen observeren. Dit gebeurde onder meer in geïnstitutionaliseerde settings, zoals een (twee-) wekelijks projectteamoverleg. In eerste instantie, vanaf september 2004 t/m mei 2005, was ik een *complete participant* (Babbie, 1998:286). Ik participeerde in het fenomeen dat ik onderzocht en werd daarbij door de projectgenoten gezien als een projectgenoot, niet als een sociaal-wetenschappelijk onderzoeker. Daarna heb ik tussen juni en oktober 2005 de projectgroepleden (de eenheden van onderzoek) verteld waar ik mee bezig was. In die periode zijn ook de interviews afgenomen. Daarbij heb ik ook steeds aangegeven dat ik in de groep participeerde, maar ook uitdrukkelijk bezig was met een sociaal-wetenschappelijk onderzoek waarin het projectteam mijn eenheid van onderzoek vormde. Van een volledig systematische observatie van de onderzoekseenheden in deze studie is overigens geen sprake.

#### 1.4.4. *Survey-onderzoek*

Om de invloed van de onafhankelijke variabele 'groepsprocessen' op de te verklaren variabelen te onderzoeken, was het noodzakelijk om dit component onderzoeksmatig nader te operationaliseren. Hiertoe is besloten een survey-onderzoek<sup>7</sup> te doen onder de

---

<sup>7</sup> Een survey-onderzoek is een onderzoek met vragenlijsten onder een steekproef van mensen

leden van het projectteam Invoering omgevingsvergunning. De vragen waren afkomstig uit literatuur met een focus op groepsprocessen in projectteams (Alblas, 1997: 114-118). Alblas heeft een vragenlijst ontwikkeld waarmee tekorten in uitvoerende teams opgespoord kunnen worden. Deze vragenlijst is voor dit onderzoek geadopteerd. Alle geselecteerde personen hebben een lijst met vragen beantwoord (grotendeels op ordinale schaal). In totaal ging het om elf leden van de projectgroep. Zij hebben een vragenlijst met 34 vragen beantwoord. Na verzameling van de gegevens heeft een kwantitatieve onderzoeksanalyse plaatsgevonden<sup>8</sup>.

Voor alle verzamelde data (met uitzondering van het survey-onderzoek) geldt dat een codeermethode<sup>9</sup> is gehanteerd om de verbanden tussen argumentaties en variabelen sneller inzichtelijk te maken en te ordenen. Tijdens het coderen bleek dikwijls dat er behoefte was aan het vergaren van nieuwe gegevens ter verklaring van een fenomeen. In een dergelijk geval werden aanvullende interviews gehouden of additionele beleidsdocumenten gezocht<sup>10</sup>. In dit kader zijn door de onderzoeker diverse softwarematige applicaties<sup>11</sup> gebruikt om de structuur van de scriptie te ondersteunen. In de uiteindelijke tekst van het afstudeerverslag staat vereenvoudiging van de complexiteit centraal. Systematische vereenvoudiging is immers een cruciale stap om kennis te gebruiken (King, Keohane & Verba, 1994:43).

### 1.5. Opzet afstudeerverslag

De hoofdstukken zijn als volgt ingedeeld.

---

die deel uit maken van een doelpopulatie (Babbie, 1998:276).

<sup>8</sup> De onderzoeker heeft de gegevens handmatig ingevoerd in de computer en daarna geanalyseerd met gebruikmaking van het sociaal-wetenschappelijk kwantitatief onderzoek ondersteunende programma SPSS™ (versie 10.0). Met dit programma en de daarbij horende literatuur (De Vocht, 2000) heeft de analyse van de gegevens plaatsgevonden.

<sup>9</sup> Coderen is de generieke term voor het conceptualiseren van onderzoeksgegevens. Coderen betreft het stellen van (onderzoeks-)vragen en het geven van provisionele antwoorden voor bepaalde categorieën (in onderzoeksgegevens) en hun onderlinge relaties. Een code is een term voor elk product binnen deze (inductieve) analyse (Strauss, 1987: 20, 21, 27-34, 55-81). In tegenstelling tot een deductieve onderzoeksanalyse laat coderen ruimte voor het ontdekken van onverwachte variabelen in een onderzoek (Babbie, 1999:282).

<sup>10</sup> Theoriegedreven gegevensverzameling leidt immers vaak tot het zoeken naar waardevolle additionele databronnen (Strauss, 1987: 27).

<sup>11</sup> Onder meer software om de relaties tussen variabelen beter zichtbaar te kunnen maken (Inspiration™ versie 7). Daarnaast heeft de auteur de gebruikte vakliteratuur en beleidsdocumenten systematisch geordend in een databank die hij heeft ontwikkeld (in Microsoft Acces™) en gebruikt in de ondersteuning van het schrijfproces. Zowel de gecodeerde resultaten van de tekstanalyse als een (geraadpleegde) literatuurlijst zijn door deze applicatie ondersteund.



*Hoofdstuk 2* behandelt het theoretische kader dat in dit onderzoek wordt gebruikt. Dit theoretische kader fungeert als instrument om de verzamelde empirische gegevens te analyseren en er de onderzoeksvragen mee te kunnen beantwoorden.

*Hoofdstuk 3* biedt een overzicht van de beleidsfasen en –ronden die de ontwikkeling van de Wabo van de eerste ideevorming tot en met de voorbereiding van de invoering van het wetsvoorstel beschrijft. Hierin wordt verder ingegaan op de belangrijkste besluitvormingsronden die het proces heeft gekend. In dit hoofdstuk komt ook aan de orde wat de stagnaties en doorbraken in het beleidsvormingsproces zijn geweest. Ook wordt een vervlechting van theorie en empirie gegeven. Zo wordt een theoretische afstand gecreëerd van de empirische processen en kunnen deze processen vanuit het analytische kader worden belicht en wordt theoretische helderheid verkregen in hetgeen zich heeft afgespeeld.

*Hoofdstuk 4* biedt een meta-analyse van de theoretische interpretatie van de ontstaansgeschiedenis aangaande het wetsvoorstel en vormt daarmee de analytische kern van deze studie.

Tot slot worden de resultaten van het onderzoek besproken en er conclusies uit getrokken. Aan de hand van deze resultaten worden conclusies uit de onderzoeksanalyse getrokken. De conclusies vertonen een tweeledig karakter. Enerzijds worden uitspraken gedaan over de beleidsvorming en beoogde beleidsimplementatie van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Anderzijds worden uitspraken gedaan over de toepasbaarheid van het beleidsrijpingskader in de empirie.



## **Hoofdstuk 2: theoretisch kader**

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is het noodzakelijk een theoretisch kader te hanteren dat als instrument fungeert om de relaties tussen de verklarende en de te verklaren variabelen te duiden. Dat is noodzakelijk, want in het onderhavige onderwerp is er sprake van weerbarstige beleidsproblematiek, besluitvorming, beleidsvorming, beleidsverandering en beleidsgericht leren. In het navolgende zal daar kort bij worden stilgestaan.

### *2.1: weerbarstige beleidsproblematiek*

De problematiek met betrekking tot de onvoldoende op elkaar afgestemde vergunningstelsels op het gebied van de fysieke leefomgeving, is niet eenvoudig. Vanwege het controversiële karakter is de betreffende problematiek niet eenduidig te doorgronden. Dit heeft te maken met het onzekere, ambigue en pluriforme karakter van het beleidsvraagstuk<sup>12</sup> (Noordegraaf, 2004:65). Op het gebied van vergunningstelsels in het omgevingsrecht hebben we te maken met:

*Onzekerheid*, omdat niet precies bekend is hoe de gepercipieerde problemen er concreet uitzien. Hoe vaak komt het bijvoorbeeld voor dat burger en bedrijfsleven concreet problemen ervaren met de samenloop van vergunningen die ze nodig hebben voor een bouwactiviteit? Om welke problemen gaat het dan in getalsmatige zin? Daarnaast kan onzekerheid ontstaan door veranderingen in regeringscoalities, demografische ontwikkelingen, de doorwerking van Europese regelgeving, wijzigende verhoudingen tussen overheid en burger, en veranderende economische condities, die invloed hebben op de inhoud, uitvoering en handhaving van vergunningstelsels. Deze gegevens zijn echter moeilijk concreet in cijfers uit te drukken. Om die reden is het lastig om in te schatten in hoeverre een gepercipieerd probleem in de empirie daadwerkelijk

---

<sup>12</sup> *Onzeker*, omdat we niet alles weten en kunnen verklaren wat er om ons heen gebeurt. Er is een informatietekort en dit kan tot op zekere hoogte worden aangevuld, maar volledige zekerheid heb je bijna nooit (Noordegraaf, 2004:65). *Ambigu*, omdat we te maken hebben met vele onzekerheden in een onoverzichtelijke en meerduidige wereld, waarin verwarring heerst, eenduidigheid ontbreekt en waarin het moeilijk is om overzicht te hebben. Ook bestuurlijke condities zijn vaak ambigu (Noordegraaf, 2004:65). *Pluriform*, omdat we te maken hebben met een beleidsprobleem dat plaats heeft binnen een beleidsveld waarin vele beleidsactoren een rol spelen en ieder op zijn beurt een interpretatie heeft van het issue in kwestie. Daarbij zijn sommige actoren probleemhebbers en anderen oplossingsdragers. Wanneer andere actoren dan de initiatiefnemer (zoals vaak een departement), bij het behandelen van een beleidsvraagstuk worden betrokken, kan een grotere variëteit aan ideeën ontwikkeld worden, alsmede een groot draagvlak voor te nemen beslissingen (Klijn en Koppenjan, 1999:47).



een breedgedragen probleem is. Er bestaat, kortom, een informatietekort, waardoor niet duidelijk (toetsbaar) is of ervaren problemen wel generaliseerbaar zijn.

*Ambigüiteit*, omdat het omgevingsrecht een veelheid van vergunningstelsels kent die ieder hun eigen procedures en merites hebben, maar waarin eenduidigheid ontbreekt. Dit heeft een oorzaak in het verleden, waarin vergunningstelsels vaak werden geformuleerd als tijd- en plaatsafhankelijke antwoorden op urgente vraagstukken. Het gevolg hiervan is dat deze vergunningstelsels vaak nog de kenmerken van die tijdgeest met zich meedragen. Dit heeft dikwijls geleid tot procedurele verschillen tussen diverse vergunningstelsels. Een voorbeeld kan worden gegeven met de bouw- en milieuvergunning. De aanvraag van een bouwvergunning kent namelijk een hele andere procedurele doorloop dan die van de milieuvergunning. Voor de bouwvergunning geldt bijvoorbeeld een wettelijke beslistermijn van twaalf weken, terwijl dat voor de milieuvergunning een half jaar is. Voor de verstrekking van een bouwvergunning mag een bevoegd bestuursorgaan wel leges heffen, terwijl dat voor een milieuvergunning niet mag. Dit voorbeeld vormt echter maar één van de vele gevallen waarin de grote verschillen tussen vergunningstelsels in het omgevingsrecht naar voren komen. Voor de ondernemende burger schept deze situatie echter weinig helderheid wanneer hij wettelijke toestemmingen met van elkaar verschillende procedures aanvraagt en moet monitoren.

*Pluriformiteit*, omdat de uitvoering en handhaving van vergunningstelsels een veelheid van actoren kent. Er zijn namelijk vergunningverleners, vergunningaanvragers, handhavers, toezichthouders, belangengroeperingen en nog talloze andere betrokken actoren. Deze actoren hebben ieder hun eigen belangen, probleem- en oplossingpercepties. Ze zijn vaak ook wederzijds afhankelijk. Zo dient het Ministerie van VROM gedurende beleidsprocessen rekening te houden met de belangen van deze uitvoeringsorganisaties. Anderzijds hebben de uitvoeringsinstanties het ministerie nodig om problemen die zij waarnemen door te koppelen, waarna een beleid kan worden ontwikkeld dat tegemoet komt aan de uitvoeringspraktijk. In het formuleren van een nieuw beleid moet het Ministerie van VROM, kortom, rekening houden met al deze organisaties. Het maken van afwegingen in een beleidsvormingsproces, verwordt dan tot een veelzijdige en complexe kwestie.



Daarnaast worden de vergunningstelsels zelf gekenmerkt door het hebben van een eigen setting van actoren en daaromheen gevormde geïnstitutionaliseerde overlegculturen. Derhalve hebben vergunningstelsels hun eigen contextspecifieke, technisch en juridisch ingewikkelde beleidsproblemen. Het Ministerie van VROM kan bijvoorbeeld moeilijk een wetswijziging maken in de Wet milieubeheer zonder dat de decentrale overheden die de wet uitvoeren, er hun medewerking aan verlenen.

De argumentatie voor de drie criteria die een duiding van de problematiek geeft, geeft aan dat het in het geval van toestemmingsstelsels op het gebied van locatiegebonden activiteit in de fysieke leefomgeving gaat om een weerbaarstig beleidsvraagstuk. Weerbaarstige vraagstukken zijn vaak dynamisch (ze veranderen vaak van zwaartepunt of strekking) en slecht gestructureerd (of dit moet nog gebeuren door de wetenschap). Een weerbaarstig beleidsvraagstuk verwordt daarmee tot een speelbal in de politieke arena. Het beleidsvraagstuk is om deze redenen te omschrijven als 'weerbaarstig' (Van Bueren et al., 2001), 'ongetemd' (Van de Graaf & Hoppe, 1989) of 'wicked'; een probleem is ingebed in een netwerk van gerelateerde problemen (Rittel & Weber, 1973), onvoorspelbaar en niet of slecht gestructureerd strategisch (Mantz-Thijssen, 1989:86).

Voor de vergunningstelsels binnen het omgevingsrecht geldt ook dat wordt omgegaan met weerbaarstige problemen. Bij problemen in het milieubeleid (en daarmee ook de vergunningstelsels in het Nederlandse milieurecht die worden geschaard onder het omgevingsrecht) komt dit bijvoorbeeld omdat zowel oorzaken als gevolgen, alsmede het streven naar oplossingen, verregaande consequenties hebben voor tal van andere aspecten in de samenleving (Arentsen et al., 1999:376). Ook voor bouwregelgeving en regelgeving in de ruimtelijke ordening geldt dat de materie als "weerbaarstig" kan worden aangeduid (Dukker, 2004; Zuidema & De Roo, 2004).

Weerbaarstigheid van beleidsvraagstukken veroordeelt actoren in een beleidsveld tot elkaar. Wanneer kennis niet in voldoende mate voorhanden is en geen consensus bestaat omtrent te hanteren maatstaven (Van de Graaf & Hoppe, 1989), zullen actoren met elkaar in overleg moeten treden. Ze zijn op elkaar aangewezen en zijn gedwongen kennis, meningen en ideeën met elkaar te confronteren (Zuidema & De Roo, 2004:47). Dit geldt in het bijzonder wanneer ervan wordt uitgegaan dat (groepen van) mensen verschillende referentiekaders, drijfveren, belangen, institutionele achtergronden en

agenda's hebben. Deze zijn vaak eerder heterogeen dan homogeen (Clark & Marshall, 2002:1143).

Wanneer de actoren het op tafel liggende beleidsvraagstuk willen bespreken en daaromtrent keuzes willen maken, ontmoeten zij elkaar in een (politieke of beleids-) *arena* (Cohen, March and Olsen, 1972, Koppenjan, 1993). Een goed voorbeeld van een arena is *projectgroep* in een beleidsvormende instantie. In deze projectgroep worden beleidsmaatregelen voorbereid (Van Bueren et al., 2003:195). In de projectgroep kunnen de verschillende leden hun opvattingen kwijt en trachten zij - door een op beleidsovertuiging gebaseerde strategie met oog op de inzet van de hulpbronnen van hun achterban - een debat met ploeggenoten te sturen op een manier waarop zij hun doelstellingen nastreven. Over het algemeen trachten actoren hun wensen om te zetten in eisen, strijdpunten, besluiten en uiteindelijk beleidsresultaten (Bachrach & Baratz, 1970; Van der Eijk & Kok, 1975). Wanneer actoren hierin slagen, verandert een bestaand beleid.

## 2.2. *Beleidsverandering*

De inhoud van beleid kan worden beschouwd als een 'strategische' reactie op de bedreigingen en kansen waarmee een beleidssector wordt geconfronteerd. Wanneer de omgeving verandert, impliceert dit dat beleid ook verandert. Contingentie of dynamiek in de beleidsomgeving vertaalt zich dan naar bestuurlijke interventiepatronen zelf (Frissen, 1996:281). Als gevolg daarvan veranderen beleidsbeelden en daarmee beleid zelf. Beleid vormen en uitvoeren betekent echter niet altijd dat een overheid een geheel nieuwe interventie in een 'nieuw' maatschappelijk domein pleegt, maar is veeleer een verandering in een reeds gestapeld geheel van beleidsprogramma's waartoe eerder is besloten. Beleid maken, impliceert vaak een verandering van bestaand beleid. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen in de vervanging van bestaande wetten door nieuwe (Herweijer, 2001:230-232). Gemiddeld wordt een Nederlandse wet bijvoorbeeld na zeven jaar ingrijpend geamendeerd dan wel ingetrokken of vervangen (Winter, 1996: in Herweijer, 2001).

Om het fenomeen *beleidsverandering* te onderzoeken, kunnen vragen worden gesteld waarom beleidsverandering optreedt, waarom reeds van kracht zijnd beleid niet meer effectief is of waarom andere beleidsinstrumentatie wenselijk wordt geacht. Meer concreet zouden sociale wetenschappers, zoals bestuurskundigen of

beleidswetenschappers, willen weten wat de verklarende variabelen zijn voor deze veranderingen. De verandering van beleid kan diverse oorzaken hebben. Het kan gaan om nieuwe ambterende bewindspersonen, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om een meer routinematige wisseling van beleid. Daarnaast kunnen oorzaken kunnen ook in Brussel (EU) of op de beurs liggen, of treedt beleidsverandering op als gevolg van dynamiek in de beleidsuitvoering. Zo worden nieuwe organisaties opgericht en krijgen oude organisaties een andere taak. Herweijer (2001) spreekt van een 'permanente reorganisatie' op het beleidsuitvoerende vlak. Hij maakt ook een onderscheid tussen kleine (incrementele) en grote (fundamentele) beleidsverandering. Bij een 'echte' beleidsverandering treedt er een wijziging op in de beleidsuitvoering en wordt de samenleving geconfronteerd met wezenlijk andere beleidsprestaties.

### 2.3. *Beleidsgericht leren*

Als belangrijke oorzaak van beleidsverandering wordt beleidsgericht leren gezien. Beleidsmakers hebben beleidsvisies. Ze hebben normatief-ontologische zienswijzen op hoe de wereld eruit zou moeten zien. Vanuit deze visies bepalen zij, vaak nog impliciet, voor een beleidsvraagstuk de doelstellingen en de middelen (waaronder het beleidsinstrumentarium) waarmee zij die doelstellingen willen bereiken. Vaak komen beleidsvisies pas expliciet naar voren wanneer beleidsactoren hun hulpbronnen op een strategische wijze inzetten in de beleidsarena. Dit proces vindt plaats in de context van politieke strijd en debat. Actoren (of coalities van actoren) hanteren dan een strategie om hun specifieke doelstellingen te bereiken. De doelstellingen worden bereikt in de vorm van een beleidsproduct, het instandhouden van een beleid, maar ook het wijzigen van bestaand beleid, of het creëren van nieuw beleid. Wanneer beleid daadwerkelijk verandert, is daar waarschijnlijk een leerproces aan voorafgegaan. Meer in het algemeen geldt dat wanneer een verandering in beleid wordt bewerkstelligd, de gangbare beleidstheorie wordt aangepast op grond van nieuw verkregen kennis (Torenvliet & Jakobs, 1994:104,105). Juist in gevallen waarbij sprake is van weerbarstige beleidsproblemen bestaat er een grote kans dat beleidsgericht leren optreedt. Omdat er veel onzekerheid heerst en er vele nieuwe inzichten zijn, kan een heersende beleidsopvatting of –theorie van het ene op het andere moment worden aangepast. Er heeft dan een beleidsgericht leerproces opgetreden.

Onder *beleidsgericht leren* wordt een relatief duurzame verandering verstaan van



gedachte- of gedragsintenties die resulteren uit ervaring en die betrekking hebben op het bereiken of herzien van grondslagen uit (beleids-)overtuigingen (Sabatier, 1987: 672).

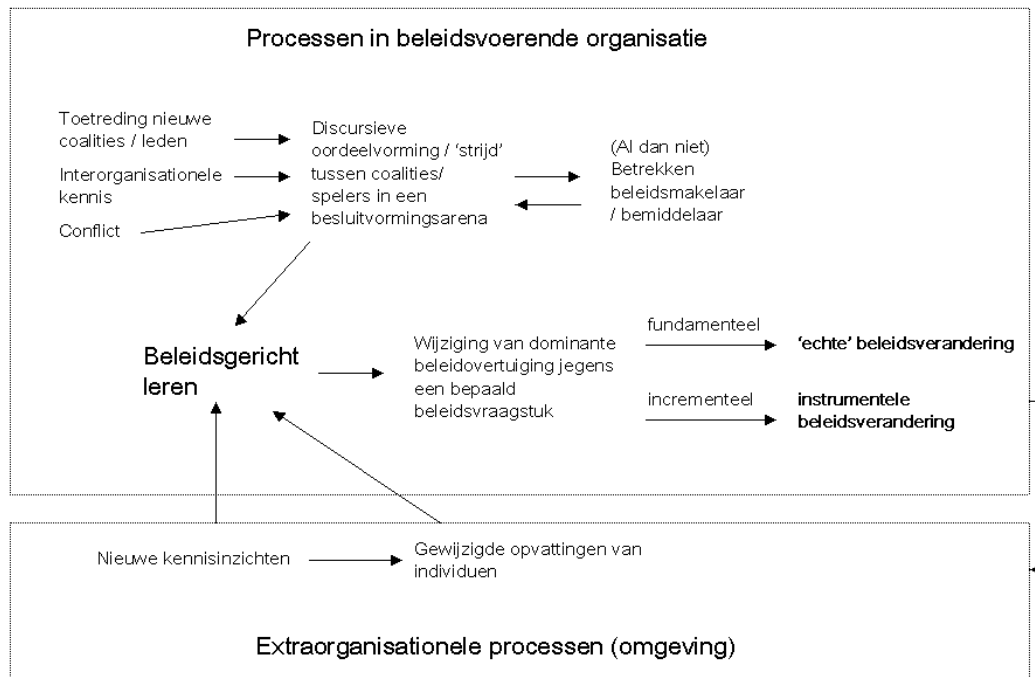
Beleidsgericht leren kan ontstaan door: (1) veranderingen in de opvattingen van individuen, (2) verspreiding van nieuwe opvattingen of inzichten, (3) toetreding van nieuwe leden tot een beleidscoalitie of (4) groepsdynamiek (bijvoorbeeld door conflicten binnen een beleidscoalitie) (Fenger, 2003:129). Beleidsgericht leren kan ook vanuit een louter cognitief oogpunt worden belicht. Leren kan namelijk gezien worden als een manier van omgaan met onzekerheid. In situaties waarin beleidsproblemen als weerbarstig worden beschouwd, zullen beleidsactoren en beleidsmakers onzekerheden willen wegnemen door nieuwe kennisinzichten te vergaren. Beleidsmakers proberen dan een op leren gerichte beleidsontwikkeling en implementatie te bewerkstelligen<sup>13</sup> (Van Heffen, 1995).

Tevens verdient de relatie tussen beleidsactoren in een beleidsveld aandacht. Dit geldt ook voor de factoren die van invloed zijn op een beleidsveld. Beleidsverandering is namelijk de resultante van beleidsgeoriënteerd leren tussen actoren binnen een beleidsveld enerzijds en de invloeden die van buiten het beleidsveld afkomstig zijn, anderzijds (Eberg, 1997:248).

Een structuuroverzicht van de processen die uiteindelijk via beleidsgericht leren leiden tot doorbraken of beleidsverandering, staat weergegeven in figuur 1. In deze studie staat echter niet het beleidsveld centraal als eenheid van onderzoek, maar de beleidsvoerende instantie, dat wil zeggen de organisatie waar een beleid wordt ontwikkeld (oftewel 'geschreven'). Het Ministerie van VROM is zo'n organisatie.

---

<sup>13</sup> Voor een op leren gerichte beleidsontwikkeling en implementatie moeten een aantal condities van kracht zijn. Dit impliceert dat beleidsmakers, -uitvoerders en -handhavers de ruimte moeten hebben om (1) kennis te vergaren, (2) over bewegingsvrijheid moeten kunnen beschikken om op veranderende omstandigheden te reageren of (3) helemaal geen actie moeten ondernemen en te vertrouwen op het zelfregulerende vermogen in de samenleving (Hommes, 1998).



Figuur 1: structuuroverzicht van processen die uiteindelijk via beleidsgericht leren tot beleidsverandering leiden (herkomst van Sabatier e.a.).

#### 2.4. Beleidstheorieën die beleidsverandering verklaren

In beleidswetenschappelijk onderzoek is in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw meerdere malen getracht een verklaring te vinden voor het optreden van beleidsverandering. Steeds opnieuw kwamen theoretici met nieuwe unieke verklaringen die mogelijkwijs voorspellingskracht zouden hebben. Dit leidde tot vele beleidsbeschrijvingen en *case studies* met beperkte houdbaarheid, zonder een significante bijdrage te leveren aan de algemene kennis over het fenomeen beleidsverandering (Herweijer, 2001:236). Als gevolg van een constatering met een dergelijke strekking is er met name door de beleidswetenschapper Paul Sabatier een poging ondernomen om tot een algemene theorie te komen ter verklaring van beleidsverandering. Deze theorie, het *Advocacy Coaliton Framework (ACF)*, is inmiddels wereldwijd op verschillende beleidsterreinen in bestuurskundig onderzoek toegepast

(Sabatier, 1999; Fenger, 2001:132). Naast het ACF zijn er in de loop der jaren meerdere theorieën<sup>14</sup> ontwikkeld ter verklaring van beleidsverandering. Zo is er in Nederland een analysekader ontwikkeld door *Van Bueren et al.* (2001). Zij proberen de omgang met weerbarstige problemen te duiden door stagnaties en doorbraken in beleidsprocessen te verklaren.

#### 2.4.1. Het 'Advocacy Coalition Framework'

De Amerikaan Paul Sabatier (1987, 1988) ontwikkelde het *Advocacy Coalition Framework (ACF)* om een alternatief te bieden voor het fasenmodel (Jones, 1970; Anderson, 1975)<sup>15</sup> dat in het begin van de jaren '80 de theorievorming binnen de beleidswetenschap domineerde. Daarnaast deed Sabatier een poging om tot een synthese te komen van de beste kenmerken van de *Top-down* en *Bottom-up*<sup>16</sup>-benaderingen in de beleidsimplementatie.

Vanuit deze optiek wilde hij te weten komen hoe problematiek verklaard kon worden met betrekking tot:

- verandering in publieke opinie in relatie tot het in het oog springen van verschillende problemen;
- het vinden en hebben van een probleemperceptie;
- periodieke worstelingen betreffende de juiste locus van overheidsgezag;
- het incompleet of niet bereiken van beleidsdoelstellingen;
- het hanteren van een iteratief proces voor beleidsformulering;
- de oorzaken van de problematische beleidsimplementatie;
- problemen met het herformuleren van beleid;

---

<sup>14</sup> Onder de andere theorieën die een algemene verklaring proberen te vinden voor beleidsverandering kunnen het 'Punctuated Equilibrium' (Baumgartner & Jones, 1993), het Beleidsgeneratiesmodel (De Vries, 1999) en het 'Elementen van governance'-model (Bressers & Kuks, 2003) worden geschaard. In dit onderzoek wordt vanwege de geringe toegestane hoeveelheid theorie niet ingegaan op deze analytische kaders.

<sup>15</sup> Het fasenmodel is een benadering die het beleidsproces opdeelt in een serie van fasen, waaronder agendering, beleidsvorming, beleidsvaststelling en evaluatie. Binnen de fasen worden de aspecten belicht die van invloed zijn op het beleidsproces als geheel (Sabatier, 1999).

<sup>16</sup> Onder *Top-down* wordt verstaan dat beleidsuitvoerders zich vanzelfsprekend committeren aan de doelen achter een beleid. De mate waarin zij dat doen kan beschouwd worden als de mate van hun loyaliteit aan politiek en bestuur. In de *Bottom-up* benadering wordt de nadruk gelegd op wat er in het beleidsveld werkelijk gedaan wordt door actoren die een rol hebben, of zich een rol aanmeten, bij de uitvoering van beleid (Van de Graaf & Hoppe, 1989:334-335).





- technische informatie een duidelijke plaats geven in de beleidstheorie (Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1997:2, Sabatier, 1999).

In 1987 publiceerde Sabatier zijn "Policy Change Model". In dit model werd de basis gelegd voor een systematische analyse van de veelheid van processen die beleidsverandering initieert en richting geeft aan verandering. Uitgangspunt is de eenheid van onderzoek: het "policy subsystem", oftewel het beleidsveld. Dit omvat een scala van actoren die bij een bepaald beleid of beleidsprobleem zijn betrokken. Centraal staat binnen het ACF dat de actoren zijn ondergebracht in verschillende *pleitcoalities* (Lulofs, 2003). Deze relatief stabiele coalities van actoren hebben ieder een eigen beleidsovertuiging van waaruit zij hun opvattingen jegens een beleidsvraagstuk afleiden en een beleidskeuze maken (Sabatier, 1987:663). Beleid komt in het ACF tot stand doordat verschillende coalities hun machtsbronnen aanwenden om hun eigen beleidsvisies in overheidsbeleid om te zetten (Hoogerwerf, 1992). Wanneer (coalities van) actoren echter niet tot een vruchtbare dialoog komen en de discussie omtrent een beleidsthema verzandt, kan een beleidsmakelaar bemiddelen en de partijen bij elkaar brengen om een compromis bereiken. Sabatier erkent naast het beleidsveld het bestaan van externe factoren die van invloed kunnen zijn op processen in het beleidsveld. Deze zijn onder te verdelen in een robuuste (stabiele parameters) en een minder robuuste set van condities (externe systeemgebeurtenissen). *Beleidsgericht leren* is in het ACF te verklaren als gevolg van invloeden van buiten het beleidsveld of als gevolg van een belangrijke verandering (of verschuiving) van beleidsovertuiging bij de dominante beleidscoalitie. Beleidsgericht leren wordt als belangrijkste verklaring gezien voor het optreden van beleidsverandering. Een fundamentele beleidsverandering treedt volgens Sabatier alleen op als een vertoogcoalitie van actoren de plaats overneemt van een andere vertoogcoalitie en de beleidsarena domineert. Deze overgang tussen toonaangevende vertoogcoalities betekent eveneens een verandering van de normatieve kern van de beleidsovertuiging in een beleid. Als gevolg hiervan zal een beleid nieuwe doelstellingen of uitgangspunten krijgen en heeft dit grote consequenties voor de beleidsprestaties en –uitvoering. Deze veranderen fundamenteel. Een structuuroverzicht van het ACF is weergegeven in bijlage B.

#### 2.4.2. Analytisch kader Van Bueren et al.

Een andere benadering van de wijze waarop beleidsverandering kan worden verklaard,

wordt geboden door het analytische kader van Van Bueren et al. (2003). Zij gaan ervan uit dat een beleidsproces kan worden geanalyseerd door een aantal beleidsronden te onderscheiden die worden gemarkeerd door het optreden van stagnaties en doorbraken. Stagnaties en doorbraken treden op in een arena waarin diverse actoren uit een beleidsveld verschillende probleempercepties hebben, waarvoor een oplossing wordt gezocht. Hierbij kunnen ze strategisch te werk gaan om de voor hun gunstigste beleidsuitkomst te bereiken. Vanwege conflicterende belangen kan een stagnatie in de discursieve oordeelsvorming optreden en komt het oordeelvormende en/of oplossingzoekende debat tot stilstand.

Dit kan leiden tot diverse beleidsuitkomsten. Er kan sprake zijn van *nondecisions* (geen beleid is immers ook beleid), eenzijdige besluiten, compromissen of innovatieve besluiten gebaseerd op verrijking en doelvervlochten tussen actoren (Van Bueren et al. , 2003:196). De beleidsuitkomst kan ontstaan als gevolg van een strategieverandering van de actoren, maar kan ook een gevolg zijn van de institutionele invloed op een beleidsronde: door de vele interactiemomenten tussen de actoren zijn de actoren dezelfde metataal gaan spreken en hebben ze een gemeenschappelijk referentiekader ontwikkeld. De resultaten van een beleidsronde kunnen echter bijdragen aan de reductie van onzekerheid in een beleidsveld. Wanneer dit optreedt, spreken Van Buren et al. van *beleidsgericht leren*. In het perspectief van een beleidsnetwerk kunnen de resultaten van een beleidsspel waarin met weerbarstige problemen moet worden omgegaan, worden gerelateerd aan de mate waarop verschillende actoren er door interactie en coöperatief gedrag in slagen om onzekerheden te reduceren. Om dit te begrijpen is het van belang helder te krijgen wat de hulpbronnen, belangen, strategieën en cognitieve percepties van de actoren zijn.

Van Bueren et al. onderscheiden vier oorzaken die als verklaring kunnen dienen voor het optreden van stagnaties en doorbraken in een beleidsvormingsproces:

*sociale oorzaken*: een gebrek aan interactie tussen actoren die onmisbare hulpbronnen hebben om het beleidsspel gaande te houden, kan leiden tot stagnatie in de besluitvorming rondom een beleidsvraagstuk. Vanwege hun wederzijdse afhankelijk is de coöperatie tussen deze actoren in het belang van het beleidsspel onmisbaar;

*cognitieve oorzaken*: actoren hebben vaak verschillende probleem- en

oplossingspercepties. Dit betreft ook hun opvatting over de kwaliteit van de aanwezige kennis of het onderzoek dat gedaan moet worden om meer kennis te vergaren over het ter discussie staande beleidsthema.

*institutionele oorzaken:* ondersteunende instituties die actoren delen, zoals duurzame relaties, een metataal, (informele) regels, (beleids-)overtuigingen, normen en waarden;

*netwerkmanagement:* netwerkmanagement beoogt het verbeteren van coöperatie en samenwerking tussen actoren op een manier waarop stagnaties in een besluitvormingsproces worden voorkomen en doorbraken plaats kunnen vinden. Het inzetten van beleidsmakelaars, *facilitators* en *mediators* om overeenstemming tussen de beleidsactoren te bereiken met betrekking tot doelstellingen, structuur en regels in het beleidsspel, kan worden gezien als toepassing van netwerkmanagement.

Een structuuroverzicht van het analytisch kader van Van Bueren et al. is weergegeven in bijlage C.

### *2.5. Een analytisch kader om beleidsvormingsprocessen in beleidsvoerende organisaties te verklaren.*

De twee omschreven analytische kaders die beleidsverandering, beleidsgericht leren en doorbraken en stagnaties in beleidsprocessen omschrijven en trachten te verklaren, bieden een interessant theoretisch perspectief ter beantwoording van de onderzoeksvraag hoe stagnaties en doorbraken in het beleidsvormingsproces van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn te verklaren. Het is interessant om de twee analytische kaders te toetsen in de onderzoekscontext van deze studie. Hierbij spelen echter een paar problemen. Toegepast op de onderzoekscontext die in deze studie centraal staat, kunnen die worden gegeven in de vorm van kritiek op de analytische kaders van het ACF en Van Bueren et al.

#### *2.5.1. Kritiek op de toepassing van het ACF*

De theorie van Sabatier bevat een aantal aannames die in deze onderzoekscontext niet opgaan.

*In de eerste plaats* staat niet het hele beleidsveld, maar slechts dat deel van de beleidsvoerende actor (het ministerie van VROM) dat zich met beleidsvorming bezighoudt, centraal als eenheid van onderzoek. Het beleidsveld bestaat namelijk uit een constructie van een veelheid aan beleidsvelden met betrekking tot de (leef)omgeving waarop het beleidsinstrument vergunningstelsels van kracht is.

*Ten tweede* wordt niet een periode van tien jaar (zoals het ACF veronderstelt) of meer belicht. Beargumenteerd kan worden dat in de beleidscontext van dit onderzoek met de ingang van de tweede MDW-operatie in 1994 een kritische reflectie op de bestaande regelgeving in de (leef)omgeving in gang is gebracht. Dit wil echter nog niet zeggen dat er sinds 1994 al sprake was van een groep actoren die zich specifiek bezighielden met de mogelijke integratie of stroomlijning van vergunningprocedures. Een mogelijk beleidsveld is er pas gekomen in 2004. Om diezelfde reden is het ACF wellicht moeilijk of niet toepasbaar in nog weinig of niet ontgonnen beleidsvelden.

*In de derde plaats* veronderstelt het ACF dat technische (kwantitatieve) kennis een prominente rol heeft. Voor beleidsvelden die vanwege hun weerbarstige beleidskarakter te maken hebben een hoge mate van onzekerheid, pluriformiteit of ambiguïteit is dit vaak lastig. Beleidsvelden die te maken hebben met weerbarstige problemen kennen vaak ook een moeilijk vast te stellen of wisselend beleidsnetwerk. Bovendien heeft het ACF slechts in zeer beperkte mate aandacht voor verschuivingen in machtsposities en afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (Fenger, 2003:132). Ik ben van mening dat het beleidsvraagstuk omgevingsvergunning een jong beleidsnetwerk kent dat thans nog in ontwikkeling is een meer vaste vorm of samenstelling aan te nemen.

*In de vierde plaats* beperkt het ACF zich met betrekking tot de verklaring van beleidsveranderingen tot (a) veranderingen in beleidsvisies van de leden van beleidscoalities en (b) externe verstoringen. Het ACF doet geen uitspraken over de condities waaronder deze factoren een proces van beleidsverandering in gang zetten (Fenger, 2003:132).

*In de vijfde plaats* wordt de rol van de beleidsmakelaar in het ACF gezien als de rol van een 'scheidsrechter'. Hij zorgt ervoor dat de strijdende pleitcoalities zich aan de institutionele regels van een besluitvormingsproces houden en grijpt in wanneer zij

hiervan afwijken. In tegenstelling tot deze rol kan de beleidsmakelaar in dit onderzoek misschien ook wel worden gezien als die van een deskundige die door een beleidsactor of –coalitie wordt betrokken om kennis toe te voegen aan een team dat zich bezighoudt met beleidsvorming of –voorbereiding. De toevoeging van kennis kan dan leiden tot nieuwe inzichten en in deliberatie kan de werkgroep dan tot besluit te komen. Van een dergelijke rol van de beleidsmakelaar wordt in het ACF niet gesproken.

*Tot slot* moet worden gezegd dat het ACF, waarin de strijd tussen coalities centraal staat, is ontwikkeld in een context van gepolitiseerde en pluriforme relaties tussen politiek bestuur en samenleving. Deze context, de Verenigde Staten van Amerika, kenmerkt zich verder door het ontbreken van regeringscoalities. Dit creëert goede condities voor een heftige en openlijke strijd die relatief zelfstandig in ‘rondes’ worden uitgevochten tussen coalities. Daarentegen is een aspect van de Nederlandse politieke en culturele traditie juist dat de openlijke strijd tussen coalities wordt vermeden en dat veelvuldig, conform het neo-corporatistisch model, overlegd wordt tussen ‘partners’ alvorens tot een beslissing te komen in de zin van een eventuele beleidsverandering. Er wordt ‘gepolderd’ door voorzichtig te manoeuvreren in een tactisch spel. Ook zal men daar de overname van de positie van de dominante coalitie niet gauw waarnemen. Eerder is er sprake van een netwerk waarin posities door de tijd sterker en zwakker worden. Deze verschillen hebben naar verwachting invloed op de kans dat beleidsverandering tot stand komt, alsook het tempo waarin zich dat naar verwachting zal voltrekken (Lulofs, 2002a).

*Samenvattend* kan worden gesteld dat de beleidscontext die in dit onderzoek centraal staat niet uitsluitend diegene is die het ACF ideaaltypisch veronderstelt. Om die reden is het niet mogelijk om het ACF als verklarende theorie te hanteren. Wel bevat het ACF bruikbare elementen die kunnen worden gebruikt in dit onderzoek.

### *2.5.2. Kritiek op de toepassing van het analytische kader van Van Bueren et al.*

Het analytische kader van Van Bueren et al. komt in tegenstelling tot het ACF wel tegemoet aan de omgang met weerbarstige beleidsproblematiek. Het model kent volgens mij echter weer andere nadelen die de toepassing ervan op de in dit onderzoek centraal staande context niet aantrekkelijk maken. In de eerste plaats wordt wel naar beleidsovertuigingen van de beleidsactoren gerefereerd, maar staat dit element in het

analytische kader niet zo centraal als in het ACF. In de tweede plaats ben ik van mening dat het analytische kader van Van Bueren et al. een te grote vereenvoudiging van de werkelijkheid biedt. Het ontbreekt het model aan een algemeen onderliggend verklaringsmodel. Er zijn te weinig (specifieke) onafhankelijke variabelen die de doorbraken en stagnaties in het beleidsspel verklaren. In de derde plaats wordt niet gerefereerd naar coalities van actoren die een gezamenlijk doel en een gezamenlijke strategie hebben die collaboratie tussen twee of meerdere actoren vereist. Tot slot geldt, en dat geldt ook voor het ACF, dat het analytische kader niet is gefocust op een beleidsvormingsproces binnen een beleidsvoerende instantie (zoals het Ministerie van VROM), maar op een beleidsveld als geheel.

### *2.5.3. Noodzaak tot ontwikkeling van een meer toepasbaar verklaringskader*

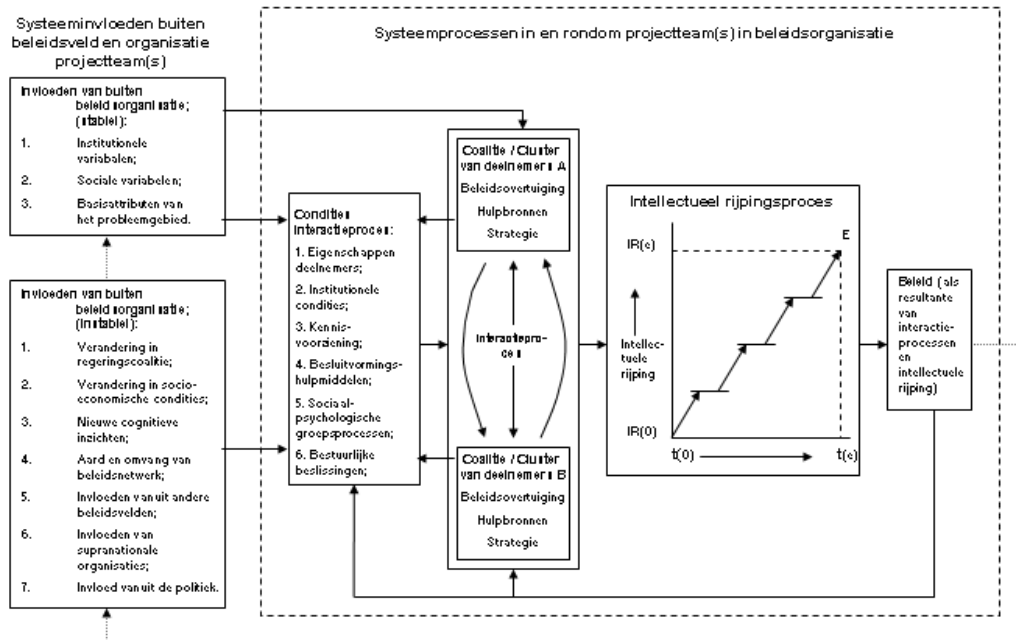
Omdat het ACF en het analytische kader van Van Bueren et al. interessante, maar niet toereikende analytische kaders bieden die de onderzoeksvragen in de betreffende beleidscontext kunnen beantwoorden, heb ik ervoor gekozen een nieuw analytisch kader te ontwikkelen. In dit analytische kader is gebruik gemaakt van waardevolle elementen uit het ACF en het analytische kader van Van Bueren et al.. Het nieuwe analytische kader is toegespitst op dat deel van de beleidsorganisatie dat zich bezighoudt met beleidsvorming. Dit deel van de beleidsorganisatie is in deze studie de eenheid van analyse.

### *2.6. Analytisch kader ter verklaring van processen in projectgroepen*

Het analytische kader is ontwikkeld om processen te verklaren in beleidsorganisaties, waarin projectgroepen, task forces of commissies zich bezighouden met beleidsvorming in een omgeving waarin vele actoren invloed trachten uit te oefenen op de daarin voorkomende besluitvormingsmomenten. Meer specifiek kan het analytische kader een bijdrage leveren om de doorbraken en stagnaties te verklaren die zulke groepen ondervinden in interactieprocessen.

Een algemene impressie van dit analytische kader, het zgn. 'beleidsrijpingskader', staat weergegeven in figuur 2. Deze benaming is overigens een afgeleide van de uitgebreide naam van dit analytische kader: het 'multivariaat discursief-incrementele beleidsrijpingskader'. De volledige naam van dit analytische kader kan als volgt worden geïnterpreteerd:

- *Multivariaat*, omdat een veelheid van verschillende verklarende variabelen ten grondslag ligt aan het optreden van doorbraken en stagnaties (bijv. de komst van nieuwe bewindspersonen of typische kenmerken van de beleidsorganisatie);
- *Discursief*, omdat de oordeelsvorming in de totstandkoming van beleid ontstaat in een besluitvormingsarena, waarin meerdere leden of pleitcoalities een rol spelen en invloed uitoefenen;
- *Incrementeel*, omdat beleid stapsgewijs en via opeenvolgende interactieprocessen tussen actoren tot stand komt;
- *Rijping*, vanwege het feit dat beleid na elk interactie- en besluitvormingsronde intellectueel en beleidsmatig inhoudelijk is gegroeid en steeds meer de vorm krijgt van een concreet beleidsproduct, bijv. een nota.



Figuur 2: het beleidsrijpingskader

### 2.6.1. De verklaring van de afhankelijke variabelen

Het beleidsrijpingskader probeert stagnaties en doorbraken te verklaren in beleidsronden. Deze kunnen in het analytische kader worden verklaard uit de condities waaronder interactieprocessen zich afspelen. Omdat doorbraken kunnen worden gezien als een verandering van standpunt in een beleidsvormingsproces, kan een analogie worden gemaakt met twee in dit onderzoek centraal staande begrippen: *beleidsgericht leren* en *beleidsverandering* (zie bladzijden 19 e.v.).

#### 2.6.1.1. *Beleidsgericht leren, beleidsverandering, stagnaties en doorbraken*

Omdat er binnen een beleidsvoerende instantie in een projectgroep vele leden met verschillende achtergronden zitten, is deze groep een arena waarin pluriforme besluitvorming plaatsvindt. In deze arena moeten de leden van dit team complexe besluiten nemen. Ieder nieuw kennisinzicht, de toetreding van een nieuwe coalitie/actor of het optreden van een conflict in een werkgroep kan leiden tot gewijzigde verhoudingen. Een wijziging van de dominante beleidsovertuiging in een werkgroep kan er uiteindelijk toe leiden dat een bestaande beleidslijn wordt gewijzigd en/of nieuw beleid wordt ontwikkeld (zie figuur 1 op bladzijde 22). Gaandeweg het proces van beleidsformulering worden dominante gedeelde beleidstheorieën meer zichtbaar.

Meer in het algemeen kan een stagnatie in het licht van het beleidsrijpingskader worden gezien als een fase in een iteratief proces van besluitvorming op het gebied van het formuleren van een (deel-)concept in een fase van de beleidsvorming. Wanneer een projectgroep zich bijvoorbeeld in beleidsconceptvorming bevindt op het niveau van fase 1 (in de structuurweergave is een niveau of fase in de box van het intellectuele rijpingsproces weergegeven als een plat streepje) zullen zij een door het voeren van een iteratief interactieproces een beleidsconcept op het niveau van fase 2 willen bereiken. Nadat zij bijvoorbeeld de fase van probleemvinding hebben doorlopen (fase 1), willen zij een oplossingsrichting vinden en een vervaardigd deelontwerp selecteren. Wanneer zij daarin slagen – de keuze voor het beste deelontwerp gegeven de condities die het beslisproces van de groep beïnvloeden – bereiken zij de fase van de ontwikkeling van een gekozen beleidsontwerp (fase 2). Om van fase 1 tot fase 2 te komen, zal de groep tot een aantal besluiten moeten komen. Deze vinden plaats in een aantal besluitvormingsronden waarin de leden van de projectgroep informatie vergaren om de standpunten die zij uitdragen kracht bij te zetten. In zo'n besluitvormingsronde (in figuur

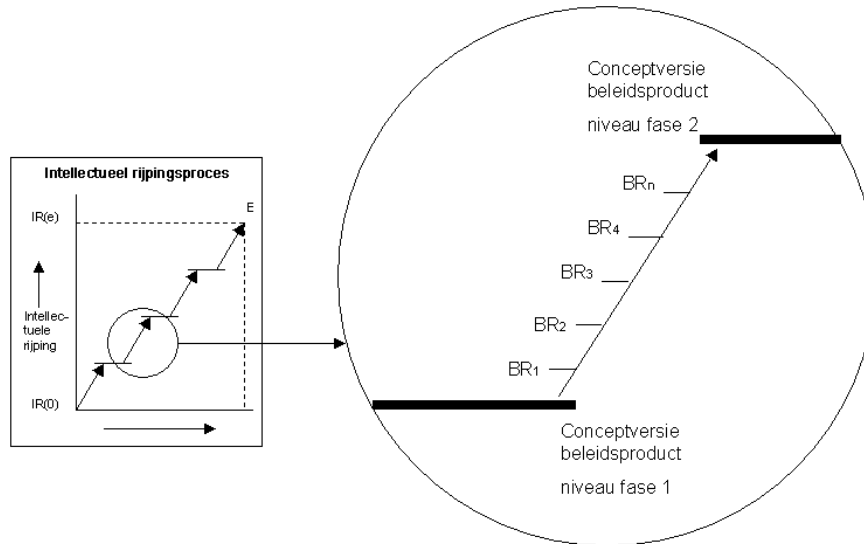


3 aangegeven met de letters 'BR'; staat op de volgende bladzijde) vindt dan de confrontatie tussen percepties van de leden van een projectgroep plaats. Wanneer een complex probleem wordt behandeld, kan het zijn dat verschillende leden van de groep verschillende percepties van een oplossingsrichting (een vervaardigd deelontwerp) hebben en er na één besluitvormingsronde (BR<sub>1</sub>) niet uitkomen. In dat geval is weer een verdere besluitvormingsronde (BR<sub>2</sub>) nodig. Dit proces kan een herhalend (iteratief) karakter krijgen en lang duren.

Indien de discussie voortduurt en geen duidelijke beslissing kan worden gemaakt, bestaat de kans dat een discussie vastloopt. In dat geval zijn er een heleboel besluitvormingsronden nodig om een volgende fase in het beleidsvormingsproces te bereiken. Er kunnen n besluitvormingsronden (BR<sub>n</sub>) nodig zijn, eer de volgende beleidsvormingsfase wordt bereikt. In zo'n geval kan worden gesproken van *stagnatie*.

*Een situatie van stilstand in de ideevorming op het kritieke pad van een beleidsproject, waardoor een volgende ronde of fase in het beleids(vormings-)traject niet snel wordt bereikt.*

Een stagnatie kan optreden als gevolg van een veelheid aan factoren. Zo kunnen onoverbrugbare normatieve opvattingen of zwaarwegende directiebelangen van projectteamleden in een interdisciplinair team (vaak op het niveau van conflicterende waarden) ertoe leiden dat een besluitvormingsarena verwordt tot een 'loopgravenoorlog' waarin alleen op basis van macht wordt gediscussieerd. Om uit deze netelige situatie van stilstand te komen, is een bepaalde mate van beleidsgericht leren nodig om de sprong naar een volgende fase (of besluitvormingsronde) te maken. Wanneer een projectgroep omgaat met een weerbarstig beleidsprobleem, kan de combinatie van pluriformiteit, ambiguïteit en onzekerheid ertoe leiden dat tussen fasen veel besluitvormingsronden nodig zijn. Daarmee zijn stagnaties in weerbarstige beleidsvormingsprocessen, misschien wel onvermijdbaar. In figuur 3 is een meer gedetailleerde structuurweergave te zien van het intellectuele rijpingsproces (zie figuur 2) dat zich in een beleidsvormingsproces voordoet.



*Figuur 3: Het iteratieve karakter van interactieprocessen tussen fasen in de beleidsvorming.*

Een stagnatie in het proces van besluitvorming rond tussentijdse fasen in de beleidsvorming kan op verschillende manieren worden opgelost. In eerste instantie kan de projectgroep actie ondernemen. Zo kan er door de projectgroep voor worden gekozen een procesbegeleider op het project te zetten, een deskundige collega vanuit een kennishoudende directie te betrekken, beslissingsruimte neer te leggen bij een hoger beslisorgaan (bijvoorbeeld de stuurgroep), de adviezen van een denktank of klankbordgroep van doorslaggevende betekenis te laten zijn (in die zin dat ze beslissingsbevoegdheid hebben) of de dynamiek of samenstelling van een projectgroep ingrijpend te veranderen. In de tweede plaats kunnen ‘krachten’ die buiten de projectgroep zelf liggen, ervoor zorgen dat een doorbraak wordt bereikt.

Interpreteren we deze mogelijkheden om stagnaties te doorbreken in termen van het ACF en Van Bueren et al., dan zien we verschillende manieren om doorbraken te forceren:

*Netwerkmanagement:* wanneer een projectgroep (van bijvoorbeeld een ministerie) te maken heeft met veel onzekerheden van andere in het beleidsveld aanwezige actoren en hun probleempercepties, kan de groep deze actoren op een kundige manier bij het beleidsvormingsproces betrekken; bijvoorbeeld door het instellen van een klankbordgroep, een begeleidingscommissie, het houden van consultatierondes, het benaderen van een 'beleidsmakelaar'<sup>17</sup> of het in de projectgroep opnemen van een vertegenwoordiger van een belangrijke actor uit het beleidsveld. Het grote verschil van netwerkmanagement met de andere vormen van manieren van het bereiken van doorbraken, is dat actie in eerste instantie primair bij de initiërende actor ligt. Dit heeft een reden. Een ministerie kan netwerkmanagement bijvoorbeeld strategisch vormgeven om vervolgens te proberen een gunstig (voorbereid) onderhandelingsresultaat te behalen in de discussie met andere actoren uit het beleidsnetwerk.

*Sociale manieren:* andere partijen dan de initiërende actor kunnen de samenwerking tussen de actoren uit het beleidsveld bevorderen. Dit kunnen ze bijvoorbeeld doen door interorganisationele afstemming te zoeken, coördinatie te bevorderen om de vertrouwensbasis tussen actoren te verbeteren en duurzame samenwerkingsrelaties te bewerkstelligen. Een voorbeeld vormt een forum dat een aantal samenwerkende actoren inricht om een bepaald beleidsvraagstuk op periodieke basis te bespreken. Ook ondernemen meerdere actoren acties rondom een beleidsvraagstuk, waarbij de nadruk op de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren wordt verhelderd en de partijen worden gestimuleerd tot coöperatie. In tegenstelling tot netwerkmanagement gaat het in dit geval niet zo zeer om gestuurde actie. Een gedeeld vertrouwen ontstaat namelijk niet zo zeer door aansturing, maar eerder als resultante van gedeelde ervaringen.

*Institutionele manieren:* op het proces van deliberatie tussen actoren in een beleidsarena hebben diverse instituties invloed. Deze zijn vooral van organisationele en legislatieve aard. Zij kunnen van pas komen in een situatie waarin een stagnatie optreedt. Bepaalde instituties kennen bijvoorbeeld aparte onderhandelingssettings en

---

<sup>17</sup> De taak van de beleidsmakelaar, bemiddelaar of 'facilitator' is om de 'loopgravenoorlog' tussen de ruziënde (coalities van) actoren te beslechten. Zijn doel is de twistende partijen een compromis te laten sluiten en een volgende fase in een beleidsvormingstraject te bereiken;

beslisregels. Deze zijn er vaak om in ingewikkelde situaties snel tot besluitvorming te komen<sup>18</sup>. Vaak in de vorm van het bereiken van een compromis tussen verschillende partijen. Een voorbeeld vormt het voorleggen van een vraagstuk aan een partij die geen onderdeel van de beleidsarena zelf uitmaakt (ergo: daar geen belangen heeft): bijvoorbeeld de rechterlijke macht. Vaak zijn dergelijke onderhandelings- of controlemechanismen ingebed in formeel voorgeschreven processen. Een voorbeeld hiervan vormt het formele wetgevingstraject waarbij een wetsvoorstel een veelheid aan ambtelijke stations moet passeren alvorens op politiek niveau (in de Eerste en Tweede Kamer) te worden besproken en al dan niet gefiatteerd. Ook bestaan instituties binnen primair beleidsvormende organisaties. Binnen een departement is het bijvoorbeeld gebruikelijk een lastig vraagstuk voor te leggen aan een hoger beslisorgaan (bijvoorbeeld een stuurgroep of de bestuursraad);

*Cognitieve manieren:* de centrale gedachte is dat een doorbraak kan worden bereikt door kennis te verwerven en onzekerheid weg te nemen. Dit helpt (inhoudelijke deskundige) actoren met verschillende probleempercepties dichter bij elkaar te komen doordat ze een dieper analytisch inzicht van het beleidsvraagstuk in kwestie krijgen. Daarnaast kunnen cognitieve inzichten ertoe leiden dat actoren bepaalde maatstaven overeenkomen en aan de hand van die gedeelde maatstaven en verschillende probleempercepties onderzoek instellen. In het geval van de inzet van cognitieve stagnatiedoorbraak, hoeft de actie niet altijd bij de beleidsvoerende actor te liggen; deze kan daar echter wel nadrukkelijk accent op leggen. In zo'n situatie wordt de beleidsarena geconfronteerd met veel 'beleidsmatig' onderzoek;

Deze vier manieren om doorbraken te forceren in besluitvormingsprocessen die door stagnaties vastzitten, kunnen in termen van het beleidsrijpingskader worden geïnterpreteerd als de interorganisationele variabele 'besluitvormingshulpmiddelen' (zie figuur 2 op bladzijde 30).

### 2.6.2. De verklarende variabelen uiteengezet

---

<sup>18</sup> In de institutionele economie worden instituties vaak gezien als een manier om transactiekosten te verlagen. Het overleggen met andere partijen op basis van op ervaringen gebaseerd vertrouwen bespaart bijvoorbeeld een heleboel kosten in de zin van informatievergaring.

*Kort samengevat* wordt in het beleidsrijpingskader de beleidsvorming in en tussen projectteams, als volgt benaderd. Centraal staan twee processen die uiteindelijk resulteren in een concreet beleidsdocument: interactieprocessen en het beleidsrijpingsproces.

#### *2.6.2.1. Interactieprocessen*

Dit zijn in de eerste plaats de *interactieprocessen* tussen de projectteamleden. Wanneer besluitvorming dient plaats te vinden, gebeurt dit vaak in een geïnstitutionaliseerde setting, bijvoorbeeld een wekelijkse vergadering. Dit vormt dan de arena waarin de leden van het team hun opvattingen en zienswijzen tegen elkaar in de strijd gooien om anderen te overtuigen van hun beleidsovertuiging. Vaak zal aan het einde van deze besluitvormingssessie een compromis worden gesloten.

#### *2.6.2.2. Beleidsrijpingsproces*

In de tweede plaats treedt een *intellectueel rijpingsproces* op. Beleidsmakers beginnen met een *vaag en ambigu idee* van wat precies de beleidsproblematiek is (in figuur 2 op bladzijde 30 op tijdstip  $t(0)$ ) en zullen aan het einde van besluitvormingsronden een concrete doelmiddelstructuur hebben ontwikkeld. Ze zullen, kortom, een proces moeten doorlopen waarbij ze voor een weerbaarstig beleidsvraagstuk een oplossing moeten vinden in de zin van een politiek bekrachtigde doelmiddelstructuur die voorziet in dit probleem: een beleid. Dit is in het beleidsvormingstraject het eindproduct: een volwassen geworden beleidsdocument (punt E op tijdstip  $t(e)$ ). Gewezen wordt op de steeds optredende stapsgewijze beweging van stagnatie en doorbraak. Wanneer informatie tekortschiet of draagvlak voor een besluit ontbreekt, zal een verdere besluitvormingsronde nodig zijn. Stapje voor stapje wordt een beleidsproduct per besluitvormingsronde meer helder. In de figuur is dit weergegeven als een niveau van een beleidsvormingsfase (zie paragraaf 2.6.1.1. op p. 28).

#### *2.6.2.3. Factoren die het beleidsproces beïnvloeden: intraorganisationeel en extraorganisationeel*

Natuurlijk schetst dit beeld een grote vereenvoudiging van de werkelijkheid. De manier waarop interactieprocessen plaatsvinden en doorbraken in discussieronden worden geforceerd, zijn erg afhankelijk van factoren die op deze processen van invloed zijn. Dat

zijn (a) factoren die binnen de beleidsorganisatie van kracht zijn en (b) factoren van buiten de beleidsorganisatie.

*Factoren (condities) binnen de organisatie* zijn bijvoorbeeld de eigenschappen van deelnemers aan het interactieproces, zoals opleidingsniveau, vakgebied, ervaring, beschikbare tijd of motivatie. Ook zijn institutionele factoren, zoals organisatie, een gedeelde deskundige taal en formele regels van invloed op de discussieronden die vorm geven aan het uiteindelijke beleidsproduct. Binnen een werkgroep kunnen sociaal-psychologische groepsprocessen ook een belangrijke rol spelen. De stijl van leiderschap in de werkgroep vormt een voorbeeld, maar de groepsdunk van een werkgroep of de groepsdruk die op individuele leden van de groep wordt uitgeoefend, kunnen eveneens een rol van betekenis spelen. Tot slot kan ook kennisvoorziening van de groepsleden binnen de organisatie een belangrijke rol spelen in hoe besluitvormingsprocessen verlopen. Hier gaat het om vragen als of de organisatie bijvoorbeeld een intranetwerk en/of een bibliotheek heeft en of deze kennis faciliterende voorzieningen de groepsleden in voldoende mate ondersteunen in het maken van rationele afwegingen.

In de *factoren die buiten de beleidsorganisatie* van invloed zijn op de projectgroep is een onderscheid te maken. In de eerste plaats zijn er invloeden die zelf moeilijk veranderen. Deze factoren zijn *stabiel* en dus zeer robuust tegen verandering. Zo zullen de aard en omvang van de fundamentele problemen die spelen op het beleidsterrein van het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening niet zo maar binnen een jaar veranderen. Daar gaan jaren over heen. In de tweede plaats zijn er extraorganisationele factoren met een wat meer *instabiel* karakter. Regeringscoalities veranderen sowieso per vier jaar en in Nederland is het de afgelopen jaren niet vreemd dat een kabinet eerder wordt gedwongen op te stappen, hetgeen een regeertermijn van een coalitie verkort. Ook is het mogelijk dat de EU opeens besluit een norm te gaan hanteren die verstrekkende gevolgen heeft in een Nederlands beleidsveld. Zo heeft de inwerkingtreding van een Europese norm m.b.t. de luchtkwaliteit in 2005 ertoe geleid dat een groot aantal Nederlandse bouwprojecten plotseling tot stilstand is gekomen, hetgeen een aantal spoedmaatregelen in de wetgeving (o.a. wijziging van het Besluit luchtkwaliteit 2001 en mogelijke wijzigingen in de Wet milieubeheer) op het gebied van luchtverontreiniging tot gevolg heeft gehad.

### **Hoofdstuk 3: case study omgevingsvergunning**

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de toepassing van het beleidsrijpingskader in de empirie. Daartoe wordt de ontwikkeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht belicht. Allereerst wordt nog even kort en bondig uiteengezet wat een vergunningstelsel is en hoe het werkt.

#### *3.1. Vergunningstelsels als beleidsinstrumenten*

De vergunning, of in bredere zin een vergunningstelsel, kan worden beschouwd als een beleidsinstrument. Een juridisch beleidsinstrument wel te verstaan. Het berust op de notie dat de overheid als autoriteit, of als 'bevoegd gezag' legitiem dwang kan uitoefenen, kan overgaan tot normstelling en sancties kan opleggen bij niet-naleving (Van der Doelen & Klok, 1998:211,212).

Een vergunningstelsel heeft in hoofdlijnen de volgende structuur. Er is een algemene regel, inhoudende een verbod op bepaalde (rechts)handelingen of activiteiten. Daaraan is gekoppeld een bevoegdheid, verstrekt aan één of meerdere bestuursorganen, om in afwijking van het verbod, rechtsgeldig toestemming te verlenen dan wel te weigeren voor het uitvoeren van de voor het overige verboden handeling of activiteit. Drie centrale doelstellingen in het beleid van de wetgever kunnen in het vergunningstelsel centraal staan: een verbodsbepaling, de handhaving van algemene regels waaraan men zich bij de uitoefening van een gereguleerde activiteit dient te houden, en de individueel toegespitste regulering van de betreffende activiteiten (De Ridder, 1999:72). In het laatste geval wordt bedoeld op de verlening van een beschikking, een besluit dat niet van algemene strekking is: een besluit voor een 'individueel of concreet' geval (Van Wijk et al., 1999:116). Een vergunning ontwerpen en verlenen is maatwerk voor min of meer unieke gevallen; er vindt individuele regulering plaats en er worden voorschriften aan de vergunning verbonden. De aanvrager van de betreffende vergunning dient die voorschriften na te leven.

#### *3.2. Gebeurtenissen die hebben geleid tot de ontwikkeling van de Wabo*

In het navolgende wordt ingegaan op de belangrijke gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan in de ontwikkeling van de Wabo. Hierbij wordt in termen van het

'beleidsrijpingskader' stilgestaan bij de invloed die de 'externe invloeden met een stabiel karakter' (zie figuur 2 op bladzijde 30) en de 'intraorganisationele condities' hebben gehad. Op een chronologische wijze wordt vervolgens het verhaal van de wording van de omgevingsvergunning verteld. Een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in de totstandkoming van omgevingsvergunning is weergegeven in figuur 4. Aan de hand van dit chronologische overzicht wordt uitgelegd hoe totstandkoming van het beleid kan worden verklaard. Daarbij wordt in de eerste plaats een descriptieve benadering gehanteerd. In de tweede plaats wordt stilgestaan bij de theoretische verklaringen vanuit het beleidsrijpingskader die de stagnaties en doorbraken in het licht van beleidsgericht leren en tenslotte beleidsverandering uiteenzetten. Deze theoretische exercitie is vormgegeven in theoretische intermezzi die de descriptief-chronologische verhaallijn op drie plaatsen onderbreken om theoretisch 'afstand' te nemen van de empirie en er in theoretische zin wat over te vertellen.

Jaartal	Belangrijke gebeurtenissen project
1994	Opstart <b>MDW II-operatie</b> (rijksbrede deregulering)
1995	
1996	
1997	Bevindingen en aanbevelingen MDW-werkgroep "Bouwregelgeving"
1998	
1999	
2000	
2001	Bevindingen en aanbevelingen MDW-werkgroep "Servicegerichte Overheid"
2002	Brief <b>Bouwregelgeving 2002-2006 (Derde wijzigingspakket)</b> VROM/DGW  Aankondiging Bewindslieden <b>VROM herijking</b> : start inventarisatie Herijking VROM-regelgeving; VROM/DGM: ontwikkeling 'project-vergunning'
2003	Aanbieding plannen en meerjarenprogramma Herijking aan Kamer; VROM/DGM  November: van <b>start</b> gaan <b>werkgroep 'VROM-vergunning'</b>
2004	April 2004: definitieve keuze alternatief voor beleidsontwerp (model 3)  September 2004: van <b>start</b> gaan <b>projectteam invoeringstraject</b>
2005	Naamsverandering van 'VROM-vergunning' naar 'omgevingsvergunning'  3 mei: aanbieding voorontwerp wetsvoorstel aan opdrachtgever (DGM)  <b>Reacties op concept wetsvoorstel</b> door belanghebbende actoren  Bestuurlijk overleg met koepelorganen decentrale overheden
2006	Van start gaan concreet invoeringstraject (vooral d.m.v. voorlichtingssturing)
2007	Wetsvoorstel in Staatsblad;



2008 - 2010	Gefaseerde invoering Wabo in gemeenten (2008) en andere overheden (2010)
-------------	--

*Figuur 4: chronologisch overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen in de totstandkoming van de omgevingsvergunning.*

### 3.2.1. Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Het verhaal begint met het aantreden van het kabinet Kok I in 1994. In de lijn van het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet roept het Ministerie van Economische Zaken een project in het leven teneinde de Nederlandse economie beter te laten functioneren door belastende en concurrentiebelemmerende regels weg te nemen (MDW-werkgroep Servicegerichte Overheid, 2001:5). In dit beleidsprogram, het MDW-II project, een vervolg op het in de jaren '80 gevoerde MDW-I project, staat deregulering centraal. Daarmee wordt niet zozeer het afschaffen van regels bedoeld, als wel een beleid om overheidsbemoeienis (sterk) terug te dringen in gedetailleerdheid, te vereenvoudigen en beter uitvoerbaar en handhaafbaar te maken (Van Wijk et al., 1999:52-53). MDW is overigens een afkorting voor “Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit”. Voorbeelden van projecten die door MDW I zijn gekatalyseerd zijn de herziene Woningwet van 1991 en de Wet milieubeheer als integrale milieuwet uit 1993.

**MDW II-  
operatie**

Binnen dit project werd ook aandacht besteed aan de door het bedrijfsleven gesignaleerde probleemsituatie omtrent sectorale wetgeving op het gebied van locatiegebonden activiteiten in de leefomgeving. Om dit vraagstuk op het gebied van bouwactiviteiten te belichten is in 1996 de werkgroep MDW “Bouwregelgeving” in het leven geroepen. Deze interdepartementale werkgroep heeft daarbij diverse partijen uit de bouwsector betrokken bij de belichting van het beleidsvraagstuk. In 1997 kwam de werkgroep met conclusies en aanbevelingen. De algemene conclusie van de werkgroep was dat een fundamentele herziening van de bouwregelgeving niet nodig was, maar dat er wel mogelijkheden voor verbetering binnen het bestaande kader lagen. De aanbevelingen luiden in algemene zin dat de bouwregelgeving moest worden vereenvoudigd en vergunningverleningprocedures zouden moeten worden verbeterd. Eén van de aanbevelingen luidde dat in het vervolg gestreefd zou kunnen worden naar

een drastische vereenvoudiging van de bouwgerelateerde<sup>19</sup> regelgeving. De aanbevelingen hebben vooral doorwerking gehad in de Bouwvergunningsprocedure ex Woningwet en het Bouwbesluit (Kamerstukken II, 2001-2002:30-31). Dit voornemen heeft gestalte gekregen met de inwerkingtreding van de gewijzigde Woningwet en het Bouwbesluit (MDW-Servicegerichte Overheid, 2001:49). Het betekende dat voor problemen binnen de bouwregelgeving *in enge zin* wel oplossingen werden aangedragen, maar daarentegen niet voor de problemen met betrekking tot de *bouwgerelateerde* regelgeving. De oplossingen vormden derhalve maar deels<sup>20</sup> antwoorden op de vragen met welke verschillende procedurele voorschriften de ondernemer of burger te maken krijgt wanneer deze een bouwplan wil uitvoeren en hoe burger en bevoegd bestuursorgaan omgaan met deze veelheid aan complexe en onsamenhangende voorschriften.

In het Regeerakkoord van het kabinet Kok II, dat in 1998 aantrad, is afgesproken dat de aanbevelingen van de MDW-werkgroep Bouwregelgeving verder zouden worden uitgewerkt. De werkgroep kreeg een vervolg in een ander MDW-deelproject, waarin het vraagstuk omtrent de bouwregelgeving in brede zin werd opgepakt. Wederom werd dit in de vorm gegoten van een interdepartementale werkgroep. 'MDW-'Servicegerichte Overheid' ging in 2000 van start. Het aspect van de problematiek in de bouwgerelateerde regelgeving werd specifiek belicht. De werkgroep die zich met de behandeling van het vraagstuk bezighield, had tot taak knelpunten in de bouwgerelateerde regelgeving op te sporen. Deze problematiek werd vanuit de optiek van de 'ondernemende burger'<sup>21</sup> bekeken, een optiek die voortvloeide uit de sterk op efficiency en marktwerking toegespitste New Public Management-invloed die politiek en

---

<sup>19</sup> Onder 'bouwregelgeving' wordt verstaan: de publiek-rechtelijke voorschriften van de Woningwet die op het (ver)bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken van toepassing zijn, inclusief de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en gemeentelijke bouwverordeningen. Naast deze bouwregelgeving in enge zin zijn op bouwwerken ook nog tal van andere publiekrechtelijke voorschriften van toepassing (bijv. de Wet milieubeheer, de Monumentenwet 1988 of de Wet op de ruimtelijke ordening). Wanneer op dat bredere geheel aan publiekrechtelijke overheidsvoorschriften wordt gedomd, wordt het begrip 'bouwgerelateerde regelgeving' gebruikt (Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002:2)

<sup>20</sup> Deels vormden de door de MDW-werkgroep gedane aanbevelingen wel een oplossing. Vergunningvrij bouwen zou op grotere schaal toepassing kunnen vinden, de transparantie van het Welstandstoezicht zou worden bevorderd en de bouwtechnische regelgeving zou beter leesbaar/toegankelijk worden (MDW-Servicegerichte Overheid, 2001:7).

<sup>21</sup> De 'ondernemende burger' is een verzamelnaam voor particuliere en kleine ondernemers die een bouwwerk willen oprichten of verbouwen en vervolgens gebruiken.

bestuur destijds beïnvloedde. De werkgroep richtte zich voornamelijk tot problemen in de bouwgerelateerde regelgeving, de bereikbaarheid van overheidsinstellingen, de transparantie van kostenopbouw van overheidsdiensten en de administratieve lasten die burgers maken bij het aanvragen van gemeentelijke vergunningen. In haar eindrapport in 2001 constateerde de werkgroep dat er problemen werden gesignaleerd met betrekking tot de hoeveelheid van toepassing zijnde regels op één bouwplan, de afstemming tussen de betreffende verschillende regelingen, de doorlooptijd van de verschillende procedures, de kwaliteit van de dienstverlening en capaciteit en aandacht voor handhaving in de bouwregelgeving. Op basis van deze knelpunten kwam de werkgroep tot een aantal aanbevelingen.

Zo kan met betrekking tot bouwgerelateerde regelgeving worden gedacht aan:

- de beperking van overlap door de regeling van een bepaald aspect te concentreren (integratie);
- het inhoudelijk zoveel mogelijk op elkaar afstemmen van regelingen die op eenzelfde aspect betrekking hebben (harmonisatie);
- het ervoor zorgen dat de uitvoering van regelingen die op één en hetzelfde aspect betrekking hebben zoveel mogelijk bij hetzelfde bevoegde gezag berusten en procedureel op elkaar zijn afgestemd (coördinatie) (MDW-werkgroep Servicegerichte Overheid, 2001:24-39).

De eindrapportage van de werkgroep is op 9 januari 2002 door het toenmalige kabinet behandeld en voorzien van een reactie. In deze reactie werd met de belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep ingestemd. Ondertussen speelde dat de woningbouwproductie in Nederland dalende was (VROM, 2005). Politiek en bestuur zinspeelden erop deze daling te bestrijden en zochten naar oplossingsalternatieven. Eén daarvan betrof het wegnemen van regelgeving in de bouwgerelateerde leefomgeving. In 2002 zou het Ministerie van VROM onder leiding van de enthousiaste staatssecretaris van Volkshuisvesting Johan Remkes (VVD) hier werk van gaan maken.

In het voorjaar van 2002 zijn de aanbevelingen van de MDW-werkgroepen “Bouwregelgeving” en “Servicegerichte Overheid” (samen met een aantal andere nota’s

en kabinetsstandpunten) in samenhang gebracht, geanalyseerd en van een actuele tijdsplanning voorzien in een door het Directoraat Wonen (DGW) van het Ministerie van VROM ontwikkeld beleidspakket in de bouwregelgeving. Dit is in een brief onder de noemer “Bouwregelgeving 2002-2006” naar de Tweede Kamer gegaan. Om tegemoet te

**Derde  
wijzigingspakket  
bouwregelgeving**

komen aan politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en technische ontwikkelingen is daarbij aangegeven dat een wijziging in de regelgeving noodzakelijk zou zijn. Deze wijziging is ondergebracht in een drietal pakketten, waarbij het derde pakket betrekking heeft op integratie, coördinatie en landelijke uniformering van bouwgerelateerde publiekrechtelijke voorschriften en daarmee samenhangende (vergunning- en rechtbeschermings-) procedures. Het derde wijzigingspakket zou niet alleen de vorm krijgen van een wijziging van de Woningwet, maar van een ontwerp-Bouwwet als het toekomstige publiekrechtelijk kader voor de (ver)bouw, instandhouding, gebruik en sloop van bouwwerken. Voor de naam Bouwwet is gekozen, omdat bouwregelgeving niet alleen betrekking heeft op woningen, maar ook op utiliteitsbouw en bouwwerken die geen gebouw zijn (zoals bijvoorbeeld bruggen of tunnels) (Kamerstukken II, 2001-2002:4-5).

### 3.2.2. *Eerste theoretisch intermezzo*

De tussen 1994 en 2003 belichte periode is een periode die in de wording van de omgevingsvergunning in beleidskundige termen kan worden omschreven als besluitvorming omtrent de probleemvinding en de ontwikkeling van een eerste deelontwerp van een beleidsmaatregel. In feite kan de beweging die in gang is gezet gezien worden als een gevolg van de invloed die een aantal variabelen op een beleidsorganisatie hebben uitgeoefend. Een overzicht hiervan staat in figuur 6 op bladzijden 67 t/m 68. Deze variabelen betreffen in de eerste plaats veranderingen in regeringscoalities en socio-economische condities. Nadat de twee MDW-werkgroepen als reactie op deze extraorganisatorische invloeden een inventarisatie zijn gaan maken van de gepercipieerde problematiek op het gebied van locatiegebonden activiteiten in de fysieke omgeving, hebben zij zelf de aard en omvang van het betreffende beleidsnetwerk beïnvloedt door netwerkmanagement toe te passen om cognitieve inzichten te verkrijgen. Vertaald in ‘stapjes’ uit het rijpingsproces van het theoretische kader ( zie bladzijde 32/33) kan worden gesteld dat de eerste fase (of het eerste niveau)



die was van de probleemvinding. Deze definiëring van het beleidsprobleem onder leiding van de MDW-werkgroep Bouwregelgeving leidde tot het betrekken van actoren uit het beleidsveld van de bouwregelgeving bij het besluitvormingsproces omtrent de duiding van het probleem. Zodoende leidde netwerkmanagement tot het in eerste aanzet vinden van een probleemdefinitie. Er werd echter door het Ministerie van VROM (DGW/dBO) gevonden dat het probleem nog verder gedetailleerd kon worden. Onder invloed van deze belangrijke actor heeft het Ministerie van Economische Zaken, dat over de gehele MDW-II-operatie ging, besloten een vervolgwergroep in het leven te roepen die zich ging bezig houden met de problemen in de bouwgerelateerde regelgeving. In die zin heeft VROM in de discursieve oordeelsvorming een belangrijke rol gehad. De tweede MDW-werkgroep die als gevolg hiervan van start ging, heeft een verdere probleemdefiniëring en aanbevelingen voor mogelijke beleidsmaatregelen ontwikkeld. Dit is gebeurd door de inzet van netwerkmanagement en het uitzetten van een onderzoek. In de interdepartementale werkgroep waren ook mensen van decentrale uitvoeringsorganen betrokken die zich in praktische zin met het uitvoeren van bestaand beleid in de bouwgerelateerde omgeving bezighielden. Daarnaast werden via een forum - het zgn. 'Overlegplatform bouwregelgeving' - verschillende steekhoudende actoren uit het beleidsveld geconsulteerd en actief betrokken bij de besluitvorming op het gebied van probleemdefiniëring en het doen van aanbevelingen. Hiernaast werd onderzoek uitbesteed aan een extern adviesbureau om cognitieve leemtes te vullen en zodoende onzekerheden weg te nemen. Zowel de eerste als de tweede MDW-werkgroep heeft gewerkt als interdepartementale werkgroep en de besluitvormingsprocessen zijn over het algemeen snel verlopen. De leden van de werkgroepen waren namens hun dienst of organisatie voor een bepaald deel van hun tijd vrijgemaakt om aan het project te werken. Ondanks het pluriforme karakter van de werkgroepen hebben echte besluitvormingscontroverses zich niet voorgedaan en kan van 'echte stagnaties' niet worden gesproken.

Manieren die zijn aangewend om van het niveau van opdrachtgeving naar het niveau van probleemdefiniëring en het niveau van eerste deelontwerpen van beleid te komen (zie bladzijden 33/35), zijn in dit geval voornamelijk netwerkmanagement en sociale invloeden (denk aan het Overlegplatform bouwregelgeving) die cognitieve doorbraken (o.a. het ingestelde onderzoek) accelereerden en de discursieve oordeelsvorming naar



een hoger platform tilden. Institutionele invloeden, zoals de samenwerking tussen departementen, speelden wel een rol, maar geen significante. De beleidsmakelaar is niet nodig geweest. Uiteindelijk speelden invloeden vanuit de politiek in die zin een rol dat de aanbevelingen van de twee MDW-werkgroepen van een Kamerfiat moesten worden voorzien. De Kamer heeft de aanbevelingen echter op hoofdlijnen overgenomen, zodat het Ministerie van VROM de aanbevelingen onder meer kon verwerken in het Derde Wijzigingspakket Bouwregelgeving.

### 3.2.3. Herijking VROM-regelgeving

In september 2002 deed zich een kabinetswisseling voor. Het 'paarse' links-liberale kabinet Kok II (PvdA, VVD, D'66) werd opgevolgd door het centrumrechtse kabinet Balkenende I (CDA, VVD, LPF). Dit leidde tot het rijksbreed<sup>22</sup> opstarten van een aantal projecten<sup>23</sup> die de uitgangspunten hadden van dit nieuwe kabinet. Deze strekten voornamelijk tot het terugbrengen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en het wegnemen van concurrentiebelemmerende maatregelen. Het Ministerie van VROM kreeg als gevolg van deze kabinetswisseling een nieuwe minister: Henk Kamp (VVD). Kamp, een niet uit een VROM-sector afkomstige politicus, had de sterke wens de regelgeving van VROM kritisch te doorlichten. Bij (Kamer)brief van 23 oktober 2002 (Kamerstukken II, 2002-2003) hebben de toenmalige bewindslieden van het Ministerie van VROM hun voornemens uiteengezet met betrekking tot een inventarisatie van de aanpak van de herijking van de VROM-regelgeving. Hiermee werd geïmpliceerd dat een vereenvoudiging en sanering van de VROM-regelgeving in voorbereiding was. Aangesloten werd hierop met het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende I, waarin veel nadruk is gelegd op het verminderen van regelzucht en bureaucratie, en het versterken van de verantwoordelijkheden en zeggenschap van de burgers

---

<sup>22</sup> Met betrekking tot de gehele rijksoverheid.

<sup>23</sup> Een aantal van de projecten die veel raakvlak hebben met het kritisch kijken naar regelgeving zijn onder meer PAO, het project Administratieve lasten en de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen. PAO staat voor het project andere overheid. PAO streeft ernaar de overheid te moderniseren onder het motto "meedoen, meer werk, minder regels". Modernisering moet in de eerste plaats gezocht worden in de rolverdeling tussen overheid en burger. Het *project Administratieve Lasten* valt onder het Ministerie van Financiën en heeft tot doel in 2007 een kwart van alle Nederlandse administratieve lasten (kosten die ondernemers moeten maken om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien aan Nederlandse wet- en regelgeving) te verminderen ten opzichte van de nulsituatie van 31 december 2002. De *Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen* is een taakgroep die valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken. De taakgroep doet om voor economisch relevante vergunningsprocedures taakstellende voorstellen ter verbetering te ontwikkelen.



(Regeerakkoord kabinet CDA, VVD, LPF, 2002). Met betrekking tot VROM-regelgeving werden hieromtrent termen gebruikt als “ingewikkeld”, “gedetailleerd”, “versnipperd” en “verkokerd”.

De *hoofddoelstelling* van de herijkingoperatie, het geheel van de VROM-regelgeving overziend, is om na te gaan of de gestelde beleidsdoelen op het terrein van VROM met minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels kunnen worden gerealiseerd, waardoor ook de uitvoering en handhaving van die regels kunnen worden verbeterd (Kamerstukken II, 2002-2003:2).

### **Herijking VROM- regelgeving**

Uitgangspunt is dat de overheid de problematiek van haar verbrokkelde en soms ook verkokerde bemoeienis niet langer op de burger of het bedrijf moet afwentelen. In plaats daarvan moet zij de voorgenomen activiteiten van initiatiefnemende burgers en bedrijven centraal stellen. Om die reden wordt gevolg gegeven aan het aandachtspunt van het kabinet dat in de periode mei 2003 – mei 2006 een (rijksbrede) reductie van administratieve lasten voor burger en bedrijf moet worden gerealiseerd met gemiddeld 25%. Concreet betekent dat voor het ministerie van VROM (dat gezien haar regelgeving goed is voor €1.765.000.000,- aan administratieve lasten op jaarbasis) een administratieve lastenreductie van ongeveer €505.000.000,-. Dit betekent dat het Ministerie van VROM een lastenreductie van 29% bewerkstelligt als gevolg van de herijking van haar regelgeving ([www.administratievelasten.nl](http://www.administratievelasten.nl)).

Om de doorlichting van de VROM-regelgeving op een gepaste wijze plaats te laten vinden, is binnen het herijkingproject een centraal coördinerend kernteam aangesteld dat binnen het ministerie verantwoording moest afleggen aan de Bestuursraad. Het kernteam heeft elf clustergroepen in werking te gesteld met als taak de regelingen van de dienst of directie kritisch te doorlichten. Tien clusters hadden daarbij de taak te kijken naar de regelgeving binnen een specifiek beleidsterrein (bijvoorbeeld afvalstoffen of ruimtelijke regelgeving / stedelijke vernieuwing) en binnen vier maanden met concrete aanbevelingen te komen. Daarnaast bestond er echter ook nog een expertcluster dat tot taak had overzicht te houden over de VROM-regelingen als geheel en te inventariseren wat de vereenvoudiging daar zou kunnen opleveren en te komen met adviezen

hieromtrent. In de herijking zijn ook de aanbevelingen van de werkgroepen in het kader van MDW en de concretisering van de plannen met betrekking tot de bouwregelgeving 2002-2006 opgepakt. Eind april 2003 hebben de clusters hun bevindingen gegeven en deze in eindrapportages aan het kernteam aangeboden.

Inmiddels had er echter weer een kabinetswisseling plaatsgevonden. Het demissionair geworden kabinet Balkenende I werd vervangen door het kabinet Balkenende II (CDA, VVD, D'66). Binnen het ministerie van VROM werd Henk Kamp als minister van VROM opgevolgd door zijn partijgenote Sybilla Dekker. Op het gebied van de heroverweging van de VROM-regelgeving wilde zij de lijn van Kamp voortzetten (zij het met enige nuance).

In drie van de eindrapportages van de clustergroepen (respectievelijk het cluster Bouwen, het cluster Ruimtelijke regelgeving en stedelijke vernieuwing, en het Expertcluster) kwam de idee van een zogenaamde "Projectvergunning" naar voren. Hierin stond de initiatiefnemende burger centraal en zou die burger in het vervolg met één set van regelgeving, één procedure, één bestuurlijk en één ambtelijk aanspreekpunt, en met één toezichthouder te maken krijgen. Ook werd onderkend dat de keuze voor een integrale projectvergunning onvermijdelijk betekende dat dit onderwerp in één wet moet worden geregeld: één Leefomgevingwet. Dit impliceerde dat gelijktijdig de betrokken regelingen van de vergunningstelsels waarvoor de projectvergunning in de plaats zou komen, geschrapt dienden te worden. Een logische volgende stap zou de integratie van de met die vergunningstelsels samenhangende onderwerpen zijn. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een vergaande integratie van de betrokken wetgevingscomplexen, te beginnen met de drie grote VROM-wetten (de Woningwet, de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer).

Het kernteam Herijking (van waaruit het projectmanagement van de operatie liep) heeft de adviezen meegenomen, voorgelegd aan de Bestuursraad en een aantal keren besproken. Uiteindelijk is dit in een eindadvies neergelegd en op 17 oktober 2003 in een Brief naar de Kamer is gegaan. De Kamer reageerde hier positief op en wilde voor het einde van 2003 een meerjarenprogramma van de herijkingoperatie op VROM hebben.



Dit is door de minister toegezegd en resulteerde op 23 december 2003 in een brief aan de Kamer met een verdere concretisering van de plannen op het gebied van de herijking. Eén van de prioriteiten van de herijking zou de invoering van een zogenaamde “VROM-vergunning” worden (Kamerstukken II, 2003-2004b), een project dat opgestart is op basis van het advies van de drie clusters die de projectvergunning aanbevelen.

**Start werkgroep  
VROM-  
vergunning**

De sanering, vereenvoudiging en het vinden van afstemming van en tussen procedurele voorschriften op het gebied van regelgeving met betrekking tot bouwen en gebruiken, zou derhalve worden voortgezet in een project genaamd “VROM-vergunning”. Hierbij zou het voor de ondernemende burger mogelijk moeten worden voor de activiteiten aan een fysiek object wettelijke toestemmingen (vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, meldingen etc.) onder één aanvraag, bij één loket, met één lopende procedure en één verlenende instantie te brengen. Deze gedachte werd ondersteund doordat ICT als techniek de uitvoerbaarheid van de VROM-vergunning op een efficiënte wijze mogelijk zou maken. Dit soort aanbevelingen stoelden op de conclusies en aanbevelingen die projectgroepen als OL2000 (die zich bezig hielden met thema's als de informatisering van de rijksoverheid en de éénloketgedachte) deden in 2001 en 2002.

In het geval van de casus waarin de ondernemer een veestal wil oprichten, zou dan door de ondernemer kunnen worden volstaan met het indienen van alle bescheiden bij één gemeenteloket, waarna vervolgens één transparante procedure zou worden doorlopen waarop één besluit volgt en één mogelijkheid tot bezwaar of beroep open staat voor derden. Bovendien zou de toepassing van ICT-applicaties de ondernemer in staat stellen dit thuis van achter zijn computer in te dienen en het proces op een eenvoudige wijze te overzien. Binnen de gemeentelijke organisatie zouden de diverse verschillende procedures door ICT worden gestroomlijnd, waardoor ambtenaren de aanvraag meer integraal kunnen behandelen.

#### 3.2.4. Tweede theoretisch intermezzo

Nadat de herijking van start is gegaan, zien we de beleidsontwikkeling van de omgevingsvergunning opeens in een stroomversnelling terecht komen. Onder invloed van de bewindspersonen Kamp en Dekker (als gevolg van een verandering in

regeringscoalitie) wordt een project gestart dat de bedoeling heeft 'de bezem door de regelgeving van VROM te halen'. Dit krijgt vorm in de herijking, een project dat overigens rijksbreed wordt uitgevoerd, maar waar het Ministerie van VROM toch al vroeg bij was. DGM zag de bestuurlijke 'kleurwisseling' van het kabinet namelijk aankomen en anticipeerde daar tijdig op door een begin te maken met het kritisch belichten van de eigen regelgeving. In die zin kregen de aanbevelingen van de MDW-groepen en het beleidsontwerp uit het Derde wijzigingspakket opeens een institutionele voedingsbodem (zij het met een iets andere reikwijdte). Voor de gepercipieerde probleemdefinitie is op deze wijze een voorwaarde geschapen om een oplossing te vinden. Sterker nog, de bewindslieden waren razend enthousiast en maakten de idee tot prioritair project nadat de 'projectvergunning' werd omgedoopt tot 'VROM-vergunning' en als speerpuntproject van de herijking werd benoemd. De invloed van de bewindslieden is derhalve zeer groot. Er moet echter niet worden vergeten dat in het jaar waarin het project 'VROM-vergunning' is gedoopt, veel is gebeurd dat te verklaren is uit de invloed die andere variabelen hebben (zie tabel 'gebeurtenissen' op bladzijde 67/68). Zo betekende de verandering regeringscoalitie dat naast de herijking nog een flink aantal andere projecten werden opgestart. Deze hebben een flinke doorklank bij de andere actoren uit het beleidsveld. Een opsomming van deze actoren, hun beleidsovertuigingen, ervaringen met eerdere min of meer vergelijkbare wetgevingsoperaties en probleempercepties, staat weergegeven in bijlage D.

In de herijking werd binnen VROM de eerste institutionele setting geboden waarin verschillende diensten die wetgevingsfamilies beheerden bij elkaar werden gezet om na te denken over de oplossing van de door de MDW-werkgroepen gedefinieerde problemen. In drie clustergroepen is uiteindelijk het beleidsontwerp van de 'projectvergunning' en later de 'VROM-vergunning' naar voren gekomen. In eerste instantie kan dit wapenfeit worden geïnterpreteerd als slim procesmanagement van de VROM/DGW. DGW had een eerste beleidsontwerp al in het Derde wijzigingspakket bouwregelgeving staan en heeft de idee op een slimme manier in de herijking gesluisd (zij het op niet geheel actieve wijze) en van de idee een speerpuntproject weten te maken. Het is echter niet zo dat de 'VROM-vergunning' slechts te zien is als een slimme strategie van DGW. DGW had immers slechts voor met het beleidsontwerp dat het betrekking zou hebben op vergunningstelsels waarvoor de gemeente het bevoegd

gezag is. Dit zijn vooral vergunningstelsels met een werking gericht op (ver)bouwactiviteiten (vnl. bouwregelgeving in enge zin). DGM, en vooral de minister, wilden dit echter breder trekken en de vergunningstelsels uit de milieu-, ruimtelijke ordenings-, natuur- en monumentenwetgevingsfamilies meenemen. Aan het originele idee van DGW is derhalve een extra draai gegeven als gevolg van de besluitvormingsprocessen in de herijkingclusters en de discussies tussen de VROM-ambtenaren van het kernteam herijking en de bewindslieden in de zomer van 2003. Dat hier zes discussies met de bewindslieden voor nodig zijn geweest, duidt erop dat er nog veel meningsverschillen waren en dat de totstandkoming van de 'VROM-vergunning' niet altijd in gemakkelijke verlopende besluitvormingsprocessen heeft plaatsgevonden.

Ook nadat bewindslieden en de ambtenaren eruit waren, liep het proces echter nog wat extra vertraging op. Dit kwam omdat andere departementen wantrouwig waren m.b.t. de idee van de 'VROM-vergunning' als speerpuntproject in de VROM-herijking. Als gevolg hiervan moest het ambtelijke 'voorportaal' worden genomen (RPC-RMC-RRROM) voordat het voorstel naar de ministerraad kon gaan, hetgeen het geplande traject met twee maanden vertraagde. In die zin heeft een extraorganisationele institutionele variabele het proces beïnvloedt. Uiteindelijk werd de VROM-herijking van een politiek fiat voorzien.

Theoretisch gezien zien we een tweetal stagnaties die moesten worden opgelost. De eerste, de discussies tussen het kernteam herijking en de bewindslieden is op een institutionele wijze opgelost, namelijk door herhaaldelijk overleg in de Bestuursraad. De tweede horde die moest worden genomen, is uiteindelijk opgelost door tussenkomst van een VROM-directeur die een belangrijke rol had binnen de instituties van het 'ambtelijke voorportaal'. Hij wist het overleg dat in de verschillende institutionele settings met verschillende vergadermomenten moest plaatsvinden, te bundelen in één integraal overleg. In die zin kan hij worden gezien als een beleidsmakelaar.

Wat betreft de kennis die is ingezet om besluitvormingsronden te beïnvloeden kan worden gezegd dat gedurende het bestaan van de clustergroepen verschillende 'portefeuillehouders' van beleidsvelden en verschillende 'spelers' uit het veld zijn geconsulteerd en dat externe partijen ruim de gelegenheid kregen om schriftelijk op ontwerpconcepten van de rapportages van de clusters te reageren. Ook hebben verschillende clustergroepen onderzoek ingesteld om onzekerheden weg te nemen. Een

voorbeeld biedt het kwantitatieve onderzoeksrapport naar de percepties van burgers omtrent vergunningverlening op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening (ORG-ID, 2003). In die zin heeft het kernteam herijking, door de clustergroepen in te stellen en te laten rapporteren, een institutionele omgeving gecreëerd waarin kennis werd geïntegreerd in procesmanagement. Wederom een institutionele methodiek als accelerator om cognitieve inzichten te genereren en besluitvorming te bespoedigen.

### 3.2.5. VROM-vergunning

Op 23 september 2004 heeft de minister van VROM een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de strekking van de VROM-vergunning op hoofdlijnen is uiteengezet (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005). In concreto gaat het er bij de VROM-vergunning om de diverse toestemmingen uit vergunningstelsels op het gebied van bouwen en gebruiken te bundelen tot één besluit. De aanvraag van deze vergunning zal bij één loket kunnen worden ingediend. Uitgangspunt is hierbij dat de aanvrager kan bepalen of hij voor zijn totale activiteit of voor één of meer onderdelen daarvan afzonderlijk een vergunning vraagt.

De doelstellingen van de VROM-vergunning zijn drieledig. In de eerste plaats dienen administratieve lasten voor burgers en bedrijven substantieel te worden verminderd. In de tweede plaats dient een verbeterde dienstverlening te worden bereikt. Tot slot wordt beoogd de doorlooptijden van de procedures aanzienlijk te verminderen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005).

Deels wordt aangesloten bij de door de clusters (herijking) bouwen, ruimtelijke regelgeving / stedelijke vernieuwing en experts aanbevolen gefaseerde aanvraag naar de onderdelen locatie, bouw en gebruik. De fasen bouwen en gebruiken worden in VROM-vergunning-procedure geïntegreerd, zodat twee fasen overbleven. Wanneer de burger een bouwactiviteit wil ondernemen, zal hij een aanvraag doen die *één procedure* zal doorlopen en door *één bevoegd gezag* (bestuursorgaan) moet worden beoordeeld. Bij die beoordeling moet worden gezorgd dat de beslissing inhoudelijk consistent is en dat met alle betrokken belangen voldoende rekening is gehouden. Het toetsingskader moet daarvoor de ruimte bieden. Op deze wijze worden inhoudelijke tegenstrijdigheden tussen de voorschriften voorkomen. Na de beslissing op de aanvraag krijgen derden één

mogelijkheid tot het starten en doorlopen van een rechtsbeschermingprocedure (Kamerstukken II, 2004-2005:3).

*Voor de VROM-vergunning geldt dat procedures van de verschillende toestemmingsstelsels worden geïntegreerd, terwijl de toetsings- en beleidskaders in hun huidige vorm blijven bestaan en inhoudelijk worden gecoördineerd (door de bevoegde bestuursorganen).*

### 3.2.6. Omgevingsvergunning

Vanwege het voornemen van de bewindslieden van VROM tot het in de omgevingsvergunning meenemen van vergunningstelsels uit de bouwgerelateerde regelgeving die niet alleen bij het Ministerie van VROM zijn ondergebracht, maar deels ook bij andere bestuursorganen (zoals de monumentenvergunning ex Monumentenwet (Ministerie van OCW), de ontheffing ex Flora- en faunawet (Ministerie van LNV) en de WVO-vergunning om direct te mogen lozen (Ministerie van VenW)), is er door de Minister van VROM in mei 2005 voor gekozen de naam VROM-vergunning te vervangen door “omgevingsvergunning”. Die naam is gekozen vanwege het feit dat de vergunningstelsels die in de kaderwet integreren alle beleidsinstrumenten zijn die gedrag van burger en bedrijf met betrekking tot locatiegebonden activiteiten in de leefomgeving trachten te beïnvloeden. Vanaf januari 2005 voert het Ministerie van VROM ambtelijk en bestuurlijk overleg met de betreffende ministeries die verantwoordelijk zijn voor deze vergunningstelsels.

Een overzicht van de *reikwijdte* van de omgevingsvergunning (vergunningstelsels die integreren of aanhaken bij de wet algemene bepalingen) is weergegeven in bijlage E. Een uiteenzetting van de procedure van de omgevingsvergunning o.g.v. het voorontwerp van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht op hoofdlijnen is weergegeven in bijlage F.

Bij het aanbieden van het voorontwerp van het wetsvoorstel is in mei 2005 de naam van de kaderwet waarin de omgevingsvergunning zal worden geregeld, bekend gemaakt: de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*, oftewel de *Wabo*.

In de concept planning van de beleidsmakers van VROM was het de bedoeling dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht medio 2007 ingevoerd zou gaan worden. De

Wabo kan in het kader van oplossingen voor los van elkaar gegroeide en niet op elkaar afgestemde regels, worden gezien als een 'kaderwet', een wet algemene bepalingen (letterlijk zelfs). Dit kan worden geïnterpreteerd als de successie van een (gepercipieerd) slecht functionerend geheel van coördinatiebepalingen tussen vergunningstelsels door de introductie van een kaderwet.

### *3.2.7. De beleidsmatige voorbereiding van de invoering van het wetsvoorstel Wabo*

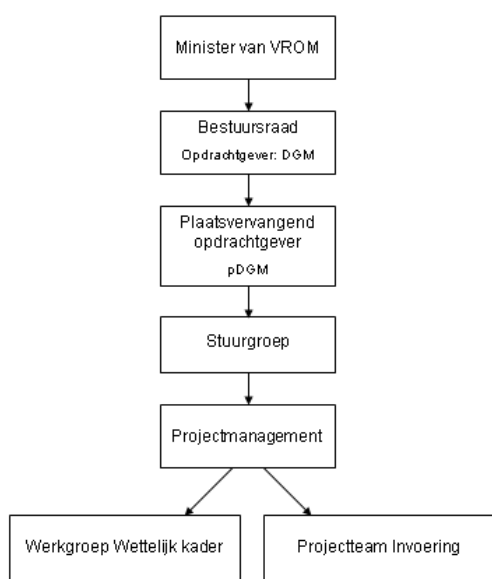
De vormgeving van het nieuwe vergunningstelsel in de Wabo was geen eenvoudige opgave. De beleidsmakers die zich bezighielden met de ontwikkeling en het implementatietraject van de omgevingsvergunning maakten immers plannen in een complexe en ambigue omgeving. Hierbij was het van groot belang dat voldoende *draagvlak* werd gecreëerd bij de publieke en private actoren in het beleidsveld. Om de werking van de plannen in de toekomst te verduidelijken, probeerden zij onzekerheid te reduceren. Door te onderzoeken of het ontworpen (concept) wetsvoorstel robuust genoeg is om in de toekomst uitgevoerd en gehandhaafd te worden, hebben de beleidsmakers een aantal projecten opgestart die beogen de implementatie van de Wabo te vergemakkelijken. Deze projecten hebben het karakter van communicatieve beleidsinstrumenten in de vorm van proefprojecten (pilots), voorlichting en consultatie. Van de bij deze projecten opgedane ervaring wordt geleerd en waar nodig vindt terugkoppeling plaats en bestaat de mogelijkheid tot herontwerp van het wetsvoorstel. Bij de verschillende lopende projecten is er door de beleidsmakers en de bewindslieden voor gekozen diverse deelnemers uit het beleidsveld actief te betrekken bij het invoeringstraject.

#### *Beslisstructuur*

Het project dat belast is met de beleidsvoorbereiding en implementatie van de Wabo heeft binnen het Ministerie van VROM een organisationele plaats en beslisstructuur gekregen. Hier wordt even bij stilgestaan.

De minister heeft de beleidsmatige voorbereiding van de Wabo neergelegd bij de Directeur-Generaal van Milieu. Hij is als portefeuillehouder binnen de Bestuursraad aangewezen om als opdrachtgever de beleidsmatige voorbereiding van de implementatie in 2007 voor te bereiden. De Directeur-Generaal heeft de opdracht gedelegeerd aan een directeur van de directie Strategie en Bestuur van het Directoraat-

Generaal Milieu. Deze gedelegeerd opdrachtgever is voorzitter van een stuurgroep die toezicht houdt op de voortgang van het project en besluiten neemt wanneer zich in het traject belangrijke beslismomenten voordoen. De opdrachtnemer van het project is een projectmanager die twee projectteams coördineert die belast zijn met de daadwerkelijke uitvoering van de opdracht de beleidsimplementatie voor te bereiden. Deze twee projectteams (*Wettelijk kader* en *Invoering*) zijn bemenst door capaciteit die wordt geleverd vanuit de beleidsdirecties van de Directoraten-Generaal Wonen (DGW), Ruimte (DGR) en Milieu (DGM) en de divisies VROM-Inspectie en Centrale sector. De VROM-brede<sup>24</sup> bemensing van de werkgroep(en) maakt duidelijk dat we hier te maken hebben met het Ministerie van VROM als een project- of matrixorganisatie (Morgan, 1997:52). De organisatorische structuur van het project is in figuur 5 weergegeven.



*Figuur 5: structuurweergave van de beslisstructuur van het project binnen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat zich bezighoudt met de beleidsvoorbereiding en implementatie van de Wabo.*

<sup>24</sup> De term 'VROM-breed' duidt op de betrokkenheid van meerdere beleidsdirecties en meer in het algemeen Directoraten-Generaal bij een beleidsproject. VROM-brede projecten zijn echter niet algemeen, ze zijn eerder uitzondering. Doorgaans vinden beleidprojecten binnen Directoraten-Generaal plaats en zijn projecten hooguit directieoverschrijdend.

Omdat het beleidsproject een grote wetgevingsoperatie vergt, waarin het eveneens van belang is dat voldoende draagvlak wordt gecreëerd en input wordt gegenereerd vanuit het beleidsveld, is het project in twee delen opgesplitst: enerzijds is er een werkgroep ingesteld die zich bezighoudt met de vormgeving van de wetstekst (Wettelijk kader) en anderzijds is er een werkgroep die zich bezighoudt met het invoeringstraject (Invoering). Bij de taken van deze twee werkgroepen zal kort worden stilgestaan.

De *projectgroep Wettelijk Kader*, die eind 2003 als groep aan de slag is gegaan, houdt zich bezig met de juridisch-technische voorbereiding van het wetsvoorstel. Ondertussen inventariseert zij wat de mogelijke gepercipieerde implementatieproblemen kunnen zijn die zich op de weg naar de invoering van de omgevingsvergunning medio 2007 kunnen voordoen en hoe zij deze problemen kan ondervangen in het wetsontwerp door het wetsvoorstel aan te passen. Vanuit de werkgroep Wettelijk kader vindt ook ambtelijk overleg plaats met de overheidsorganen die wettelijke regelingen beheren van waaruit vergunningstelsels kunnen ‘aanhaken’<sup>25</sup> bij de omgevingsvergunning.

**Start werkgroep  
ter voorbereiding  
van het  
invoeringstraject**

De *projectgroep Invoering omgevingsvergunning*, die vanaf september 2004 bezig is, heeft twee doelstellingen. In de eerste plaats wordt de invoering van de omgevingsvergunning voorbereid en in de tweede plaats dient de projectgroep de doelstellingen van de omgevingsvergunning te stimuleren c.q. maatschappelijk draagvlak te creëren in alle geledingen van het bouwgerelateerde beleidsveld, zodat de omgevingsvergunning medio 2007 succesvol kan worden geïmplementeerd. De projectgroep Invoering omgevingsvergunning kent een zestal deelprojecten, te weten:

- (1) *Referentieprojecten*: het beschrijven van praktijkgevallen en het op basis van de doorlopen vergunningentrajecten maken van een vergelijking met de toekomst waarin de omgevingsvergunning is ingevoerd;

<sup>25</sup> ‘Aanhaken’ betekent dat vergunningstelsels blijven bestaan binnen de wettelijke regeling waaronder zij nu vallen. Ze gaan echter wel mee in de omgevingsvergunning, maar integreren niet. De beleidskaders blijven waar ze nu zijn. Een voorbeeld is ontheffing ex Flora- en faunawet, waarbij het ontheffingstelsel procedureel wel meegaat in de Wabo, maar die inhoudelijk blijft bestaan in de Flora- en faunawet.



- (2) *Vergunningenmanagement*: beleidsexperimenten binnen vergunningverlenende instanties waarin mogelijkheden worden onderzocht of binnen reeds bestaande wettelijke kaders ruimte is om onderdelen van het vergunningenproces te versnellen;
- (3) *Pilots omgevingsvergunning*: het houden van proefprojecten om te onderzoeken met welke elementen op het gebied van organisatie, cultuur, de één-loketgedachte, digitale indiening en werkwijze rekening moet worden gehouden wanneer de omgevingsvergunning wordt ingevoerd;
- (4) *ICT-aspecten en administratieve lasten*: het verrichten van onderzoek naar verbeterde dienstverlening en reductie van administratieve lasten door de inzet van ICT-middelen. Tevens wordt in een aantal van de pilots de inzet van de ICT-middelen onderzocht.
- (5) *Communicatie*: het door communicatie verwerven van draagvlak in het beleidsveld onder de betrokken actoren voor de invoering van de VROM-vergunning in 2007;
- (6) *Praktijkdeskundigen*: het actief gebruik maken van kennis die reeds beschikbaar is op het beleidsgebied van vermindering van regeldruk in de bouwgerelateerde regelgeving. Hierbij zijn een klankbordgroepen (bestuurlijk) en denktanks (vergunningverleners en –aanvragers) opgezet.

Zeven elementen staan in de activiteiten van de werkgroep Invoering centraal: (1) één loket<sup>26</sup>, (2) sectorwijzer en checklist<sup>27</sup>, (3) één indieningformulier<sup>28</sup>, (4) digitale

---

<sup>26</sup> Bij de omgevingsvergunning hoort één loket waar de burger terecht kan voor het indienen van een vergunningaanvraag. De overheid heeft hier naar de burger toe één aanspreekpunt.

<sup>27</sup> In de sectorwijzer wordt alle relevante (VROM-)informatie vanuit de praktijk van de ondernemer en de burger gebundeld op een praktische wijze. De wijzer is een handleiding/stappenplan voor aanvragers om stapsgewijs met behulp van praktisch geformuleerde aandachtspunten goed voorbereid een vergunningaanvraag te kunnen indienen.

<sup>28</sup> Het Ministerie van VROM ontwikkelt één indieningformulier voor de gewenste gefaseerde aanvraag voor de omgevingsvergunning. Uitgangspunt is dat de digitale indiening (wettelijk) mogelijk is bij iedere gemeente.

behandeling<sup>29</sup>, (5) samenwerking binnen en tussen overheidsinstanties<sup>30</sup>, (6) openbaarmaking<sup>31</sup> en (7) gecoördineerde handhaving<sup>32</sup>. Het element één loket is eind juni 2005 gedurende een zogenaamde 'Catshuissessie' door de ministerraad tot één van de vier prioriteiten van het kabinet Balkenende II benoemd. In dit kader wordt gesproken van het 'omgevingsloket'.

Op 3 mei 2005 heeft de werkgroep Wettelijk kader een voorontwerp van het wetsvoorstel van de Wabo aangeboden aan de ambtelijke opdrachtgever van het project, de DGM. Naar aanleiding van het aanbieden van het voorontwerp heeft de minister een aanbiedingsbrief naar de Eerste Kamer gestuurd. Het voorontwerp was aangehecht en is vervolgens van commentaar voorzien door de vaste Kamercommissie van VROM in een Algemeen Overleg (Kamerstukken II, 2004-2005b) op 9 juni 2005. Op hoofdlijnen stemden de Kamerleden in met het voorontwerp. Naast de politieke reactie wilden de beleidsmakers echter ook graag te weten komen hoe de actoren uit het beleidsveld dachten over het voorontwerp van het wetsvoorstel. Hiertoe hebben zij deze partijen twee maanden in de gelegenheid gesteld om schriftelijk te reageren. Hierop zijn van 24 organisaties reacties binnengekomen. Deze zijn in augustus gebundeld en door de beleidsmakers van commentaar voorzien.

**Reacties actoren  
omgeving op concept  
wetsvoorstel**

De uitgangspunten van het wetsvoorstel werden door de 'spelers' uit het veld op hoofdlijnen onderschreven. Er waren wel veel twijfels bij de praktische uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Er zaten echter ook een aantal reacties tussen die de vinger op de zere plek legden en een strekking van meer fundamentele aard hadden. Zo stelden de koepelorganen VNG en IPO van de

<sup>29</sup> Het Ministerie van VROM ondersteunt initiatieven om te komen tot digitaal indienen, verspreiden en archiveren, bijvoorbeeld middels een centrale server.

<sup>30</sup> Diverse maatregelen moeten worden genomen de backoffices van en de samenwerking tussen diverse overheidspartijen te versterken. De pilots moeten de volgende zaken opleveren: (a) een overzicht van tips voor de behandeling van een omgevingsvergunningaanvraag, (b) een overzicht van welke organisatievorm het beste aansluit op de één loketgedachte, ideeën over de noodzakelijke opleidingen in de backoffice en (c) een voorstel voor een workflow (software)pakket dat intern kan worden gebruikt.

<sup>31</sup> Het Ministerie van VROM ondersteunt initiatieven om te komen tot actieve (digitale) openbaarmaking van vergunningen.

<sup>32</sup> Het principe van de omgevingsvergunning is dat er één coördinerend toezichthouder is. Het Ministerie van VROM ondersteunt initiatieven en laat zien wat nodig is om dit mogelijk te maken.



Nederlandse gemeenten en provincies bijvoorbeeld dat in het wetsvoorstel te weinig rekening wordt gehouden met de praktische uitvoering van de kaderwet en de organisationele consequenties die dit zal hebben. Daarnaast vrezen zij dat de besparing aan administratieve lasten voor het bedrijfsleven zal leiden tot een flinke toename van bestuurlijke lasten<sup>33</sup>. Omdat steun van uitvoerende overheidsinstanties voor het wetsvoorstel onmisbaar is, zijn het Ministerie van VROM en de IPO, UvW en VNG op 31 augustus 2005 met elkaar in (bestuurlijk) overleg getreden om samen uit te zoeken wat er in wetsvoorstel en uitvoeringsbesluiten (AMvB's) moet worden opgeschreven of aangepast. De minister wil het wetsvoorstel namelijk pas aan de ministerraad voorleggen nadat met alle overheidslagen overeenstemming is bereikt. Het bestuurlijk overleg leidde tot een aantal vervolgvragen omtrent onzekerheden. Deze vragen zijn beantwoord in een onderzoeksrapport dat door een extern adviesbureau is ingesteld (DHV, 2005). Opvallend is dat het onderzoek begeleid is door een commissie waarvan zowel VROM, VNG, IPO als UvW deel uit maakten. Op 26 oktober 2005 is het rapport gepubliceerd. De bevindingen ervan, de zogenaamde 'knelpunten' van het wetsvoorstel, gaven weer reden tot het houden van een bestuurlijk overleg. Alle decentrale koepelorganen 'herkennen' zich overigens in de bevindingen van het rapport.

Een belangrijke consequentie van dit overleg is dat de minister erkent dat de omgevingsvergunning een project moet zijn van alle overheden en niet alleen het Ministerie van VROM (IPO, 2005). Ook onderkent ze dat de invoering van de Wabo gecompliceerd is en dat meer praktijkervaring moet worden opgedaan om te zien of het wetsvoorstel überhaupt werkt. Om die reden wordt de initieel voorgestelde invoering in 2007 niet realistisch gevonden. Om aan zorgvuldigheid tegemoet te komen, kiest de minister nu voor een gefaseerde invoering. Dit betekent een invoering van de Wabo bij de gemeenten in 2008 en de overige overheidslagen in 2010. Daarbij is het de bedoeling dat de bij de pilots opgedane ervaringen kunnen worden meegenomen (VNG, 2005).

**Onderhandelingen  
met decentrale  
overheden**

In die zin zwicht de minister voor de uitgeoefende druk vanuit de uitvoeringsorganisaties en komt zij met consessies. De wet wordt conform de eisen van de decentrale

<sup>33</sup> Bestuurlijke lasten zijn de administratieve lasten voor de overheid (meestal de uitvoeringsorganisatie).

overheden voorzichtig ingevoerd. De implementatie zal derhalve niet meer plaatsvinden in de termijn dat Dekker minister is. Deze vindt plaats nadat er in 2007 verkiezingen zijn geweest en VROM een andere minister heeft.

Overigens zijn het niet alleen de decentrale overheidsorganen die kritiek hebben geuit op de manier waarop VROM het wetsvoorstel heeft vormgegeven en wil invoeren. Het bedrijfsleven, en dan voornamelijk VNO-NCW en de NVB<sup>34</sup>, hebben ook nog hun twijfels bij de praktische uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. VNO-NCW heeft twijfels bij de zgn. 'één-loketgedachte'. De NVB vermoedt dat de versnelling van formele beslistermijnen in de vergunningprocedure leidt tot een omvangrijker vooroverleg<sup>35</sup>, voordat de omgevingsvergunning daadwerkelijk kan worden aangevraagd (VROM, 2005a). Deze twijfels zal VROM op korte termijn moeten wegnemen om het draagvlak aan de kant van het bedrijfsleven te waarborgen. Mogelijkerwijs leidt dit weer tot vervolgonderzoek en verder overleg met de brancheorganisaties.

Het vervolgtraject van het project in 2006 behelst voornamelijk de opstart van het eigenlijke invoeringstraject. Dit gaat een grote operatie gaan worden. Doelstelling is alle uitvoerende overheidsorganisaties in den lande (in de zin van vergunningverlening, toezicht en handhaving) voldoende voorlichting en opleiding te bieden, zodat zij de Wabo naar behoren en in voldoende mate kunnen uitvoeren. Hiertoe zal ze door de werkgroep een zogenaamde 'toolkit' (gereedschapskist) worden aangeboden, waarin **Invoeringstraject** hen diverse handreikingen wordt aangeboden, waarmee zij de uitvoering van de Wabo door hun organisatie mogelijk kunnen maken. De 'toolkit' kan worden gezien als een communicatief beleidsinstrument. De uitvoering van deze taak zal een grote inzet van de werkgroep vereisen. Om die reden is er door het projectmanagement van VROM op ingezet om zoveel mogelijk van de thans aanwezige capaciteit te behouden en waar mogelijk nieuwe capaciteit aan te trekken.

<sup>34</sup> De NVB is de Nederlandse Vereniging voor projectontwikkelaars en bouwondernemers. De NVB is een brancheorganisatie.

<sup>35</sup> Voordat iemand die een locatiegebonden activiteit in de fysieke leefomgeving wil ontplooiën, overgaat tot het indienen van het daadwerkelijke aanvraagformulier met benodigdheden, is het verstandig als hij een schetsplan indient bij het bevoegde bestuursorgaan waarvan hij een wettelijke toestemming (bijv. een vergunning) nodig heeft. Dit plan kan met ambtenaren van het bevoegde bestuursorgaan worden besproken in een zogenaamd vooroverleg. Uiteindelijk leidt dit tot een advies. Dit geeft in hoofdlijnen weer hoe succesvol een uiteindelijke aanvraag zou kunnen zijn, wanneer de aanvraag het formele traject zou doorlopen. Met een zorgvuldig voorbereid vooroverleg beoogt de aanvrager derhalve tot een ontvankelijke vergunningaanvraag te komen.

Hiertoe bestaat echter onzekerheid wat betreft de beschikbare budgetten binnen het Ministerie van VROM. Het is de taak van het projectmanagement tijdig in te spelen op de jaarplancycclus binnen VROM, een instituut waarbinnen onder meer de verdeling van menselijke capaciteit onder verschillende projecten wordt geregeld.

### 3.2.8. *Derde theoretisch intermezzo*

In de fase waarin de 'VROM-vergunning' tot speerpuntproject was benoemd en als gevolg daarvan door de bestuursraad van het Ministerie van VROM van een budget en menskracht werd voorzien, zijn de ideeën van de probleemdefinitie en ontwerp van beleid geconcretiseerd in een beleidsproject. Een ambitieus en innovatief geheel nota bene, vanwege de keuze voor zowel een team dat het wetsvoorstel schrijft als een team dat tot doel heeft het invoeringstraject in goede banen te leiden. Het project dat in november 2003 in projectverband van start ging, heeft een flink aantal fasen gekend, waarin belangrijke besluitvormingsmomenten optraden die het beleidsproject beïnvloedden. Ook deden zich een aantal stagnaties voor. De belangrijkste worden kort besproken. Ook wordt beschreven hoe de stagnaties zijn opgelost.

*In de eerste plaats* begon het project in november 2003 met een probleem in de zin dat het niet 'boterde' tussen de projectleider en zijn projectteam. De leiderschapsstijl van de projectleider was niet diegene waarmee de leden van de werkgroep lang zouden kunnen omgaan. Dit probleem werd door de bestuursraad gesignaleerd. Nadat de bestuursraad heeft overlegd met de projectleider, is besloten een andere projectleider te zoeken die meer geschikt zou zijn de betreffende werkgroep te leiden. Vervolgens werd door de bestuursraad een zoektocht gestart naar een nieuwe projectleider. Daar speelde een volgend probleem. De beoogde kandidaat (een clustermanager) kon namelijk maar voor een klein deel van zijn tijd door zijn dienst worden vrijgesteld om het project te leiden. Gevolg was dat het projectteam een paar weken niet werd aangestuurd, hetgeen leidde tot vertraging van de oorspronkelijke planning. Uiteindelijk is tussen de bestuursraad en de betreffende dienst afgesproken dat de betreffende persoon toch voor de helft van zijn tijd als projectmanager voor het project VROM-vergunning kon worden ingezet.

Hier zien we een typisch probleem in de pluriforme organisatie die VROM is. Het ministerie is namelijk een organisatie die stuurt op lijnmanagement. Met



projectmanagement heeft de organisatie niet heel veel ervaring en het logische gevolg is dat dienstbelangen een zwaarder gewicht worden toegekend dan de belangen van een VROM-breed projectteam. De dienst aan wie gevraagd wordt om capaciteit te leveren voor het projectteam, probeert immers zijn beste mensen te bewaren voor de eigen prioritaire klussen. Dit probleem zou in dit project overigens gedurende het hele traject van het beleidsproject spelen. Daarmee vormt deze stagnatie een voorbeeld van invloed van organisatorisch institutionele aard. De oplossing was uiteindelijk ook van institutionele aard.

*In de tweede plaats* bestond er frictie tussen wat ambtelijk en wat bestuurlijk wenselijk was met betrekking tot de keuze van het definitieve beleidsmodel. In februari 2004 werden een viertal modellen door het projectteam geformuleerd als basis waarop het wetsvoorstel verder zou worden ontwikkeld (een uiteenzetting van de modellen staat weergegeven in bijlage G). Van de vier modellen moest één model worden geselecteerd. Uiteindelijk is er ambtelijk besloten model drie te kiezen. De minister stond echter model vier voor. De ambtenaren wisten de minister er echter van te overtuigen model drie te kiezen. Model drie was minder vergaand dan model vier en om die reden beter uitvoerbaar in de door de minister gekozen termijn voor implementatie van het wetsvoorstel. Opvallend is wel dat ambtelijk een andere voorkeur heerste dan die van de bewindslieden. In termen van doorbraken is hier sprake van een sociale doorbraakmanier. De ambtenaren van de verschillende diensten overtuigden hun bewindspersoon ervan een andere koers te varen.

Later in het beleidsproject bleef het meningsverschil tussen de minister en haar ambtenaren ook terugkomen. Vanuit het projectteam en van de opdrachtgever (DGM) kwamen er signalen om naast model 3 ook nog de mogelijke invoeringseffecten van model 2 te onderzoeken. Dit is echter nooit gebeurd. Wel heeft dit meningsverschil tussen de bewindslieden en de ambtelijke leiding er in de uitvoerende projectteams toe geleid dat er onduidelijkheid ontstond omtrent de te volgen beleidslijn. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren wanneer er communicatiestukken moesten worden ontwikkeld en het maanden duurde eer die gereed waren, omdat er door de uitvoerende ambtenaren in de deelprojecten afstemming moest worden gezocht tussen de verschillende beleidslijnen. Dit kan overigens ook wel worden geïnterpreteerd als een typisch onzekerheidsprobleem waarmee het project mee te maken had. De twee beleidslijnen kwamen echter samen, toen de ambtelijke opdrachtgever constateerde dat

er meer naar de uitvoeringskant van het wetsvoorstel moest worden gekeken en de uitvoerende instanties beter moesten worden betrokken. Zodoende zijn de gemeenten en de provincies benaderd en is uiteindelijk zelfs besloten naast het wetgevingstraject een invoeringstraject te doorlopen en daartoe een apart projectteam in te stellen. In die zin is de verhouding tussen de ambtelijke top en het politieke bestuur van het ministerie een aparte en heeft een meningsverschil tot een creatieve oplossing geleid in het actief kiezen voor een invoeringstraject waarin netwerkmanagement en de inzet van communicatieve beleidsinstrumenten centraal staan.

*In de derde plaats* had de verhouding tussen de Directoraten-Generaal op VROM ook invloed op het beleidsvormingsproces. Om vergunningstelsels uit de verschillende wetgevingsfamilies van de verschillende diensten te integreren, moest de werkgroep Wettelijk kader gaan onderhandelen met de drie grote diensten (DGW, DGM en DGR). Over het algemeen verliep dit zonder problemen. De wetten die de verschillende Directoraten-Generaal beheren, werden namelijk inhoudelijk ongemoeid gelaten en het vergunningstelsel kon als procedure integreren in de Wabo. Bij de Projectbesluitprocedure die wettelijk geregeld is in de Wet op de ruimtelijke ordening, verliep dit echter anders. Er waren vijf maanden discussie nodig om de Projectbesluitprocedure mee te krijgen in de Wabo. De reden daarvoor was dat de wetstechnische formuleringswijze van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de Wet op de ruimtelijke ordening in beleidsmatige zin raakte (in materiële zin). Het gevolg daarvan was dat DG Ruimte zich niet in de integratie van de Projectbesluitprocedure in de Wabo kon vinden. Uiteindelijk is de twist onder leiding van een clustermanager bij DGR opgelost. Zij trad als het ware als 'beleidsmakelaar' op (doorbraakmanier: netwerkmanagement). Met het meegaan van het projectbesluit was de grootste interne 'hobbel' echter genomen. De discussie omtrent de Projectbesluitprocedure vormde echter een uitzondering. Opvallend is dat de andere onderhandelingsprocessen omtrent het meegaan van wettelijke toestemmingen binnen VROM in de Wabo, vrijwel zonder moeite zijn verlopen. De werkgroep Wettelijk kader, waarin vertegenwoordigers van alle grote diensten van VROM zaten, kwam in 'goed overleg' uit de betreffende discussies en de stuurgroep heeft over het algemeen maar een begeleidende rol gehad. Dit is derhalve niet de rol die een stuurgroep doorgaans heeft; een hoog besluitvormingsorgaan dat besluiten neemt over vraagstukken waar een werkgroep niet uit komt.

*In de vierde plaats* speelden vergelijkbare situaties ook buiten het ministerie een rol. Het Ministerie van VROM probeerde in onderhandelingen bijvoorbeeld vergunningstelsels van andere ministeries mee te krijgen. Een voorbeeld hiervan is de poging van VROM om de vergunning om direct te mogen lozen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren mee te krijgen in de Wabo. Hiertoe werd onderhandeld met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Eerst op ambtelijk en later op bestuurlijk niveau. Na een toezegging in het voorjaar van 2005 door de Staatssecretaris van V&W, besloot V&W uiteindelijk toch dat de vergunning niet mee zou gaan. De reden daarvoor was dat V&W zelf al jaren bezig was met de ontwikkeling van hun eigen integrale vergunning. De vergunning voor directe lozing zal worden meegenomen in de Integrale waterwet en niet in de Wabo. Een doorbraak is daarna nooit geforceerd.

*In de vijfde plaats* trad stagnatie op in het traject van de pilots. Dit deelproject dat onderdeel uitmaakt van de werkgroep die zich bezighoudt met het invoeringstraject, is te verlaat van start gegaan. De reden daarvoor is dat de werkgroep Invoering in de eerste maanden van haar bestaan (najaar 2004) zoekende was naar wat zij zou moeten doen en hoe de deelprojecten vorm moesten worden gegeven. Daarnaast bestond er omtrent de doelstellingen en uitvoering van de pilots veel onduidelijkheid. Vanuit het management werd gestuurd op het enthousiast maken van zoveel mogelijk participerende partijen. Een actieve selectie op basis van heldere criteria heeft derhalve niet plaatsgevonden. Gevolg was wel dat een veelheid aan verschillende pilotpartijen werd betrokken bij het deelproject en dat meer dan twintig convenanten (juridische bestuursinstrumenten<sup>36</sup>) werden ondertekend om de proefprojecten (een communicatief beleidsinstrument) van start te laten gaan met als doelstelling te laten zien dat de Wabo een succesformule wordt. In die zin zijn gemeenten die innovatieve wetsuitvoeringveranderingen snel en graag oppakken door het ministerie benaderd om 'best practices' te vormen. Deze partijen zouden kunnen worden geïnterpreteerd als deel uitmakend van de 'early market'<sup>37</sup>. Het ministerie wil ze gebruiken als voorbeeld

---

<sup>36</sup> Bestuursinstrumenten worden door overheidsorganisaties ingezet om het gedrag van andere overheidsorganisaties (vaak organisaties die zich bezig houden met de uitvoering van beleid) te beïnvloeden (Herweijer & De Ridder, 1998:229).

<sup>37</sup> Rogers (1995) onderkent in zijn 'Diffusietheorie' dat er verschillen zijn in adoptiesnelheid van nieuwe technieken tussen verschillende segmenten van 'adopters'. In deze opdeling in vijf segmenten maakt Moore (2000) een onderscheid tussen 'early market'-adopters en 'mainstream market'-adopters. Early market adopters worden daarin getypeerd doordat ze door een visie worden gedreven. Daarbij gaan ze snel over tot implementatie van een nieuw idee. 'Mainstream market'-adopters daarentegen, zijn volgens Moore echter meer gedreven door een pragmatische



voor de 'mainstream market'-actoren naar wie de succesformule moet worden 'opgeschaald'.

Gevolg van de niet helder (gestratificeerde) selectiestrategie was dat het grote aantal pilotpartijen (vooral gemeenten) een aanmerkelijke druk (in tijdsbesteding) op het projectteam Invoering ging uitoefenen, waardoor de leden van dit team zich verloren in de 'waan van de dag'. De projectleider zag dit en stelde een 'heidag' in om een strategische discussie te houden en afstand te nemen van de adhocistische en detailmatige besognes omtrent de aansturing van de pilots. In het overleg werd besloten een sturingskader te ontwikkelen voor de pilots. Hiertoe werd een maand later een extern adviesbureau ingeschakeld. Ook werd meer menskracht gevraagd vanuit de verschillende diensten van VROM om de werkdruk van het deelproject Pilots in de toekomst te beheersen. Daarnaast werd besloten leden van externe partijen uit het beleidsveld te betrekken in het team dat de pilots begeleid. In die zin heeft IPO bijvoorbeeld personeel geleverd voor één dag in de week. Als doorbraakmanieren voor de stagnatie kunnen zowel netwerkmanagement als institutionele en cognitieve manieren worden aangewezen.

*In de zesde plaats* trad een stagnatie op in het najaar van 2005. Als gevolg van de kritische commentaren die een reactie waren op de publicatie door het ministerie van het wetsvoorstel in mei 2005, vond een bestuurlijk overleg plaats tussen de ministers en de vertegenwoordigers van de decentrale overheden. De decentrale overheden hadden sterk hun twijfels bij onder meer de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en zaten met een aantal onzekerheden die ze wilden wegnemen eer het wetgevingstraject verder zou gaan. Vervolgens is een extern adviesbureau (DHV) aan de slag gezet door een begeleidingsgroep waarin naast het ministerie ook vooral de decentrale overheden waren vertegenwoordigd om de knelpunten van het wetsvoorstel bloot te leggen. Nadat de bevindingen van het onderzoek in oktober 2005 gerapporteerd zijn, heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden. De onderzoeksresultaten gaven de minister reden de invoeringsdatum van het wetsvoorstel te heroverwegen. Uiteindelijk heeft zij ervoor gekozen het wetsvoorstel gefaseerd en behoorlijk later dan het originele voorstel uit september 2004 te implementeren. In die zin heeft het gedeelde wantrouwen van de koepelorganen van de decentrale overheden geleid tot het instellen van onderzoek dat

---

instelling. Ze benaderen innovaties sceptisch en zijn daarbij eerder achterdochtig dan enthousiast. Ze hechten aan ervaringen uit het verleden, zijn bang voor vernieuwing en zien eerder de korte termijn kosten dan de lange termijn baten bij de toepassing van een nieuw idee.

uiteindelijk reden gaf voor de minister om haar plan te wijzigen in een richting waarin zij haar onderhandelingspartners (de decentrale overheden) tegemoet kwam. Het resultaat was dat een compromis werd bereikt en dat de decentrale overheden onder voorwaarden instemden met het voorontwerp van het wetsvoorstel. In termen van doorbraakmanieren heeft een cognitieve doorbraak aanleiding gegeven tot een sociale manier van stagnatiedoorbraak. De koepelorganen van de decentrale overheden hebben met het rapport van DHV in de hand de minister ervan overtuigd een ander invoeringstraject te kiezen.

*Tot slot* is het interessant te melden dat de onzekerheid waarmee de projectteams van het ministerie te maken hebben zeer groot is. Het geringe aantal ambtenaren dat in het project werkt, heeft namelijk te maken met een groot scala aan actoren uit het beleidsveld die een kritische houding hebben t.o.v. het wetsvoorstel. Deze actoren stellen veel vragen die de minister moet beantwoorden om onzekerheid weg te nemen. De ambtenaren benutten de grote hoeveelheid gefragmenteerde kennis echter moeizaam<sup>38</sup> en kunnen deze vragen moeilijk snel en eenvoudig in voldoende mate beantwoorden. Ze hebben niet genoeg aan een knipselkrantje en de kennis- en informatievoorziening die het ministerie ze te bieden heeft. Derhalve zijn ze genoodzaakt onderzoek uit te besteden aan externe adviesbureaus en wetenschappelijke centra (die vaak financieel afhankelijk zijn van derde geldstroomonderzoek). In dit onderzoek kan de verhouding tussen wetenschap en politiek worden getypeerd als 'desicionistisch': vertegenwoordigers van politieke instituties hebben het eerste en laatste woord (Hoppe, 2002:33). Dat dit in dit geval ook zo is, blijkt uit het feit dat het onderzoek wordt gekenmerkt door een zeer sterke begeleiding van het Ministerie. Dit is niet opvallend, want het benutten van begeleidingscommissies met specialistische ambtenaren en gelijkgestemde wetenschappers is binnen Nederlandse departementen namelijk een standaardpraktijk geworden (Hoppe & Halfman, 2004:46). Binnen het project Omgevingsvergunning bestaat de begeleiding van het onderzoek echter niet alleen uit VROM-ambtenaren; ook vertegenwoordigers van andere belangrijke actoren uit het onderhavige beleidsveld worden actief betrokken. IPO en VNG kunnen derhalve ook

---

<sup>38</sup> Meer in het algemeen lijkt een gebrek aan kennis op Nederlandse departementen niet het probleem te zijn, maar eerder een teveel eraan. Het is voor veel ambtenaren moeilijk om een weg te bepalen in de groeiende brij van rapporten, evaluatiestudies, interne memo's, periodieken uit de beleidssector, opiniebladen, wetenschappelijke literatuur, elektronische nieuwsbrieven (AWT, 2005:28) en internetsites.



onderzoeksvragen formuleren en de voortgang van het lopende onderzoek beïnvloeden en rapporteren naar hun achterban. Bovendien publiceert het Ministerie van VROM de onderzoeksrapporten op zijn website. In die zin speelt de minister 'open kaart' met de andere actoren uit het beleidsveld. Belangrijk vraagstuk hierin blijft natuurlijk de gepaste vorm en mate van beheersing over het onderzoek (en zijn bevindingen). Impliciet is dit de vraag naar de 'juiste' afstand tussen onderzoek en beleid (Jasanoff, 1990). In een geval als dit, waarin kennis wordt gegenereerd om besluitvormingsprocessen te ondersteunen ('Mandated science'<sup>39</sup>), waarvan de uitgangspunten al vast staan, bestaat echter wel het risico dat onderzoek leidt tot de conclusie dat de genomen besluiten belangrijke beperkingen opleggen aan de oplossing van een probleem (De Bruijn et al., 1999:54,55). Daarnaast bestaat er ook een risico in de zin van onverstandig verstrekte beleidsadviezen door adviesbureaus als gevolg van de werking van contractonderzoek<sup>40</sup>.

Het behoeft in dit geval geen toelichting dat het ministerie en/of andere partijen uit het beleidsnetwerk stagnaties die veroorzaakt worden door een grote mate van onzekerheid op een cognitieve manier willen doorbreken.

### 3.2.9. De empirie in een theoretisch overzicht gezet

Sinds 1994 hebben zich belangrijke gebeurtenissen voorgedaan die hebben geleid tot de ontwikkeling van de omgevingsvergunning. Van deze belangrijke gebeurtenissen is een overzicht gemaakt. Deze staat in figuur 6. Aan de hand van deze tabel wordt een uiteenzetting gegeven van de cruciale gebeurtenissen die verklaard kunnen worden vanuit de box 'invloeden van buiten de beleidsorganisatie met een instabiel karakter' (zie het structuuroverzicht van het beleidsrijpingskader op p. 30). Tevens zal aandacht worden besteed aan de intraorganisatorische condities waarbinnen interactieprocessen zijn opgetreden. De verklaringen voor de cruciale gebeurtenissen staan weergegeven met pijlen. Op die wijze worden belangrijke elementen (in de zin van oorzaak-gevolgrelaties) op een duidelijke manier met elkaar verbonden.

---

<sup>39</sup> Salter (1988).

<sup>40</sup> De kennismarkt is een vragersmarkt. Ondanks contractueel gegarandeerde onafhankelijkheid, bevinden de kennisproducenten zich in een zwakkere positie. In een competitieve omgeving weet de onderzoeker dat hij of zij zich niet al te kritisch over de opdrachtgever en diens praktijken kan uitlaten, of zich niet kan verzetten tegen buitensporig instrumenteel kennisgebruik. Daarom lopen zij het risico te weinig kritisch te worden, gegeven probleemdefinities te gemakkelijk over te nemen, politieke en normatieve tegenstellingen te verhullen, en daardoor formeel juiste, maar feitelijk onverstandige beleidsadviezen te verstrekken (Hoppe & Halffman, 2004:55,56).

De totstandkoming van de omgevingsvergunning

Jaartal	Belangrijke gebeurtenissen project	Verandering in regerings-coalitie	Verandering in socio-economische condities	Nieuwe cognitieve inzichten	Aard en omvang beleidsnetwerk	Invoeden vanuit andere beleidsvelden	Invloed van supranationale organisaties	Invloed vanuit de politiek	Intra-organisatorische condities interactieprocessen
1994	Opstart MDW II-operatie (rijksbrede deregulering)	Aantreden kabinet Kok I (Paars I); VROM-minister: De Boer (PvdA)		Invloed 'New Public Management' op publiek domein		Integrale milieuwet gerealiseerd (Wm) door DGM in 1993			
1995									
1996									
1997	Bevindingen en aanbevelingen MDW-werkgroep "Bouwregelgeving"			Bevindingen en aanbevelingen MDW-werkgroep "Bouwregelgeving"	Partijen uit de bouwsector betrokken bij MDW "Bouwregelgeving"				
1998		Aantreden kabinet Kok II (Paars II); VROM-minister: Pronk (PvdA)	Begin daling woningbouwproductie: 90.500 woningen gereed gekomen						
1999									
2000					Partijen uit de bouwsector betrokken bij MDW "Servicegerichte Overheid"	Voorontwerp fhWRO naar de Kamer		Van start gaan plannen rondom voorbereiding EU-Richtlijn Diensten	
2001	Bevindingen en aanbevelingen MDW-werkgroep "Servicegerichte Overheid"		Begin economische recessie Nederland	Bevindingen en aanbevelingen MDW-werkgroep "Servicegerichte Overheid"		Bevindingen OL 2000 (BZK)		Reactie Kabinet op aanbevelingen MDW	
2002	Bouwregelgeving 2002-2006 (Derde wijzigingspakket) VROM/DGW  Aankondiging Bewindslieden VROM herijking: start inventarisatie Herijking VROM-regelgeving; VROM/DGM: ontwikkeling 'project-vergunning'	Aantreden kabinet Balkenende I; VROM-minister: Kamp (VVD)		Proefschrift Biezeveld: voorstel tot integrale Wet milieu- en natuurbeheer  Bevindingen ECWM: evaluatie Wet milieubeheer		VNG komt met voorstellen om woningbouwproductie te verhogen  PAO van start (BZK)  Van start gaan Inter-departementale Projectdirectie Administratieve Lasten (FIN)  Start programma Integrale waterwet (V&W)  ECWM doet aanbevelingen (DGM)  Drie inspecties VROM integreren in één dienst: VI			
2003	Aanbieding plannen en meerjarenprogramma Herijking aan	Aantreden kabinet Kok I (Paars I); VROM-minister:	Dieptepunt woningbouwproductie: 65.314 woningen gereed gekomen			24 november: wetsvoorstel herziening Wro naar de Kamer		Reactie Kabinet op brede herijking-brief en	Onduidelijkheid omtrent aansturing project vanwege



## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

	Kamer; VROM/DGM  November: van start gaan werkgroep 'VROM-vergunning'	Dekker (VVD); Hoofdlijnen-akkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels'.			Voorstel wijziging Woningwet naar de Kamer; voorstel tot opsplitsen in Woonwet en Bouwwet.  Van start gaan Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (EZ)	meerjaren-programma: instemming op hoofdlijnen	probleem projectleider
2004	April 2004: keuze voor model 3 als beleidsontwerp  September 2004: van start gaan projectteam invoeringstraject		Artikel Bregman: 'verzamel-vergunning'  Rapport 'Gestroomlijnde vergunning-verlening'  Kritiek op herijking en VROM-vergunning; m.n. Van Buuren en Michiels	Projectgroep(en) VROM-vergunning beginnen actief netwerkmanagement: inrichting klankbordgroepen, etc.: resultaat: beleidsnetwerk groeit en overstijgt alleen partijen bouw.	Juni: nota van wijziging projectbesluit Wro  Acta van start; administratieve lastenverlichting bedrijfsleven  Omdoping projectnaam herijking in Modernisering VROM-regelgeving	November 2004: AO VROM-vergunning; Kamercommissie juigt activiteiten projectteams toe.	Politiek – ambtelijk geschil omtrent keuze voor model beleidsontwerp
2005	3 mei: aanbieding voorontwerp wetsvoorstel aan opdrachtgever (DGM)  Naamsverandering in 'omgevings-vergunning'  Bestuurlijk en ambtelijk overleg met andere ministeries en koepelorganen van decentrale overheden Van start gaan concreet invoeringstraject (vooral d.m.v. voorlichtingssturing)	<b>N + S</b>	Gematigde kritiek vanuit de wetenschap op het voorontwerp wetsvoorstel; m.n. Van Buuren en Michiels (inzicht dat omgevingsvergunning kan.  Onderzoeksresultaten DHV-onderzoek	Reacties (23) vanuit gehele beleidsnetwerk op voorontwerp wetsvoorstel Wabo.  Bestuurlijk overleg met decentrale overheden (vnl. IPO en VNG)	Juni 2005: Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (EZ) biedt eindrapportage aan bij opdrachtgever en stuurt brief naar de kamer	9 juni 2005: AO; dito reactie nov. 2004  'Catshuis-sessie': omgevingsloket  September Kabinetsreactie op advies Taskforce VV (EZ): instemming op hoofdlijnen	Meningsverschillen over invulling wetstekst; probleem Projectbesluit  Onduidelijkheid omtrent vormgeving en uitvoering pilots  Beperkte kennisvoorziening VROM; veel onderzoek uitbesteed
2006			Resultaten pilots	Voortzetting activiteiten gericht netwerkmanagement			
2007	1 januari: wetsvoorstel in Staatsblad; gefaseerde invoering 2008-2010	Aflopen kabinets-termijn Balkenende II		Voortzetting activiteiten gericht netwerkmanagement	Geplande doelbereiking van de meeste projecten Modernisering VROM-regelgeving		

*Figuur 6: overzicht van belangrijke gebeurtenissen die invloed hebben gehad op de totstandkoming van de omgevingsvergunning, de stagnaties die zijn opgetreden en de wijze waarop zij zijn doorbroken.*



Wanneer het om stagnaties gaat, staat bij de betreffende pijlen een letter weergegeven. De betreffende letter heeft de betekenis van een doorbraakmanier waarmee een stagnatie is opgeheven. Daarbij staat **N** voor netwerkmanagement, **S** voor sociale manier, **I** voor institutionele manier en **C** voor cognitieve manier.

In figuur 6 wordt niet stilgestaan bij de invloed van externe variabelen (met een stabiel karakter) uit het beleidsrijpingskader op het proces. Voor deze variabelen geldt dat het condities zijn die meer dan tien jaar nodig hebben om te veranderen. In het proces van de totstandkoming van de omgevingsvergunning hebben deze variabelen echter wel in min of meerdere mate een rol gespeeld<sup>41</sup>. Echter, alleen in het geval van *'basisattributen van het probleemgebied'* heeft een verandering duidelijk invloed gehad op het proces van de totstandkoming van de omgevingsvergunning. Met betrekking tot het beleidsproject Omgevingsvergunning kan worden bedoeld op de inzet van het beleidsinstrument vergunningstelsels en de manier waarop beleidsvoerders met dit instrument normconform gedrag bij een doelgroep proberen te bewerkstelligen. Zoals de context laat zien, is de perceptie omtrent de effecten en (negatieve) neveneffecten van het instrument in de afgelopen jaren veranderd. Het vergunningstelsel wordt in de perceptie van het bedrijfsleven en rechtse politici meer als 'hindermacht' gezien dan als 'ontwikkelkracht'. In die zin is de perceptie van het instrument bij actoren veranderd. Geconcludeerd kan worden dat grote sociale en institutionele veranderingen die de totstandkoming van de omgevingsvergunning op een significante wijze hebben beïnvloed, zich in de periode 1994 – 2005 niet hebben voorgedaan.

*Resumerend* zien we dat stagnaties die zich in de periode november 2003 – november 2005 in het wetgevings- en invoeringstraject van de Wabo hebben voorgedaan, zijn opgelost (zie theoretische 'doorbraakmanieren' op bladzijde 33-35) met toepassing van institutionele methoden (het naar een hoger besluitvormingsorgaan tillen van een vraagstuk), cognitieve methoden (het wegnemen van onzekerheid omtrent een vraagstuk door een onderzoek in te stellen), sociale methoden (het actief met elkaar

---

<sup>41</sup> Dit komt bijvoorbeeld naar voren doordat de beleidsmakers van VROM te maken hebben met instituties die buiten hun organisatie liggen. Zo bevinden ze zich in een corporatistische beleidscultuur (veel overleg en consensus als resultaat van interactieronden tussen actoren) en moet een wetsvoorstel een lang formeel wetgevingstraject doorlopen. Een traject waarbij een groot aantal actoren door de beleidsvoerende instantie wordt geconsulteerd en waarbij een wetsvoorstel onder meer na ambtelijke voorbereiding via de Raad van State bij de Eerste en Tweede Kamer terecht komt, alvorens gepubliceerd te worden in het Staatsblad en te worden ingevoerd.

interacteren door verschillende actoren en het vormen en innemen van een standpunt jegens een stellingname van een dominante actor) en netwerkmanagement (bijv. door andere partijen te laten participeren in proefprojecten en de inzet van de 'beleidsmakelaar'). Opvallend is dat alle typen 'doorbraakmanieren' zijn toegepast om uit stagnaties te komen. Het is derhalve niet zo dat alleen gestuurd netwerkmanagement door het ministerie kan worden aangewezen als de doorslaggevende manier waarop het rijpingsproces van het wetsvoorstel vorm heeft gekregen. Ook institutionele, cognitieve en sociale manieren van stagnatiedoorbraak en de invloed daarop door andere actoren dan de dominante beleidsactor (VROM), spelen daar een belangrijke rol in.



#### **Hoofdstuk 4: theoretische reflectie op de empirie vanuit de theoretische begrippen 'beleidsgericht leren' en 'beleidsverandering'**

Hoe de verschillende verklarende variabelen precies in relatie staan tot de te verklaren variabelen, kan worden beredeneerd. Hiertoe wordt een verklaring gegeven door te kijken naar de wijze waarop beleidsgericht leren in dit geval heeft plaatsgevonden. In de eerste plaats kijken we naar de beleidsverandering die moet worden verklaard: de komst van de Wabo. Deze is geformuleerd en dient als opvolger voor een grote reeks van vergunningstelsels die thans nog zijn ondergebracht in een divers scala van sectorale wettelijke regelingen.

De Wabo kan worden gezien als het gevolg van een politieke machtswisseling binnen een beleidsvoerende organisatie. De verkiezingen in 2002 brachten het Ministerie van VROM bewindslieden die een andere politieke signatuur hadden dan hun bestuurlijke voorgangers. Hier vond een regimewisseling plaats tussen centrum links (Pronk, PvdA) en centrum rechts (Kamp en later Dekker, beiden VVD). De huidige bewindslieden maken deel uit van een centrumrechtse regering waaraan een diepe liberale beleidsovertuiging ten grondslag ligt. Deze heeft de strekking dat de rol van de overheid dient te worden teruggeschroefd en de burger meer zeggenschap dient te krijgen over het eigen handelen. Dit kan ook wel worden omschreven als redenering richting 'de nachtwakersstaat' en een diep geloof in de werking van de markt.

Vanuit deze diepe beleidskern is op het beleidsterrein van de fysieke leefomgeving door de bewindslieden een beleidsovertuiging geformuleerd waarin de ondernemende burger tegemoet moet worden gekomen in zijn streven bouwactiviteiten te ondernemen. Daarbij is het gerechtvaardigd een 'overschot' aan regelgeving (grotendeels) weg te nemen. De liberale overheid heeft namelijk voldoende vertrouwen in het zelfstandig en verantwoord handelen van ondernemer en burger. Bovendien wordt marktwerking gestimuleerd wanneer marktversturende interventiestrategieën, zoals een overschot aan regelgeving, wordt gesaneerd.

In termen van het beleidsrijpingskader (zie voor structuurweergave bladzijde 31) verschoof het machtsevenwicht op politiek niveau in 2002 van een centrumlinkse naar een centrumrechtse vertoogcoalitie. Voor het Ministerie van VROM kreeg dit betekenis





in de vorm van een VVD-minister die VROM-regelgeving kritisch wilde belichten. Ondertussen jubelde het bedrijfsleven bij het uitzicht op een toekomst met minder administratieve lasten. In die zin kunnen de centrumrechtse bewindslieden van VROM en het bedrijfsleven (VNO-NCW, NEPROM, MKB-Nederland e.a.) worden gezien als coalitiegenoten die een gedeelde beleidsovertuiging hebben.

Om te beginnen stelden zij de burger/ondernemer centraal en niet de bureaucratische overheidsdienst. In tegenstelling tot een verleden waarin diensten apart van elkaar sectorale regelgeving maakten, was het de bedoeling dat diensten gingen samenwerken om regelgeving te verminderen, teneinde een significante reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven te realiseren. Daarbij werd gezocht naar mogelijkheden om dit doel te bereiken. Eén van die mogelijkheden was een bij DGW ontwikkelde gedachte om gemeentelijke vergunningstelsels te integreren. DGM, dat de regie voerde over de herijkingoperatie en beschikte over ervaring op het gebied van wetgevingsintegratie, greep dit circulerende plan op en schaalde het op naar alle vergunningstelsels in de fysieke leefomgeving (derhalve niet alleen de 'bouwgerelateerde regelgeving'). Minister Dekker wilde qua integratie van vergunningstelsels zo ver mogelijk gaan. Ze wilde model 4: volledige integratie. Ambtelijk (DGW en DGM) werd dit echter niet realistisch gevonden (althans het ontwikkelen van een kaderwet met geïntegreerde beleids- en toetsingskaders) en werd gepleit voor model 3: integratie met schotten (waarbij de beleids- en toetsingskaders niet zouden worden veranderd t.o.v. de huidige regelgeving). Na een discussieronde in de Bestuursraad werd het ambtelijke voorstel van de werkgroep, waarin DGW en DGM sterk waren vertegenwoordigd, gevolgd. De keuze voor model 3 was gemaakt.

Theoretisch gezien (zie voor de structuurweergave bladzijde 23), kan worden gezegd dat door een verandering van de dominante coalitie in de besluitvormingsarena op hoofdlijnen, beleidsgericht leren is opgetreden. De dominante coalitie (in een ministerie altijd de bewindslieden) had ten opzichte van zijn voorganger duidelijk een andere beleidsovertuiging en stelde beleidsmaatregelen voor in de zin van het integreren van vergunningstelsels in een kaderwet. De minderheidscoalitie, in dit geval de ambtenaren van DGW en DGM, zag de ambitieuze plannen van de dominante coalitie niet helemaal zitten en zette in op meer zorgvuldige beleidsmaatregelen, waarbij waarden als zorgvuldigheid en legitimiteit in het brede beleidsveld ook centraal zouden staan. Dit

strookte meer met de signalen die vanuit het beleidsveld (c.q. de decentrale overheden met hun eigen bevoegdheden en belangen) kwamen. In de oordeelsvorming is tussen de strategie van de dominante coalitie (een zo vergaand model) en de strategie van de minderheidscoalitie (een vergaand model, maar wel met een sterke hang naar de partijen in de beleidsuitvoering) een compromis gevonden in de zin van de keuze voor model 3.

In de zin van het theoretisch begrip 'beleidsverandering' (zie voor theoretisch model bladzijde 23) kan dit als volgt worden geïnterpreteerd: de opeenvolging van coalities in de besluitvormingsarena leidde tot een discussie in de arena dat leidde tot een compromis dat een nieuw beleid impliceerde. Beleidsgericht leren trad op, omdat nieuwe cognitieve inzichten leidden tot een wijziging van de dominante beleidsovertuiging jegens een beleidsvraagstuk. De beleidsverandering is echter incrementeel en leidt alleen tot een transitie in instrumentele zin. Er wordt immers een kaderwet in het leven geroepen die vergunningstelsels procedureel integreert. Inhoudelijk wordt er echter alleen maar gecoördineerd tussen de stelsels. De doelstellingen en normatieve uitgangspunten van het beleid waarvan de betreffende vergunningstelsels deel uit maken, veranderen derhalve niet. Daarmee is er geen sprake van fundamentele beleidsverandering en zullen geen wezenlijk andere beleidsprestaties worden neergezet. Ook suggereert het beleidsveranderingmodel dat beleidsuitvoering niet zal veranderen. Als het aan de minister had gelegen, was fundamentele beleidsverandering echter wel opgetreden. Dan zou een geïntegreerd beleids- en toetsingskader voor de kaderwet zijn ontwikkeld waarbij de gelegenheid werd geboden de doelstellingen van de oorspronkelijke wettelijke regelingen - waaruit de vergunningstelsels afkomstig zijn - ter discussie te stellen. Dit gebeurt in het geval van de Wabo derhalve niet.

#### *Theoretische verklaring voor beleidsverandering in het invoeringstraject*

In het invoeringstraject is de vorm van het wetsvoorstel ter discussie gesteld. De beleidsmakers van het Ministerie van VROM proberen model 3 in te voeren op een manier waarbij de uitgangspunten van het beleid dezelfde blijven. Het wetsvoorstel dient echter een grote legitimiteit bij de actoren uit het beleidsveld te hebben. Daartoe dient een breed gedragen diffusie en adoptie van de organisationele werking van het wetsvoorstel binnen uitvoeringsorganisaties (decentrale overheden) plaats te vinden. Daarbij hebben de beleidsmakers te maken met een pluriform beleidsveld waarin veel

spelers een rol hebben, veel onzekerheid bestaat, terwijl er tevens veel politieke druk is. Geen gelukkige combinatie. Door middel van het houden van een open en transparant invoeringstraject waarin netwerkmanagement en procesmanagement als belangrijke instrumenten veelvuldig worden ingezet en veel aandacht is voor de 'bottom up'-kant van het beleidsveld, worden andere actoren bij het proces betrokken en hebben ze beïnvloedingsmogelijkheden. Dit kan de vorm aannemen van pilotresultaten, schriftelijke reacties op het voorontwerp van het wetsvoorstel of interactieve bijeenkomsten (zoals congressen, klankbordgroepen en consultatierondes). Reacties die de minister overigens alleen in instrumentele zin doorvoert: ze worden verwerkt in uitvoeringsbesluiten (AMvB's en ministeriële regelingen). Dit zien we ook bij de behandeling van lastige vraagstukken als de vraag welk bestuursorgaan bevoegd wordt wanneer meerdere bestuursorganen betrokken zijn bij de behandelprocedure van een omgevingsvergunning.

Vanuit deze gekozen benadering wil het ministerie de toekomstige uitvoeringspraktijk ook belichten. Er wordt althans geprobeerd deze helder voor ogen te krijgen. Daarbij zien vooral de decentrale overheden in dat het wetsvoorstel belangrijke consequenties voor ze kan hebben. Het wetsvoorstel raakt immers hun bevoegdheden. Daarmee interpreteren zij het wetsvoorstel als fundamentele beleidsverandering. Het wetsvoorstel zal immers invloed hebben op de uitvoering van het beleid. Om die reden zijn de koepelorganisaties van de decentrale overheden, IPO, VNG en UvW een vertoogcoalitie gaan vormen en ageren zij uitermate sceptisch jegens de voorgenomen maatregelen die het wetsvoorstel impliceert. In ambtelijke en bestuurlijke overleggronden zijn zij de discussie met het Ministerie van VROM aangegaan en hebben zij ingezet op een zo zorgvuldig mogelijke, gefaseerde en minst vergaande (in de zin van integratie van vergunningstelsels) implementatie van de Wabo. Daarbij gebruiken zij hun hulpbronnen in de zin van kennis, ervaring, macht en opiniebeïnvloeding. Daarnaast hebben ze een handig machtsmiddel in handen. Als zij de Wabo boycotten, kan de wet immers niet effectief worden uitgevoerd. Om deze reden heeft de minister tijdens het bestuurlijk overleg van 31 oktober 2005 de belangrijke afweging moeten maken het wetsvoorstel later dan gepland - en gefaseerd in plaats in één keer - in te voeren. Een beslissing die de minister eigenlijk liever had willen vermijden, omdat ze het wetsvoorstel nu niet in haar bestuursperiode bij VROM kan invoeren.

### **Conclusie**

Op meer dan één manier zijn aan deze studie conclusies te verbinden. In de eerste plaats worden uitspraken gedaan over de wordingsgeschiedenis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aan de hand van een analyse met het beleidsrijpingskader. In de tweede plaats worden uitspraken gedaan over de toepasbaarheid van het beleidsrijpingskader in empirisch onderzoek.

#### *De totstandkoming van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*

*In de eerste plaats* wordt in het beleidsrijpingskader het bestaan van pleitcoalities gesuggereerd. In deze studie zien we inderdaad een paar coalities. In de eerste plaats de dominante actor, het Ministerie van VROM. Maar de vraag kan worden gesteld of we hier hebben te maken met één dominante actor. Het Ministerie van VROM kan namelijk worden gezien als een pluriform geheel. Binnen de dominante actor zijn namelijk meerdere pleitcoalities. In deze casus zien we in eerste instantie dat er ambtelijk en bestuurlijk wat meningsverschillen zijn omtrent de keuze voor het beleidsmodel en de invoering van het uiteindelijke wetsvoorstel. Ook zien we dat de verschillende Directoraten-Generaal eigen beleidsovertuigingen, strategieën en hulpbronnen hebben die zij aanwenden om een beleidsproduct te beïnvloeden op een beleidsterrein waarin zij alle een rol hebben.

*In de tweede plaats* kan worden gesuggereerd dat de politieke bestuurders van het Ministerie van VROM een pleitcoalitie vormen met het Nederlandse bedrijfsleven. Nu blijkt dat deze twee groepen actoren er wel eenzelfde 'policy core'- en 'deep core'-overtuiging op nahouden, maar dat uit de studie niet blijkt dat de twee groepen actief afstemming zochten om een gezamenlijke koers te bepalen. Sterker nog, vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven hebben in hun reactie op het concept wetsvoorstel laten blijken hun vraagtekens te zetten bij de manier waarop het ministerie het wetsvoorstel wil gaan uitvoeren. In die zin zitten het bedrijfsleven en de politieke bestuurders van VROM gezien de uitgangspunten van het beleid op één lijn, maar verschillen ze van mening over de instrumentele uitvoering van het beleid.

*In de derde plaats* is er gedurende de inwerkingtreding van de voorbereidingswerkzaamheden ten behoeve van de invoering van het wetsvoorstel nog een andere pleitcoalitie naar voren gekomen: de coalitie IPO/VNG/UvW. Deze coalitie heeft een andere beleidsovertuiging dan het Ministerie van VROM en het bedrijfsleven. Namelijk een beleidsovertuiging gebaseerd op de beginselen van decentrale

eenheidsstaat, maar vanuit een andere optiek dan die van de minister. Zij voelen zich door de beleidsvoornemens van het ministerie bedreigd en beschikken over de hulpbronnen om de invoering van het wetsvoorstel te bedreigen, wanneer zij uit het overleg met het ministerie stappen.

Wat betreft de theoretische verklaring van beleidsverandering kan in het geval van deze casus worden gezegd dat deze is opgetreden als gevolg van een wisseling van dominante actoren (i.c. de bewindslieden van VROM) met verschillende beleidsovertuigingen. Vervolgens bood een veranderd bestuurlijk klimaat de gelegenheid aan een bestaand, maar niet eerder op de beleidsagenda gekomen concept van een integrale wet, om tot beleidsconcept te worden ontwikkeld in de zin van een wetsvoorstel. Deze beleidsverandering betreft echter een verandering in instrumentele zin. Inhoudelijk (beleidsmatig) verandert er namelijk weinig wanneer het wetsvoorstel is ingevoerd. Wel is dat het geval in uitvoerende zin.

In de voorbereiding van het invoeringstraject hebben de beleidsmakers veel moeten omgaan met onzekerheid. Veel empirische gegevens omtrent de perceptie van vergunningaanvragers en kwantitatieve gegevens omtrent vergunningverlening bestonden immers nog niet. Om deze onzekerheid te reduceren, hebben de beleidsmakers veel instrumenten ingezet. Veelal om besluitvormingsprocedures te ondersteunen en stagnaties te voorkomen. In die zin zijn verschillende vormen van netwerkmanagement en het instellen van onderzoek toegepast. Uit de studie blijkt echter dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de vraag of de ingewonnen kennis wel voor de juiste besluitvormingsmomenten is aangewend. Bij fundamentele keuzen, bijvoorbeeld de keuze voor het uiteindelijke beleidsontwerp, was dat bijvoorbeeld nauwelijks aan de orde. Veelal wordt kennis aangewend om besluitvorming in de 'staart' van het beleidsvormingsproces te ondersteunen. Dit betreft het maken van keuzes in het instrumentarium en het gebruiken van nieuwe cognitieve inzichten om vragen door sceptici van andere pleitcoalities te beantwoorden. De keuze van de beleidsmakers om kennis in een dergelijk laat stadium van het beleidsvormingstraject aan te wenden, brengt echter risico's met zich mee. De decentrale overheden kunnen zich gepasseerd voelen, omdat ze slechts invloed kunnen uitoefenen op de instrumentatie van het beleid en niet in de gelegenheid zijn gesteld om de eerdere (meer fundamentele) beleidskeuzen te beïnvloeden. Dit is ook duidelijk geworden toen zij in oktober 2005 met

nieuwe cognitieve inzichten de minister aan de vergadertafel ervan overtuigden een invoeringstraject te kiezen waarin het Ministerie van VROM meer rekening houdt met de belangen van de decentrale overheden. Dit is een duidelijk voorbeeld dat een stagnatie die ontstaan is als gevolg van een meningsverschil tussen de dominante actor (VROM) en een belangrijke coalitie van actoren, opgelost wordt op een andere manier dan het door het ministerie gebruikte sturingsinstrument 'netwerkmanagement'. De coalitie van decentrale overheden heeft zijn sociale invloed aangewend om onzekerheden weg te nemen en met de nieuwe kennisinzichten besluitvorming richting een voor hun gunstige richting te leiden.

*De eerste empirische toepassing van het beleidsrijpingskader*

Met betrekking tot de empirische toetsing van het beleidsrijpingskader kunnen drie dingen worden gezegd.

*In de eerste plaats* biedt dit analytische kader een veelzijdig descriptief onderzoeksinstrument aan beleids- en andere sociale wetenschappers om de ontwikkeling van een beleid te begrijpen aan de hand van de verklaring van een proces van stagnaties en doorbraken. Het beleidsrijpingskader heeft in deze studie laten zien dat de vorming van een beleid een groot aantal verklarende variabelen kent. In die zin kan het kader sowieso worden gehanteerd als 'checklist'. Met het beleidsrijpingskader categoriseert de onderzoeker de mogelijke verklarende variabelen en kan hun invloed aan de hand van een kwalitatief longitudinale dataset analytisch beredeneren.

*In de tweede plaats* moet worden gezegd dat het beleidsrijpingskader een aanzet biedt tot descriptief werk, maar dat in deductieve zin verder moet worden gewerkt aan een theoretische basis. Dit betekent dat verder nog duidelijk empirisch toetsbare hypothesen moeten worden ontwikkeld. Wat betreft de theoretische begrippen 'beleidsgericht leren' en 'beleidsverandering' sluit het kader in grote mate aan bij het ACF, maar zou het verder kunnen worden uitgewerkt wat betreft de zoektocht naar intraorganisationele wetmatigheden. Wat betreft de inzet van manieren om doorbraken te verklaren, sluit het beleidsrijpingskader blijkens deze studie goed aan bij het model van Van Bueren et al. In de onderzoeksanalyse (paragrafen 3.2.2., 3.2.4, 3.2.7 en 3.2.9.) zien we dat de in het beleidsrijpingskader genoemde manieren om doorbraken te verklaren toepasbare handvatten zijn. Wel zou in hypothetische vorm nog verder (en scherper) kunnen worden verondersteld wanneer welke doorbraakmanieren onder welke condities het

meest effectief kunnen worden ingezet om stagnaties in beleidsvormingsprocessen te doorbreken.

Na een eerste aanzet tot elaboratie van het beleidsrijpingskader in het geval van de casus Wabo, kan dit nieuwe analytische kader binnen zijn eerste onderzoekscontext van een voorlopige waardering worden voorzien. De meerwaarde die het beleidsrijpingskader ten opzichte van het ACF en het model van Van Bueren et al. heeft, is vooral dat het laat zien dat beleidsorganisaties niet slechts kunnen worden gezien als enkelvoudige analytische eenheden. Binnen deze vaak pluriforme organisaties spelen zich op microanalytisch niveau namelijk diverse processen af die beleidsvormingstrajecten op verschillende manieren beïnvloeden. Voor een verder ontwikkeld begrip met betrekking tot de manier waarop dit gebeurt alsmede een verdere toetsing en ontwikkeling van het beleidsrijpingskader, dient verder empirisch studiemateriaal te worden vergaard. In die zin zou deze studie een opzet kunnen zijn tot een verdere elaboratie van het beleidsrijpingskader.



### Literatuurlijst

AWT (2005), *Kennis voor beleid - beleid voor kennis*, Quentes, Rijswijk, p. 33.

Ackof, R.L. (1979) *The future of operation research is past*, Journal of the operational society (30), pp. 134-142, in: Vriens, Dick (2004), *Constructief beslissen; Een cybernetische verkenning van het individuele beslisproces*, dissertatie, Eburon, Delft.

Alblas, Gert (1997), *Groepsprocessen; Overleggen en uitvoeren in teams*, Bohn Stafleu Van Loghum, Deventer, p. 114-118.

Anderson, James (1975), *Public Policy-Making*, New York, Praeger, in: Sabatier, Paul A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, CO., pp. 6-7.

Arcadis i.o.v. het Ministerie van VROM (2004), *Verslaglegging pilots eindrapportage*, Amersfoort.

Arentsen, Maarten, Hans Bressers en Laurence O'Toole (1999), *Omggaan met onzekerheid in het milieubeleid: Een analyse met illustraties uit de Nederlandse en de Amerikaanse beleidspraktijk*, p. 376, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 1999, Vol. 4, Elsevier Den Haag.

BZK, Ministerie van (2003), *Brochure Kabinetsvisie Andere Overheid*, Min. van BZK, Den Haag.

Babbie, Earl (1998), *The Practice of Social Research*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, Ca., pp. 282

Bachrach, P. & M.S. Baratz (1970) *Power and Poverty. Theory and Practice*, New York, in: Graaf H. van de, en R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Coutinho, Bussum, p. 186-190.

Baumgartner, F. & Jones, B. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: *University of Chicago Press*, in: John, Peter (2003), *Is There Life After Policy*





*Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?*, in *Policy Studies Journal*, Volume 31, Issue 4, Page 481.

Beerten, M.S. (2004), *Afstemming van besluiten; Een onderzoek naar een algemene afstemmingsregeling voor samenhangende besluiten (proefschrift)*, Boom Juridische uitgevers, p. 3.

Biezeveld, G.A. (2002), *Duurzame milieuwetgeving; Over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering (dissertatie)*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, p. 403, 404.

Blomberg, A.B., M.P. Jongma, V.M.Y. van 't Lam en F.C.M.A. Michiels (2002), *De milieu-uitvoeringsregelingen op een A4-tje; Een onderzoek naar de noodzaak van en de de mogelijkheid tot vereenvoudiging van VROM-uitvoeringsregelingen op het gebied van milieubeheer*, nr. 2002/13 Publicatiereeks milieubeheer, Ministerie van VROM / Directoraat-Generaal Milieubeheer, Den Haag, p. 105 - 107.

Blomberg, A.B. et al. (2004), *Gestroomlijnde vergunningverlening*, COB/NILOS, Universiteit Utrecht, Utrecht.

Bregman, A.G. (2004), *Introductie van de verzamelvergunning en andere wettelijke maatregelen ter bestrijding van onnodige stroperigheid*, Instituut voor Bouwrecht, Utrecht.

Bressers, Marc (2001), *Klaar vóórdát u wacht; Nieuwe uitdagingen in de publieke dienstverlening*, in *Bestuurswetenschappen*, jrg. 2001, nr. 3, p.

Bressers, J.Th.A. en P-J. Klok (1988), *Handleiding instrumententheorie*, Ministerie van VROM, 's-Gravenhage, p. 10, 11.

Bressers, Hans en Stefan Kuks (2001), *Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip*, in *Beleidswetenschap*, jrg. 2001, no. 1, Elsevier, Den Haag, p. 97-99.



- Broek, J.H.G. van de (2005) *De kroonjuwelen van VROM; Herijking, omgevingsvergunning en omgevingswetboek*, in NJb, afl. 11, 18 maart 2005.
- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof (1993), *Instrumenten voor netwerkmanagement*, Vuga, Den Haag, p. 79-103.
- Bruijn, Hans De, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld (1999), *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, p. 23, 24, 54, 55.
- Bueren, Ellen van, Erik-Hans Klijn en Joop Koppenjan (2001), *Spelen met weerbarstige problemen: het beleidsspel rond emissies van zink uit bouwmaterialen*, in *Beleidswetenschap*, jrg. 2001, nr. 2, Elsevier, Den Haag, p.
- Bueren, Ellen M. van, Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan (2003), *Dealing with Wicked Problems: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, no. 2., pp. 195-120.
- Butter, Frank, den en Gerrit Kronjee (2003), *Doelgericht met kennis de toekomst voorspellen*, in *Beleidswetenschap*, jrg. 2003, no. 3, Elsevier, Den Haag, p.
- Buuren, P.J.J. van (2003), *De brede VROM-vergunning: een onbereikbaar ideaal*, *Jaarrede van de voorzitter voor Bouwrecht*, Vereniging voor Bouwrecht, Amersfoort.
- Clark, Gordon L. and John C. Marshall (2002), *Decisionmaking models of the real world and expertise*, in *Environment and Planning*, volume 34, Pion, Oxford, pp. 1142, 1143.
- Cobouw (2005) *Vertraging dreigt voor omgevingsvergunning*, in: *Cobouw*, 5 september 2005.
- Cohen, M.D., J.G. March and J.P. Olsen (1972) *A garbage can model of organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972), p.1-25, in: Graaf H. van de, en R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Bussum, p.



DHV (2005) *De Wabo belicht; Onderzoek inzake 'kernpunten Wabo andere overheden'*, in opdracht van het Ministerie van VROM, IPO, UvW en VNG, 26 oktober 2005, p. 2-7, bijlage 1.

Dijkstra, Wil en Jan Smit (1999), *Onderzoek met vragenlijsten. Een praktische handleiding*, VU Uitgeverij, Amsterdam, p.

Doelen, F.C.J. van der en P.-J. Klok (1998), *Beleidsinstrumenten*, in Herweijer, M. en A. Hoogerwerf (1998), *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom, Alphen aan de Rijn, p. 211, 212, 215.

Dukker, Rudolf (2004), *VROM-model voor handhaving bouwregelgeving blijkt weerbarstige materie*, in *B&G*, februari 2004, p.

Evaluatie Commissie Wet Milieubeheer (2003), *Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer*, Den Haag, p.

Economische Zaken, Ministerie van (2005), *Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen; samenvatting*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, p. 6, 7.

Eberg, Jan (1997), *Waste Policy and Learning: Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria*, Eburon, Delft, p.248.

Eijk, C. van der & W.J.P. Kok (1975) *Nondecisions reconsidered*, in: *Acta Politica*, 19 (1975), p. 277-301, in: Graaf H. van de, en R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Bussum, p. 186 -190.

Fenger, H.J.M. (2003), *Over implementatie en beleidsverandering; 'Policy change and learning' van Paul Sabatier & Hank Jenkins-Smith*, in *Bestuurskunde*, jaargang 12, no. 3, Elsevier, Den Haag, p. 129.

Financiën, Ministerie van (2004), *Meer ruimte voor ondernemers door minder lasten; Van lastenproductie naar lastenreductie*, Ministerie van Financiën, Den Haag, p.

Frissen, P.H.A. (1996), *De virtuele staat; politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Service, Schoonhoven.

Gilhuis, prof. Mr. P.C. (2004), *Naar minder of naar betere regelgeving in het milieurecht?; Over de herijking van de VROM-regelgeving*, in TO, nummer 2, april 2004.

Graaf H. van de, en R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Bussum, p. 228, 334-335,443.

Hazeu, Cock (2000), *Institutionele economie, een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Coutinho, Bussum, pp. 91-93.

Heffen, O. van (1995), *Interne besluitvormingsstructuur en het ontwerpen van beleid*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 4, nummer 6, 1995, pp. 264-273, in Arentsen, Maarten, Hans Bressers en Laurence O'Toole (1999), *Omgaan met onzekerheid in het milieubeleid: Een analyse met illustraties uit de Nederlandse en de Amerikaanse beleidspraktijk*, p. 381, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 1999, Vol. 4, Elsevier Den Haag.

Herweijer, M. (2001), *Bronnen van beleidsverandering*, in *Bestuurskunde*, jaargang 10, no. 6, Elsevier, Den Haag, p. 230-232,236.

Herweijer, M. en A. Hoogerwerf (1998), *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom, Alphen aan de Rijn, p.

Herweijer, M. en J. de Ridder (1998), *Bestuursinstrumenten*; in Herweijer, M. en A. Hoogerwerf (1998) *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom, Alphen aan de Rijn, p.229

Hommel, R.W. (1988), *Beheersing in onzekerheid*, Rotterdam, in Arentsen, Maarten, Hans Bressers en Laurence O'Toole (1999), *Omgaan met onzekerheid in het milieubeleid: Een analyse met illustraties uit de Nederlandse en de Amerikaanse beleidspraktijk*, p. 381, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 1999, Vol. 4, Elsevier Den Haag.

Hoogerwerf, A. (1992), *Het ontwerpen van overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, in Torenvlied, René en Yvonne N. Jacobs (1994), *Beleidsgericht leren in risicovolle situaties: Een toepassing op de dioxineproblematiek van afvalverbrandingsinstallaties*, in *Beleidswetenschap*, jrg. 1994, Vol. 2, Elsevier, Den Haag,

Hoppe, R. (2002), *Van flipperkast naar grensverkeer; Veranderde visies op de relatie tussen wetenschap en beleid*, AWT, 's-Gravenhage, p.33, 62.

Hoppe, Rob en Willem Halffman (2004), *Wetenschappelijke beleidsadviesing in Nederland; Trends en ontwikkelingen*, in *Beleidswetenschap*, jrg. 2004, vol. 1, Elsevier, Den Haag, p. 46, 55, 56.

Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf en J. Grin (1998), *Beleidsnota's die (door)werken*, Coutinho, Bussum, p.48,49.

IPO (2005) *Gefaseerde implementatie omgevingsvergunning*, nieuwsbericht website, dinsdag 8 november 2005, Den Haag, URL: [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl).

Janssen-Jansen, L., J. Verbart, E.M. van Bueren & J.F.M. van der Waals (2000), *Kwalitatief case study onderzoek in de praktijk*, in *Rooilijn*, jrg. 33, nr. 8, 2000, p. 380-386, in: Waals, Jochem van der, (2001) *CO2-reduction in housing; Experiences in building and urban renewal projects in the Netherlands* (dissertatie), Rozenberg Publishers, Amsterdam.

Jasanoff, S. (1990) *The Fifth Branch: Science Advisers as Policy Makers*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, in: Hoppe, Rob en Willem Halffman (2004), *Wetenschappelijke beleidsadviesing in Nederland; Trends en ontwikkelingen*, in *Beleidswetenschap*, jrg. 2004, vol. 1, Elsevier, Den Haag, p. 45.

Jones, Charles (1970) *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, California, Wadsworth, in: Sabatier, Paul A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, CO., pp. 6, 7.



Jong, Arnold de, en Allen Hickling (1990), *Mens en beleid; een gids voor samenwerking in het voorbereiden van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden / Antwerpen, p.7.

Kabinet (2002), *Kabinetsstandpunt MDW Servicegerichte Overheid, BO2002010965*, Den Haag.

Kabinet Balkenende II (2003) *Hoofdlijnenakkoord*, 16 mei 2003, Den Haag.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2001 - 2002, 28325 nr. 1, p. 2, 4, 5, 30, 31.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2002 - 2003, 28600 nr. 10.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29383, nr. 1.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003 – 2004a, 28916, nr. 9.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003 – 2004b, 29694, nr. 1.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2004 - 2005, 29383 nr. 18, p. 1-8.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005a, 29383, nr. 24.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005b, 29383, nr. 31.

King, Gary, Robert O. Keohane and Sidney Verba (1994), *Designing Social Inquiry, Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press, Princeton, NJ., pp.43.

Klijn, Erik-Hans en Joop F.M. Koppenjan (1999), *De politiek en de interactieve besluitvorming: van institutionele spelbreker naar spelbepaler*, in *Beleidswetenschap*, Elsevier, Den Haag, p.47.

- Klok, P-J. (1991), *Een instrumententheorie voor milieubeleid; De toepassing en effectiviteit van beleidsinstrumenten* (dissertatie), in: [naam tijdschrift0 Universiteit Twente, Enschede, p. 147-157.
- Klok, P-J. (1993), *Beleidsinstrumenten als stromen hulpbronnen*, Van Gorcum, Assen.
- Lulofs (2002a), Evolution of Social Security in a Weak Welfare State. Thirty Years of reform analyzed by the heart of the Advocacy Coalition Framework, CSTM-research reports, Enschede, in Lulofs, Kris, Hans Bressers en Annemieke Boeren (2005), *Schokgolven in het openbaar bestuur; Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkramp*, Lemma, Utrecht, p.16.
- Lulofs, Kris (2002b), *ACF on the other side of the Atlantic: A review of European applications*, CSTM, Enschede, in: Lulofs, Kris, Hans Bressers en Annemieke Boeren (2005), *Schokgolven in het openbaar bestuur; Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkramp*, Lemma, Utrecht, p.16.
- Lulofs, Kris, Hans Bressers en Annemieke Boeren (2005), *Schokgolven in het openbaar bestuur; Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkramp*, Lemma, Utrecht, p.16.
- MDW-werkgroep Servicegerichte Overheid (2001), *Geregeld gebouwd, eindrapport MDW-werkgroep Servicegerichte Overheid*, Den Haag, p. 5,1,24-39,49.
- Mantz-Thijssen, E.L. (1989), *Besturen van besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur; Een op de procesbenadering gebaseerd bedrijfskundig conceptueel kader* (dissertatie), Wageningen, p. 86.
- Meer, Frans-Bauke, van der en Toon van Dijk (2002), *De wereld achter het loket; Over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening; met een bijdrage van programmabureau Overheidsloket 2000*, Eburon, Delft, p.
- Michiels, Lex (2004) *Het schijnvoordeel van integrale wetgeving*, in: *Staatscourant*, 16 december 2004, Den Haag, p. 5-7.

Michiels, prof. Mr. Drs. F.C.M.A. (2005), *Naar een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*, in: *TO*, juni 2005, nr. 2

Moore (2000), *Crossing the Chasm*, New York, Harper Business, in: Egmond, Cees (2003) *De kunst van het veranderen, Gedrag van doelgroepen*, Senter Novem, Utrecht, p. 21-23.

Morgan, Gareth (1997), *Images of organization*, Sage Publications, Thousand Oaks, California, pp. 52.

NEPROM (2003), *Groei door snoei, NEPROM-actieplan aangeboden aan minister S.M. Dekker*, NEPROM, Voorburg.

Noordegraaf, Mirko (2004), *Management in het publieke domein; Issues, Instituties en Instrumenten*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, p. 65,368,375.

ORG-ID (2003), *Milieuregels...; Nodig of overbodig; Bevindingen Burgertoets Herijking VROM-regelgeving; Onderzoek naar de ervaringen van burgers met VROM-wetten en – regels voor het cluster afval, inrichtingen, bodem en planstelsels*, i.o.v. het Ministerie van VROM, ORG-ID, Leiden.

Ridder, J. de (1999), *De integrale milieuvergunning: Institutioneel kader voor een creatief milieubeleid*, Elsevier, Den Haag, p. 70-72.

Rittel, H.W.J., en M.M. Weber (1973), *Dilemmas in a general theory of planning*, in *Policy Sciences*, Vol. 4, in: Vriens, Dick (2004), *Constructief beslissen; Een cybernetische verkenning van het individuele beslissproces*, dissertatie, Eburon, Delft.

Rogers, E.M. (1995) *Diffusion of innovations, Fourth Edition*, The Free Press, New York, in: Egmond, Cees (2003) *De kunst van het veranderen, Gedrag van doelgroepen*, Senter Novem, Utrecht, p. 21, 49.



Russo, J. Edward en Paul J.H. Russo Schoemaker (1989), *Decision Traps; Ten Barriers to Brilliant Decision-Making and How to Overcome Them; Nederlandse vertaling*, Scriptum Books, Schiedam.

Sabatier, P.A. (1988), *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented learning Therein*, in *Policy Sciences*, Vol. 21.

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (1997), *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, draft paper*, Amsterdam, p.

Sabatier, Paul A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, CO.

Salter, L. (1988) *Mandated Science*, Boston, in: Bruijn, Hans De, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld (1999), *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, p. 52.

Strauss, Anselm L. (1987), *Qualitative Analysis For Social Scientists*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.20,21,27-34,55-81.

Swanborn, P.G. (1996), *Case-study's, Wat wanneer en hoe?*, Amsterdam/Meppel, Boom, p. 13,14 in: Waals, Jochem van der, (2001) *CO2-reduction in housing; Experiences in building and urban renewal projects in the Netherlands* (dissertatie), Rozenberg Publishers, Amsterdam.

Teisman, G. R. (1995), *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, tweede druk, p. 11,18.

Termeer, C.J.A.M., H. Mastik, R.G. Scalzo en R.J. in 't Veld (1995), *Spelsimulatie als methode voor de ex ante evaluatie van wetgeving*, in *Beleidswetenschap*, jrg. 1995, Vol. 3, Elsevier, Den Haag.

Thaens, Marcel (2005), *Kader voor pilots in het kader van de VROM vergunning: Overwegingen en aanbevelingen*, Centrum voor Publieke Innovatie, Universiteit Utrecht, Utrecht.

Torenvlied, René en Yvonne N. Jacobs (1994), *Beleidsgericht leren in risicovolle situaties: Een toepassing op de dioxineproblematiek van afvalverbrandingsinstallaties*, in *Beleidswetenschap*, jrg. 1994, Vol. 2, Elsevier, Den Haag, p. 104, 105.

VNG (2005) Doorbraak in traject omgevingsvergunning, nieuwsbericht op website, 10 november 2005, Den Haag, URL: [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

Vocht, Alphons de (2000) *Basishandboek SPSS 10; voor Window 98/ME/2000*, Bijleveld Press, Utrecht.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2002), *Tempo met regels!; Acht VNG-voorstellen voor een hogere bouwproductie*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

Vries, M. S. de (1999) *Het idee van beleidsgeneraties; Een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering*, in: *Beleidswetenschap*, jg. 13, nr. 3, in: Lulofs, Kris, Hans Bressers en Annemieke Boeren (2005), *Schokgolven in het openbaar bestuur; Beleidsintensivering en veiligheid na de vuurwerkcramp*, Lemma, Utrecht, p.12-13.

VROM, Ministerie van (2000), *Nota Mensen, Wensen, Wonen*, Min. van VROM, Den Haag.

VROM-Inspectie (2003), *Jaarrapportage 2003; Handhaving werkt*, Ministerie van VROM, Den Haag, p. 63.

VROM, Ministerie van (2004), *Project invoering VROM-vergunning/Omgevingsvergunning; Plan van aanpak* (interne nota), Den Haag, 10 september 2004, p. 2-16.

VROM, Ministerie van (2004a), *Wet milieubeheer, Tekst van de Wet milieubeheer, zoals deze luidt met ingang van 1 mei 2004*, Min. van VROM, Den Haag, p. 1.

VROM, Ministerie van, Directoraat – Generaal Wonen (2005), *INFO Wonen; Factsheets 2005 – II*, Ministerie van VROM, Den Haag, p. 1.

VROM, Ministerie van (2005) *Referentieprojecten omgevingsvergunning; Een blik op de toekomst aan de hand van praktijkgevallen*, Ministerie van VROM, Den Haag, p. 14-17.

VROM, Ministerie van (2005a) *Voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht; Reacties n.a.v. consultatieronde mei-juli 2005 (interne nota)*, Den Haag.

VROM, Ministerie van (2005b) *Overzicht reikwijdte omgevingsvergunning; Voorontwerp Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (informatieblad), Den Haag, p. 2-4.

Verschuuren, prof. mr. J.M. (2004) *Kroniek van het omgevingsrecht*, in: *NJb*, afl. 31, 3 september 2004.

Vriens, Dick (2004), *Constructief beslissen; Een cybernetische verkenning van het individuele beslisproces*, dissertatie, Eburon, Delft.

Waals, Jochem van der, (2001) *CO2-reduction in housing; Experiences in building and urban renewal projects in the Netherlands* (dissertatie), Rozenberg Publishers, Amsterdam, p. 51.

Wijk, H.D. van, et al. (1999), *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Elsevier, Den Haag, p. 50, 52-53, 116.

Winter, H. (1996) *Evaluatie in het wetgevingsforum*, Deventer, in: Herweijer, M. en A. Hoogerwerf (1998), *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom, Alphen aan de Rijn, p.3.

Yin, R.K. (1993), *Applications of case study research, Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Volume 5. Newbury Park London/New Delhi: Sage

Publications, pp. 31,59 in: Waals, Jochem van der, (2001) *CO2-reduction in housing; Experiences in building and urban renewal projects in the Netherlands* (dissertatie), Rozenberg Publishers, Amsterdam.

Zuidema, Christian en Gert de Roo (2004), *Complexiteit is een planologisch begrip*, in *Rooilijn*, nummer 10, december 2004, p. 47.



# De totstandkoming van de omgevingsvergunning

Bijlagen

Thomas Hoppe – Universiteit Twente



### **Bijlage A: lijst van geïnterviewde personen**

Volgorde: naam, functie, Directoraat-Generaal/dienst, functieomschrijving in project omgevingsvergunning.

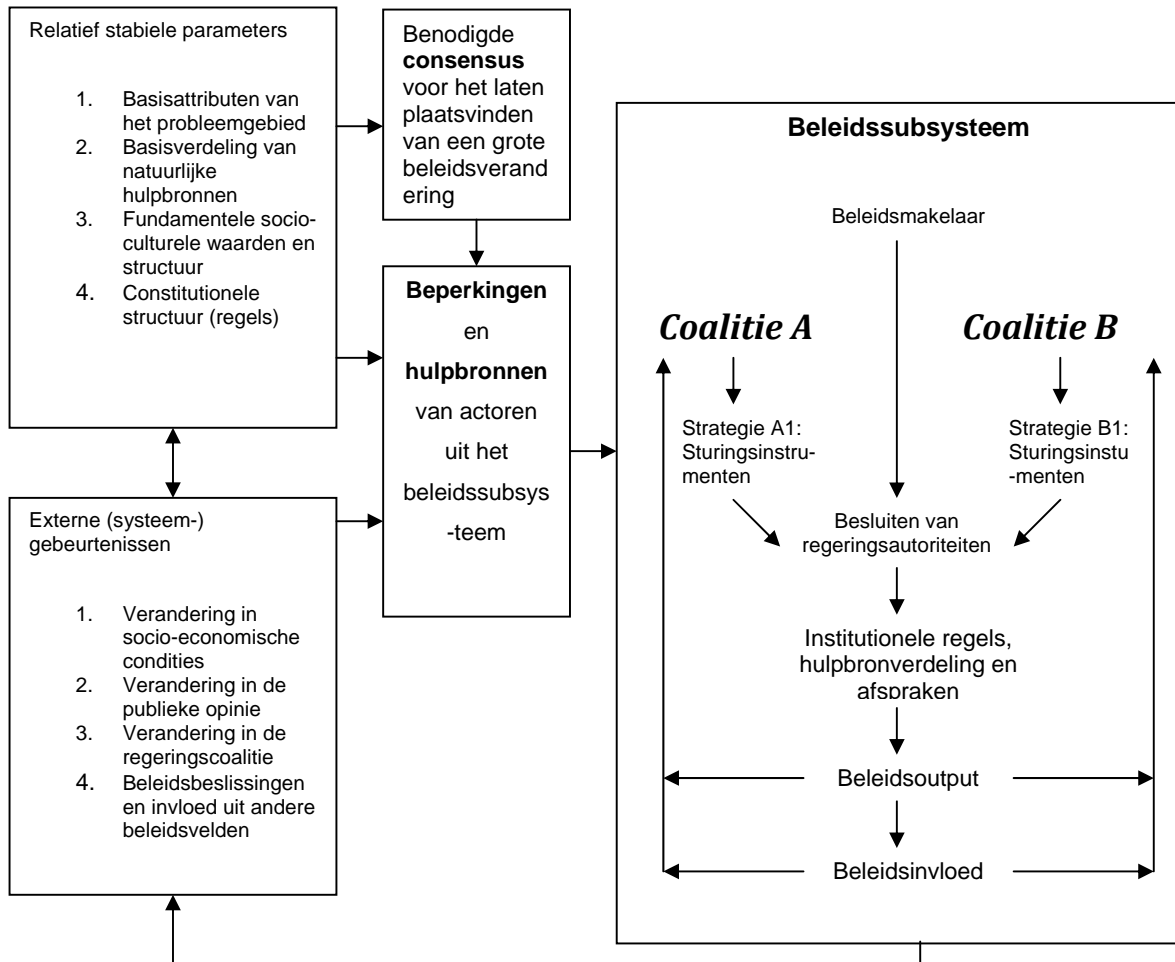
1. Mw. Mr. E. Dobbinga, Senior beleidsmedewerker VROM-Inspectie, lid projectteam Invoering omgevingsvergunning;
2. Mw. Mr. I. Sievers, senior beleidsmedewerker DGM/directie Strategie en Bestuur, lid projectteam Invoering omgevingsvergunning en projectteam Wettelijk kader omgevingsvergunning;
3. Mr. Ing. B. Rademaker, senior beleidsmedewerker DGW/directie Beleidsontwikkeling, lid projectteam Wettelijk kader omgevingsvergunning;
4. Drs. E. Witjes, senior beleidsmedewerker DGW/ directie Beleidsontwikkeling, lid projectteam MDW Servicegerichte Overheid;
5. Drs. O. Welling, clustermanager DGW/ directie Beleidsontwikkeling, projectmanager project omgevingsvergunning;
6. Dr. M. J. Dresden, senior beleidsmedewerker DGM/directie Strategie en Bestuur, projectleider projectteam Wettelijk kader omgevingsvergunning;
7. Mr. J. Enter, directeur DGM/directie Strategie en Bestuur, gedelegeerd opdrachtgever project omgevingsvergunning;
8. Mr. H. Bierman, senior beleidsmedewerker Gemeenschappelijke Dienst/ dienst Juridische Zaken, lid projectteam Wettelijk kader omgevingsvergunning;
9. Mr. H. van Sandick, senior beleidsmedewerker DGR, lid projectteam Wettelijk kader omgevingsvergunning;
10. Mw. Mr. N. Leijendecker, senior beleidsmedewerker, VROM-Inspectie, lid projectteam Wettelijk kader omgevingsvergunning;
11. Mr. Drs. L. Beijen, senior beleidsmedewerker DGM/directie Strategie en Bestuur, projectmanager herijkingoperatie VROM;
12. Mw. Mr. K. de Kort, accountmanager DGW/directie Stad en Regio, deelprojectleider Pilots werkgroep Invoering omgevingsvergunning;
13. Drs. G. Boschloo, accountmanger DGW/directie Stad en Regio, projectleider werkgroep Invoering omgevingsvergunning april 2005 - heden;
14. Drs. R. Oet, interim manager, Gemeenschappelijke Dienst/IMV (interim management pool VROM), projectleider werkgroep Invoering omgevingsvergunning september 2004 – maart 2005;



15. Mr. Drs. R. Klein Veldink, DGR/, deelprojectleider Vergunningenmanagement werkgroep Invoering omgevingsvergunning;
16. Drs. M. de Rooij, Gemeenschappelijke Dienst VAED/ICT, deelprojectleider ICT werkgroep Invoering omgevingsvergunning;
17. Mw. S. Pollarini, Gemeenschappelijke Dienst/VAED/directie Communicatie, deelprojectleider Communicatie werkgroep Invoering omgevingsvergunning;

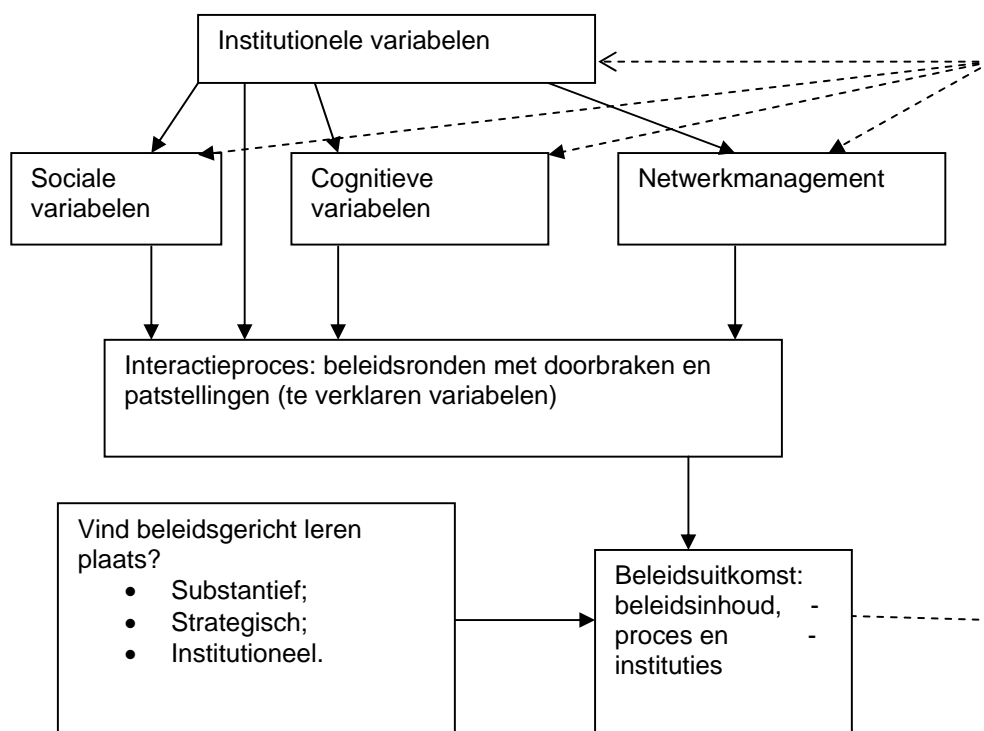


**Bijlage B: structuuroverzicht van het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF)**





**Bijlage C: structuuroverzicht van het analytische kader van Van Bueren et al. (2003).**



## Bijlage D: overzichtstabel van de actoren uit het beleidsveld van de omgevingsvergunning

Actor	Rol vergunningstelsel	Ervaring met vereenvoudiging van wetgeving	hulpbronnen	belangen	beleidsovertuiging	probleempercepties	Standpunt t.a.v. inwerkingtreding Wabo
Directoraat-Generaal Wonen (Ministerie van VROM)	Beleidsvoerder / beheerder bouwregelgeving (o.m. Woningwet, Bouwbesluit)	Grote dereguleringsoperatie in de jaren '80 die heeft geresulteerd in de herziene Woningwet in 1992 en het Bouwbesluit; thans ligt een wijziging van de Woningwet bij de Kamer.  Korte terugblik: (Woningwet 1901 → herziene Woningwet + Bouwbesluit 1992 → Evaluatienota 1996 + MDW Bouwregelgeving 1997 → MDW-wijziging Woningwet + conversie/fase 2 Bouwbesluit; regeerakkoord; Nota MWW; Enschedé + Volendam; IVH-inspectieonderzoeken; MDW "Servicegerichte overheid" toekomstvisies OPB + VNG; toenemende invloed van EG-voorschriften).	Kennis, expertise, deskundigheid op het gebied van bouwregelgeving . Levering van capaciteit (menskracht) voor projectteams. Bevoegd voor bouwregelgeving .	Plannen bouwregelgevingpakket 2002-2006 zoveel mogelijk laten terugkomen in wetsvoorstel.  Dus wijziging in Woningwet en Bouwbesluit 2003	Verhoging van de woningproductie realiseren. Voor de bouwgerelateerde regelgeving moet één wet komen: een Bouwwet.	Er is sprake van cumulatie en grote versnippering van de bouwregelgeving en de bouwgerelateerde regelgeving, alsmede van een verkokerde uitvoering van al die voorschriften. Dit zorgt voor hoge administratieve en bestuurlijke lasten, maar maakt ook dat het totaal aan voorschriften ook complex, ondoorzichtig en moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is.	Omgevingsvergunning beperken tot regelgeving waarvoor gemeente bevoegd gezag is. Wabo gaat te ver door ook vergunningstelsels mee te nemen waarvoor ook provincies, waterschappen en rijk bevoegd zijn.
Directoraat-Generaal Milieu (Ministerie van VROM)	Beleidsvoerder / beheerder milieuregelgeving (o.m. Wet milieubeheer en sectorale wetgeving)	Vanaf jaren '70: Invoering Wabm in 1981 als opvolger van de Hinderwet; invoering Wm in 1993 als integratie van vijf sectorale milieuregelingen. ECWM heeft van 2001 tot 2003 het functioneren van de Wm geëvalueerd.	Kennis, expertise, deskundigheid op het gebied van milieuregelgeving. Levering van capaciteit (menskracht) voor projectteams. Bevoegd voor milieuregelgeving.	Wetsvoorstel in overeenstemming laten ontwikkelen met NMP-4, m.e.r. / SMB. Laten aansluiten op integratietendensen Wabm, Wm, en aanbevelingen ECWM. Aansluiting laten vinden bij IPPC-richtlijn (integraal toetsingskader milieuaspecten).	Leefomgeving moet gezond en veilig blijven. De kwaliteit ervan moet worden gewaarborgd. Aan rechtsbescherming van derden mag niet worden getornd.	De administratieve lasten rond vergunningverlening (vnl. gebaseerd op regelgeving uit hoofdstuk 8 Wm) voor bedrijven zijn zeer hoog. Het aantal bevoegde instanties is zeer groot en leidt tot versnippering van deskundigheid. Regelgeving is te sectoraal en vergunningstelsels zijn te star. In regelgeving opgenomen begrippen en definities zijn niet helder.	Hoe meer milieugerelateerde regelgeving integreert in de Wabo hoe beter. Vergunningstelsels m.b.t. waterkwaliteit moeten ook mee in Wabo.  De voornemens t.o.v. de Wabo komen overigens niet overeen met de adviezen op integratiegebied van vergunningstelsels die het ECWM in 2002 gaf.
Directoraat-Generaal Ruimte (Ministerie van VROM)	Beleidsvoerder / beheerder milieuregelgeving (Wet op de ruimtelijke ordening)	De fundamentele herziening van de WRO is al bezig van voor 2000. Het voorontwerp is in juni 2000 naar de Kamer gegaan (wetsvoorstel 28 916).	Kennis, expertise, deskundigheid op het gebied van ruimtelijke regelgeving. Levering van capaciteit (menskracht) voor projectteams. Bevoegd voor ruimtelijke regelgeving.	Wetsvoorstel Wabo in overeenstemming met fundamentele herziening WRO ontwikkelen.	Ruimtelijke kwaliteit behouden door afstemming te vinden voor het gebruik van een locatie.	De huidige ruimtelijke regelgeving wordt ervaren als een complex en onoverzichtelijk stelsel dat een integrale benadering van een duurzame kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de weg staat. Er is gebrekkige afstemming op ruimtelijk relevante sectorwetgeving en de procedures zijn te 'stropig'.	Wetsvoorstel Wabo moet voldoende aanhaken op Vijfde Nota r.o. en de fundamentele herziening van de WRO. Het meenemen van het Projectbesluit (de voormalige vrijstelling van het bestemmingsplan) is gezien de fundamentele herziening van de WRO eigenlijk niet wenselijk.
VROM-Inspectie (Ministerie van VROM)	Rijksinspectie voor VROM-regelgeving : tweedelijns toezicht en handhaving	VROM-Inspectie is in 2002 ontstaan als integratie van de Inspecties Volkshuisvesting, Milieuhygiëne, Ruimtelijke Ordening en de Dienst Recherchezaken. In 2004 is daar de Kernfysische Dienst aan toegevoegd.	Kennis, expertise, deskundigheid op het gebied van handhaving en toezicht. Levering van capaciteit (menskracht) voor projectteams. Bevoegd voor handhaving en toezicht rijksoverheid.	Naar één landelijke handhavingorganisatie met decentrale diensten toe.	De VROM-Inspectie zorgt voor een aantoonbare betere naleving van de regels en voor toezicht op de uitvoering van het VROM-beleid. De VROM-Inspectie is verantwoordelijk voor de handhaving en ziet erop toe dat zowel burgers, bedrijven als overheden hun verantwoordelijkheid	Regels zijn thans onvoldoende uitvoerbaar en handhaafbaar. Niet naleven van regels wordt deels veroorzaakt door niet of nauwelijks door de burger geaccepteerde, onbekende of onduidelijke regelgeving.	Met betrekking tot het hoofdstuk Handhaving in het wetsvoorstel van de Wabo is de VI van mening dat een andere koers gevaren moet worden. VI preferert een verdergaande keuze betreffende tweedelijns toezicht en de aanwijzing van toezichthoudende organen dan in het wetsvoorstel is weergegeven.

## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

					nemen en zich aan de regels houden. Op weg naar een integraal toezichts- en handhavingkader		
Inter Provinciaal Overleg (IPO)	Vertegenwoordiging van Nederlandse provincies die belast zijn met de uitvoering en toezicht van vergunningstelsels op het gebied van milieu, ruimte en natuur en (andere) provinciale verordeningen.	Heeft te maken gekregen met de integratie van milieuregelgeving in 1981 en 1993.	Kennis en gemeenschappelijke vertegenwoordigende mening geven namens de Nederlandse provincies, waarin een groot deel van de vergunningverleners op het gebied van milieu zich bevindt. Beschikt over macht om over het meegaan van vergunningstelsels uit provinciale verordeningen in de Wabo te kunnen beslissen.	De uitvoering van het vergunningstelsel moet voor de provincies op een realistische en goed besproken manier tot stand komen. De belangen van de gemeenten moeten in het wetsvoorstel voldoende naar voren komen. Daarvoor is het nodig in het bijzonder ook de uitvoering van het vergunningstelsel voldoende te belichten.	Decentrale overheden moeten hun eigen instrumentarium zorgvuldig en afgewogen kunnen gebruiken. Daarbij moet ook ruimte worden gelaten voor instrumenten anders dan regelgeving. Daar moet de rijksoverheid ze dan wel de ruimte voor geven.	De uitvoerbaarheid van regels moet worden verbeterd.	Wetgeving van andere departementen dan VROM moet worden meegenomen. VROM moet de invoering van de Wabo gefaseerd en zorgvuldig aanpakken. De nadruk op de AL-verlichting moet praktische knelpunten niet op de achtergrond dringen. Tevens moet daarbij goed worden gewaakt voor het gevaar dat de afname aan administratieve lasten gaat zorgen voor een toename in bestuurslasten.
Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)	Vertegenwoordiging van Nederlandse gemeenten die belast zijn met de uitvoering en toezicht van vergunningstelsels op het gebied van bouw en (andere) wettelijke toestemmingen op basis van gemeentelijke verordeningen.	De VNG heeft te maken gekregen met de integratie van bouwregelgeving in 1993. De VNG heeft ook een modelverordening gemaakt die in elke gemeente kan worden gebruikt en veel toepassing vindt. Tevens vindt voor elke vereenvoudings- of integratieambitie van het rijk waarvoor gemeente bevoegd gezag is, overleg plaats tussen de VNG en het rijk.	Kennis en gemeenschappelijke vertegenwoordigende mening geven namens de Nederlandse gemeenten, waarin een groot deel van de vergunningverleners zich bevindt. Beschikt over macht om over het meegaan van vergunningstelsels uit gemeentelijke verordeningen in de Wabo te kunnen beslissen.	De uitvoering van het vergunningstelsel moet voor de gemeenten op een realistische en goed besproken manier tot stand komen. De belangen van de gemeenten moeten in het wetsvoorstel voldoende naar voren komen. Daarvoor is het nodig in het bijzonder ook de uitvoering van het vergunningstelsel voldoende te belichten.	Het beperken van bestuurslasten, het verhogen van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, het vergroten van de beleidsvrijheid voor optimale gebiedsgerichte aanpak en het versterken van de lokale democratie	Wet- en regelgeving is te ingewikkeld, sectorale wetgeving is verkokerd en daarmee gaat een stijging van bestuurslasten gepaard.	Redenen tot zorg m.b.t. voorstellen die alleen leiden tot een administratieve lastenreductie bij het bedrijfsleven en niet bij uitvoeringsorganisaties van de overheid. De consequenties van de invoering moeten door de leden van de VNG kritisch in het oog worden gehouden
Unie van Waterschappen (UvW)	Vertegenwoordiging van Nederlandse waterschappen die belast zijn met de uitvoering en toezicht van vergunningstelsels op het gebied van kwalitatief en kwantitatief waterbeleid.	Sinds de Derde Nota Waterhuishouding (1989) komt een integraal systeembeheer op bestuurlijk niveau naar voren. Ondanks gedeelde planvorming laat operationeel waterbeheer nog steeds bestuurlijke fragmentatie van bevoegdheden zien. In 1998 is de visie dat de waterketen het watersysteem behoort aan te sturen opgenomen in de Vierde Nota Waterhuishouding. Dit impliceerde een verdere integrale aanpak. Inmiddels wil V&W vijf grote waterwetten integreren in één grote Integrale waterwet.	Kennis en gemeenschappelijke vertegenwoordigende mening geven namens de Nederlandse waterschappen die bevoegd zijn voor de uitvoering van de vergunningstelsels. Beschikt over macht om over het meegaan van vergunningstelsels (keuren) uit waterschapskeuren in de Wabo te kunnen beslissen.	De uitvoering van het vergunningstelsel moet voor de waterschappen op een realistische en goed besproken manier tot stand komen. De belangen van de waterschappen moeten in het wetsvoorstel voldoende naar voren komen. Daarvoor is het nodig in het bijzonder ook de uitvoering van het vergunningstelsel voldoende te belichten.	Motto V&W-rapport 'Overheid, bedrijfsleven en wetgeving': het komen tot efficiënte, uitvoerbare wetgeving en vermindering van administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven.	Afstemming van de 'eigen' regelgeving en regelgeving die departementale grenzen overstijgt. Herhaling van eerdere discussies over de mogelijke samenvoeging van de Wm en de WVO vermijden.	Het wetsvoorstel van de Wabo haakt niet aan op de Integrale Waterwet. Een integratie dwars door bestaande structuren en bevoegdheden is gedoemd te mislukken. Afstemmings- en coördinatieconstructies kunnen bijdragen aan een integrale benadering van de milieuproblematiek.
Ministerie	Beleidsvoer	Het Ministerie van V&W is nu	Beschikt over	De	Motto V&W-rapport	Afstemming van de 'eigen'	Het wetsvoorstel van



## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

van Verkeer en Waterstaat	-der / beheerder vergunningstelsel kwalitatief waterbeleid (WVO)	bezig een Integrale Waterwet te maken waarin de Wet verontreiniging oppervlaktewater, de Wet verontreiniging zeewater, de Grondwaterwet, de Wet op de waterhuishouding en de Waterstaatswet 1900 integreren.	macht om over het meegaan van vergunningstelsels WVO in de Wabo te kunnen beslissen. Is zelf met een integratie bezig op het gebied van waterwetgeving (de integrale Waterwet).	vergunningstelsels m.b.t. waterkwaliteit in de Integrale Waterwet meenemen.	'Overheid, bedrijfsleven en wetgeving': het komen tot efficiënte, uitvoerbare wetgeving en vermindering van administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven.	wetgeving en wetgeving die de departementsgrenze overstijgen. Herhaling van eerdere discussies over de mogelijke samenvoeging van de Wm en de WVO vermijden.	de Wabo haakt niet aan op de Integrale Waterwet. Integratie dwars door bestaande structuren en bevoegdheden is gedoemd te mislukken. Afstemmings- en coördinatieconstructies kunnen bijdragen aan een integrale benadering van de milieuproblematiek.
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Beleidsvoerder / beheerder vergunningstelsels natuurbeleid (F&F-wet en Nb-wet)	Wat betreft de F&F-wet en de Nb-wet worden thans diverse aanpassingen in de wet – en regelgeving gemaakt waardoor de hoeveelheid regelgeving wordt teruggebracht.	Beschikt over macht om over het meegaan van vergunningstelsels F&F-wet en Nb-wet in de Wabo te kunnen beslissen.	Het zorgdragen voor de doelmatige uitvoering van de Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet.	Het schrappen van beleid en hiermee samenhangende informatiebehoefte leidt tot minder regels. De gewenste vermindering van het rijksbeleid past binnen het motto dat de overheid dient 'te zorgen <i>dat</i> en niet dient 'te zorgen <i>voor</i> '. Anders gezegd, er zal alleen dan beleid gemaakt worden als het Rijk een maatschappelijk probleem effectiever kan oplossen dan een andere overheid of maatschappelijke partijen. De minister van LNV heeft een referentiekader meegekregen om dit uitgangspunt vorm te geven.	De administratieve lasten in de landbouwsector zijn te hoog. De nationale wet- en regelgeving (rapport 'herkomst LNV regelgeving') zorgt slechts voor 14 procent van alle administratieve lasten voor het agrarische bedrijfsleven. Internationale regels en met name EU-regels zijn verantwoordelijk voor de overige 86 procent. Hiervan is 32 procent een direct gevolg van Europese regels.	LNV is ook bezig met een integraal vergunningstelsel. Wanneer een milieuvergunning wordt aangevraagd, kunnen natuuraspecten daarin worden meegenomen. Dat sluit aan bij de IPPC-richtlijn van de Europese Unie.  LNV is in principe bereid medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van de Wabo.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Beleidsvoerder / beheerder vergunningstelsel Monumentenbeleid (geregeld in de Monumentenwet)	OCW werkt thans in het kader van een departementsbrede ontregelingsoperatie aan een vereenvoudiging van regelgeving op het gebied van monumentenzorg (implementatie 2006). Ook is het Verdrag van Malta / Valetta (archeologie) in 2004 opgenomen in de Monumentenwet.	Beschikt over macht om over het meegaan van vergunningstelsels uit de Monumentenwet in de Wabo te kunnen beslissen.	Het zorgdragen voor de doelmatige uitvoering van de Monumentenwet, die de wettelijke bescherming van afzonderlijke monumenten en van stads- of dorpsgezichten door het Rijk regelt.	De regeldruk voor onderwijs- en cultuurinstellingen moet substantieel worden verminderd (conform Regeerakkoord).	De regeldruk en administratieve lasten voor instellingen en burgers (zoals scholieren, studenten en ouders) zijn te hoog.	OCW is in principe bereid medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van de Wabo. Verhouding Mw 1988 en het voorontwerp Wabo wordt besproken. Duidelijkheid moet nog worden verkregen over een aantal elementen in het stelsel van monumenten en de inpassing ervan in het wetsvoorstel Wabo.
VNO-NCW	Vertegenwoordigend orgaan van Nederlandse werkgevers	Niet relevant, VNO-NCW is geen bestuursorgaan belast met de uitvoering, toezicht of handhaving van vergunningstelsels. Er zijn veel organisaties die in de praktijk vergunningaanvragers zijn en door VNO-NCW worden vertegenwoordigd.	Kennis en gemeenschappelijke vertegenwoordigende mening geven namens Nederlandse werkgevers, waarin een deel van de vergunningaanvragers zich bevindt. Tevens lobby naar de Tweede Kamer.	VNO-NCW behartigt zowel op nationaal als op internationaal niveau de gemeenschappelijke belangen van het Nederlandse bedrijfsleven, i.c. vermindering regel- en lastendruk.	Wanneer iemand iets wil ondernemen dient hij centraal te staan, niet de overheid. Dientengevolge zou hij slechts één procedure hoeven te doorlopen. Vereenvoudiging van regelgeving en administratieve lasten voor bedrijven moet centraal staan.	De juridische werkelijkheid is zelfs ingewikkeld voor eenvoudige gevallen. Regelgeving op dit gebied is te ingewikkeld, een verre van ideale situatie.	De omgevingsvergunning is het 'kroonjuweel' van VROM. VNO-NCW is in principe voor de keuze van model 4: een volledig integrale vergunning. Dit wordt wenselijker gevonden dan het door de beleidsmakers gekozen derde model. Alleen op basis van een integraal toetsingskader kunnen deelbelangen tegen elkaar worden afgewogen. Ook wil VNO-NCW de vergunningstelsels m.b.t. water en natuur



## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

							laten integreren in de Wabo. Daarnaast moet er een VROM-wet worden opgesteld door een commissie van onafhankelijke wetgevingsdeskundigen.
MKB-Nederland	Vertegenwoordigend orgaan van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf	Niet relevant, MKB-Nederland is geen bestuursorgaan belast met de uitvoering, toezicht of handhaving van vergunningstelsels	Kennis en gemeenschappelijke vertegenwoordigende mening geven namens het Nederlandse MKB, waarin het merendeel van de vergunning-aanvragers zich bevinden.	Vertegenwoordiging positie vergunningaanvragers uit het midden- en kleinbedrijf.	Het voornemen om te komen tot minder regels en bureaucratie. Zelfregulering is te verkiezen boven wettelijke regels. Administratieve lasten dienen fors te worden gereduceerd.	VROM moet komen tot minder, eenvoudiger en beter gestroomlijnde regels, verbeterde uitvoerbaarheid, meer duidelijkheid en reductie van administratieve lasten.	Het is van belang dat aanpalende regelgeving (arbo, gezondheid, hygiëne, brandveiligheid, natuurbeheer en water) kan worden geïntegreerd in de Wabo. Procedureel gezien moet ervoor worden gewaakt dat de in de Wabo staande verkorting van formele procedures niet leidt tot een verlenging van de tijd die er in het 'vooroverleg' gaat zitten.
NEPROM	Vertegenwoordigend orgaan van Nederlandse projectontwikkelaars	Niet relevant, NEPROM is geen bestuursorgaan belast met de uitvoering, toezicht of handhaving van vergunningstelsels	Kennis en gemeenschappelijke vertegenwoordigende mening geven namens de Nederlandse projectontwikkelaars waarin zich een deel van de vergunning-aanvragers bevindt.	Vertegenwoordiging positie vergunningaanvragers uit de branche van projectontwikkelaars	Motto uit Regeerakkoord "Meedoen, meer werk, minder regels"	De toename en complexiteit van regelgeving zijn de belangrijkste reden voor stagnatie in de woningbouw. Daarnaast dient doorgeschoten rechtsbescherming van burgers te worden verminderd.	De aanbevelingen zijn op te lange termijn gericht. NEPROM heeft ook twijfels bij de praktische uitvoerbaarheid van de Wabo.
Stichting voor Natuur & Milieu	Belangenbehartiging voor een rijke natuur, een divers landschap en een schone en groene leefomgeving	Niet relevant, Natuur & Milieu is geen bestuursorgaan belast met de uitvoering, toezicht of handhaving van vergunningstelsels	N&M kent een sterke lobby die invloed kan uitoefenen richting de Tweede Kamer.	Stichting Natuur en Milieu zet zich in voor een rijke natuur, een divers landschap en een schone en groene leefomgeving.	Heldere, en waar mogelijk minder regels en procedures leiden tot minder bureaucratie rompslomp en meer effectiviteit. Snoeien in regels mag, maar moet geen doel op zichzelf zijn. Burgers moeten kunnen blijven kunnen opkomen voor de belangen van natuur en milieu.	Regels zijn niet toegankelijk, helder en eenvoudig genoeg.	VROM zegt dat aan doelstellingen niet wordt getornd, maar worden de doelen door de herijkingvoorstellen ook echt gehaald? De problematiek is te kwantitatief bepaald (AL-reductie). De omgevingsvergunning moet verder gaan dan het aan elkaar nieten van vergunningstelsels: er moet een integraal toetsingskader komen. Verdergaande integratie is gewenst. Er zijn maar weinig regels die kunnen worden afgeschaft zonder milieubelangen te raken. VROM mist oog voor uitvoeringspraktijk.
NVB	De NVB vertegenwoordigt de belangen van projectontwikkelaars en bouwondernemers	Niet relevant, de NVB is geen bestuursorgaan belast met de uitvoering, toezicht of handhaving van vergunningstelsels	Kennis en gemeenschappelijke vertegenwoordigende mening geven namens de Nederlandse projectontwikkelaars waarin zich een deel van de vergunning-aanvragers	Vertegenwoordiging positie vergunningaanvragers uit de branche van projectontwikkelaars en andere bouwondernemers. De NVB is vooral gericht op de fasen die vooraf gaan aan de bouwfase, het zogenaamde	Gemeenten beschikken over onvoldoende gekwalificeerd personeel, terwijl door nieuwe wet- en regelgeving de druk op gemeenten toeneemt. Dit is niet gewenst. De NVB pleit voor verdere deregulering en de rijksoverheid dient	Projectontwikkelaars ondervinden recent steeds meer hinder van gemeenten die belast zijn met het uitvoeren van procedures en het verlenen van vergunningen en tegelijkertijd. Dit leidt tot een lange ambtelijke voorbereidingstijd voordat met de werkzaamheden van een bouwproject kan	De NVB vraagt zich af of de omgevingsvergunning voor haar achterban wel een effectief instrument is. In de praktijk vragen ondernemers hun vergunningen op een strategische wijze volgtijdelijk aan. Dit geldt voor de meeste (complexe) projecten.



## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

			bevindt.	'voortraject'.	zich zeer terughoudend op te stellen met het creëren van nieuwe regelgeving. Een verder terugdringen van wet- en regelgeving blijft absoluut noodzakelijk.	worden gestart.	De komst van omgevingsvergunning verandert hier niets aan. Ook zet de NVB vraagtekens bij de werking van het ene loket. De omgevingsvergunning zal een nog zwaardere druk op het gemeentelijke apparaat leggen en daarmee de ondernemer duperen.
--	--	--	----------	----------------	--	-----------------	--



### Bijlage E: overzicht reikwijdte van integrerende en aanhakende wettelijke toestemmingen die meegaan in de omgevingsvergunning

Regeling	Artikel	Toestemming (instrument)	Bevoegd gezag*
<b>Toestemmingen die integreren; deze gaan mee in de omgevingsvergunning.</b>			
→ Woningwet	→ 6	→ Ontheffing Bouwbesluit 2003	→ B&W
	→ 7	→ Ontheffing Bouwbesluit 2003	→ Minister van VROM
	→ 40, eerste lid	→ Bouwvergunning	→ B&W
	→ 60, eerste lid	→ Woonvergunning	→ B&W
→ Huurvestingswet	→ 30	→ Vergunning	→ B&W
	→ 33	→ Spiltingsvergunning	→ B&W
→ Wet ruimtelijke ordening [nieuw]	→ 3.3, onder a	→ Aanlegvergunning	→ B&W**
	→ 3.3, onder b	→ Sloopvergunning	→ B&W
	→ 3.6, eerste lid, onder c	→ Binnenplank ontheffing	→ B&W
	→ 3.6b	→ Projectbesluit	→ Gemeenteraad
	→ 3.15	→ Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan	→ B&W
	→ 3.16	→ Ontheffing van het bestemmingsplan in bij AMVB aangegeven gevallen	→ B&W
→ Wet milieubeheer	→ 8.1, eerste lid	→ Milieuvergunning	→ B&W, GS, Minister van VROM
	→ 8.19, tweede lid	→ Meldingsplicht veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan	→ B&W, GS, Minister van VROM
→ Monumentenwet 1988	→ 11, tweede lid	→ Monumentenvergunning	→ B&W, Minister van DCW
	→ 37, eerste lid	→ Sloopvergunning	→ B&W
→ Wet verontreiniging oppervlaktewateren	→ 1, tweede lid	→ Vergunning voor indirecte lozingen	→ B&W, GS
→ Provinciale verordeningen	→ nog nader in te vullen	→ nog nader in te vullen	→ GS
→ Bouwverordening	→ 11 WW en bouwverordening	→ Ontheffing van voorschrift	→ B&W
	→ Hoofdstuk 6 Mbv	→ Gebruiksvergunning	→ B&W
	→ Hoofdstuk 8 Mbv	→ Sloopvergunning	→ B&W
→ Gemeentelijke verordeningen [APV]		→ Inritvergunning	→ B&W
		→ Ultritvergunning	→ B&W
		→ Kapvergunning	→ B&W
		→ Sloopvergunning	→ B&W
		→ Terraalvergunning	→ B&W
		→ Vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak	→ B&W
		→ Aanlegvergunning [aanleggen en veranderen van een weg]	→ B&W
		→ Exploatievergunning voor een horecabedrijf	→ B&W
	→ Reclamevergunning	→ B&W	

\* Bevoegd gezag:  
B & W (College van Burgemeester & Wethouders)  
GS (Bedeputeerde Staten)  
\*\* In sommige gevallen zijn GS/PS of Minister van VROM bevoegd gezag



## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

Regeling	Artikel	Toestemming (instrument)	Beroegd gezag
<b>Toestemmingen die aanhaken, deze worden niet getiteld, want ze hebben niet uitsluitend betrekking op plaatsgebonden activiteiten.</b>			
→ Wet milieubeheer	→ 1.3, eerste lid	→ Ontheffing van regels PMV	→ GS
	→ 8.41, eerste lid	→ Melding activiteit m.b.t. niet-vergunningplichtige inrichtingen (8.40-Inrichtingen)	→ B&W
	→ 10.63, eerste lid	→ Ontheffing	→ B&W
	→ 10.63, tweede lid	→ Ontheffing	→ B&W
	→ 10.63, derde lid	→ Ontheffing	→ GS
→ Wet bodembescherming	→ 65, eerste lid	→ Ontheffing	→ B&W, GS, Minister van VROM
→ Wet geluidhinder	→ 2, tweede lid, onder b	→ Vergunning voor bij AMVB aangegeven toestellen	→ Minister van VROM
	→ o.a. 45, 83, 85 en 110a	→ Besluit tot vaststelling hogere grenswaarden	→ B&W, GS
→ Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwembelègenheden	→ 5	→ Ontheffing van algemene regels	→ GS
	→ 10	→ Melding activiteit m.b.t. badinrichting	→ GS
→ Wet inzake de luchtverontreiniging	→ 13, tweede lid, onder b	→ Grondslag voor vergunning t.z.v. handelingen	→ Minister van VROM
→ Wet milieugevaarlijke stoffen	→ 24, tweede lid, onder c	→ Grondslag voor vergunning	→ Minister van VROM
→ Natuurbeschermingwet 1998	→ 16	→ Vergunning tot handeling in een beschermd natuurgebied	→ GS, Minister van LNV
	→ 19d	→ Vergunning tot handelingen met gevolgen voor habitats en soorten	→ GS, Minister van LNV
→ Flora- en faunawet	→ 26	→ Kennisgeving	→ GS, Minister van LNV
	→ 75, derde lid	→ Ontheffing	→ Minister van LNV
→ Provinciale verordeningen	→ Bij verordening nader in te vullen		→ GS
→ Gemeentelijke verordeningen (APV)	→ Bij verordening nader in te vullen		→ B&W





## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

Regeling	Artikel	Toestemming (instrument)	Beroegd gezag
<b>Toestemmingen die vooralsnog niet meegaan; deze toestemmingstelsels worden voorlopig nog niet geïntegreerd of haken nog niet aan.</b>			
→ Wet bodembescherming	→ 28	→ Melding voornemen bodemsanering	→ B&W, GS
→ Wet inzake de luchtverontreiniging	→ 86, eerste lid, onder b	→ Ontheffing in het belang van de landverdediging	→ Minister van VROM
→ Kernenergiewet	→ 15, eerste lid, onder b	→ Vergunning inrichting	→ Minister van VROM
	→ 29, eerste lid	→ Vergunning	→ Minister van VROM
	→ 34, tweede lid, onder b	→ Vergunning voor bij AMvB aangewezen toestellen	→ Minister van VROM
	→ 67, tweede lid, onder a	→ Vergunning	→ Minister van VROM
→ Wet milieugevaarlijke stoffen	→ 33	→ Ontheffing van algemene regels	→ Minister van VROM
	→ 59, onder b	→ Ontheffing in het belang van de landverdediging	→ Minister van VROM
→ Wet geluidhinder	→ 170, eerste lid, onder b	→ Ontheffing in het belang van de landverdediging	→ Minister van VROM
→ Wet verontreiniging oppervlaktewateren	→ 1, eerste en derde lid	→ Vergunning (directe lozing)	→ Minister van V&W, Waterschap
→ Grondwaterwet	→ 14	→ Vergunning	→ GS
→ Waterschapsverordening	→ nog nader in te vullen	→ Ontheffing keur	→ Waterschap

Bron: VROM, Ministerie van (2005) *Overzicht reikwijdte omgevingsvergunning; Voorontwerp Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (informatieblad), Den Haag, p. 2-4.



## ***Bijlage F: omschrijving procedure doorloop omgevingsvergunning***

### **Hoofdlijnen**

Een voorontwerp van de wetstekst is 3 mei 2005 op de VROM-website gepubliceerd (zie: [www.vrom.nl/vergunningen](http://www.vrom.nl/vergunningen)). In grote lijnen gaat de regeling zoals vervat in het voorontwerp het volgende behelzen. Door invoering van de omgevingsvergunning wordt het mogelijk voor activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, een aanvraag van één gecombineerde vergunning in te dienen bij één bevoegd orgaan. Tevens geldt één set van indieningsvereisten, wordt één procedure doorlopen, wordt uiteindelijk één gecombineerde vergunning verleend en staat één bezwaar- en/of beroepsgang open. Naar verwachting zal door deze combinatie van vergunningvereisten tijdswinst en een besparing van administratieve lasten bereikt kunnen worden. In de toekomst zou dit voordeel nog groter kunnen worden als meer toestemmingsvereisten met betrekking tot de fysieke leefomgeving gaan aansluiten bij de omgevingsvergunning (zie onder *reikwijdte*).

### **Eén loket**

In de toekomstige situatie dient de aanvrager bij één loket terecht te kunnen voor de aanvraag van de omgevingsvergunning. Dat loket bevindt zich bij de gemeente. Voor zover de gemeente niet zelf het bevoegd gezag is, zorgt zij dat de aanvraag terecht komt bij het bestuursorgaan dat dat wel is. In verreweg de meeste gevallen zal de gemeente overigens wel het bevoegde gezag zijn.

### **Bevoegd gezag**

In veel gevallen zijn er in de huidige situatie twee of drie bestuursorganen bevoegd gezag, te weten provincie, gemeente en waterschap. Deze instanties verlenen thans ieder de vergunningen waarvoor zij volgens de geldende regelingen verantwoordelijk zijn. In de toekomst, wanneer de omgevingsvergunning is ingevoerd, is één bevoegd gezag eindverantwoordelijk voor de vergunningverlening voor zover de onderhavige besluiten opgaan in de omgevingsvergunning. De andere instanties die bevoegd zijn op grond van de thans geldende wettelijke regelingen blijven wel betrokken, maar in een



andere vorm: via een al dan niet verplicht advies of een verklaring van geen bedenkingen. Verder wordt ernaar gestreefd dat bedrijven en burgers waar mogelijk te maken krijgen met één bevoegd gezag, dat steeds een eenduidige en transparante procedure volgt, met toezichthouders die hun werkzaamheden onderling hebben afgestemd en zonodig met één handhavingbeschikking.

### **Termijnen**

De regeling voor de verlening van de omgevingsvergunning zal zoveel mogelijk aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht. Er komt voor de vergunningverlening:

- een reguliere procedure met een termijn van maximaal acht weken exclusief eventueel bezwaar en beroep
- een uitgebreide procedure met een termijn van twintig weken. In deze procedure wordt, conform de Algemene wet bestuursrecht, eerst een ontwerpbeschikking ter inzage gelegd voordat de vergunning wordt verleend.

Hoofdregel is dat de reguliere procedure wordt gevolgd. In meer complexe gevallen (bijvoorbeeld wanneer thans een Milieuvergunning of een verklaring ex artikel 19 WRO vereist is) moet de uitgebreide procedure gevolgd worden.

### **Bezwaar en beroep**

Derden hebben thans voor elk afzonderlijk voorgenomen besluit de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen en/of beroep in te dienen. Daar de omgevingsvergunning een combinatie van verschillende thans bestaande toestemmingen zal zijn, wordt een reductie van het aantal benodigde besluiten en dus van het aantal verschillende bezwaar- of beroepsgangen met betrekking tot één en dezelfde activiteit bereikt.

### **Reikwijdte**

In elk geval zal de omgevingsvergunning een combinatie zijn van bouwvergunning, milieuvergunning en besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening. Dit zal op zichzelf al een verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie, maar de hier



beschreven casussen laten zien dat deze verbetering groter kan zijn naarmate meer toestemmingsvereisten worden ondergebracht in de omgevingsvergunning. Naast wetgeving van VROM is hierbij de wetgeving van andere departementen en van andere overheden van belang. In het nu voorliggende voorontwerp wordt het vergunningstelsel van de Monumentenwet geïntegreerd. De vergunningen ingevolgde de Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet worden geïntegreerd voor zover er sprake is van samenloop met de omgevingsvergunning. Ook een aantal toestemmingsvereisten uit gemeentelijke en provinciale verordeningen gaat mee in de omgevingsvergunning. Gezien deze ontwikkelingen is de aanduiding “VROM-vergunning”, die aanvankelijk werd gebruikt, inmiddels vervangen door “omgevingsvergunning”. Dit doet meer recht aan de reikwijdte van de toekomstige vergunning. Daarnaast kunnen in de toekomst nog meer besluiten ondergebracht kunnen worden in de omgevingsvergunning. Een overzicht van de reikwijdte die de omgevingsvergunning zal gaan hebben, is weergegeven in een tabel in bijlage I (p.73).

### **Fasering**

De omgevingsvergunning zal voorzien in de mogelijkheid toestemming te geven in twee fasen:

- Fase 1 heeft betrekking op de locatie waar de activiteit zal worden verricht.
- Fase 2 betreft het object en het gebruik van het object of het verrichten van de activiteit en de voorschriften.

Te verwachten is dat een gefaseerde aanvraag aantrekkelijk kan zijn in situaties waarin niet bij voorbaat duidelijk is of de activiteit op de voorgenomen locatie kan worden uitgevoerd. In fase 1 kan dan hierover eerst een besluit in hoofdlijnen gevraagd worden. Fasering betekent wel dat twee maal de procedure van vergunningverlening moet worden doorlopen. Het tijdsbeslag zal dan ook twee maal de termijn als hierboven aangegeven bedragen. Het is aan de initiatiefnemer om te bepalen of hij zijn aanvraag al dan niet gefaseerd indient. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen of dit de voorkeur verdient.



## Bijlage G: modellen beleidsontwerp 'VROM-vergunning'

model 1: paperclipvergunning	model 2: samenvoegvergunning	model 3: integrale vergunning (met schotten)	model 4: volledig integrale vergunning	model 0: huidige situatie
<p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedurele coördinatie</li> <li>• Bestaande vergunningstelsels blijven, coördinatie-regelingen vervallen</li> <li>• Besluiten over door aanvrager gekozen vergunningen voor samenhangende activiteiten worden tegelijk bekend gemaakt</li> <li>• Fasering door keuze pakket</li> <li>• Aanvragen tegelijk bij één loket</li> <li>• Elke aanvraag volgt eigen procedure (zoveel mogelijk dezelfde)</li> <li>• Per vergunning een eigen toetsingskader</li> <li>• Per vergunning een bevoegd gezag</li> <li>• Elke aanvraag leidt tot een afzonderlijk besluit, alle besluiten worden tegelijk, gebundeld afgegeven</li> <li>• Gekoppeld bezwaar en</li> </ul>	<p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedurele en beperkt inhoudelijke coördinatie</li> <li>• Bestaande vergunningstelsels blijven, coördinatie-regelingen vervallen</li> <li>• Eén vergunning voor door aanvrager gekozen afzonderlijk vergunningplichtige samenhangende activiteiten</li> <li>• Fasering door keuze pakket</li> <li>• Eén aanvraag</li> <li>• Eén procedure (licht voor lichte gevallen, zwaar voor zware)</li> <li>• Per vergunning een eigen toetsingskader, maar inhoudelijke coördinatie volgens: <ul style="list-style-type: none"> <li>- voorrangsregels, welke criteria/welk kader heeft voorrang, en/of</li> <li>- bevoegdheid voor bevoegd gezag om zonodig tbv afstemming criteria te doorbreken</li> </ul> </li> <li>• Eén bevoegd gezag, met inbreng "gewoon" bevoegde bestuursorganen</li> <li>• Eén besluit, bestaande uit meerdere, inhoudelijk afgestemde beslissingen</li> <li>• Eén bezwaar- en beroepsprocedure bij één instantie</li> </ul>	<p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedurele en beperkt inhoudelijke integratie</li> <li>• Bestaande vergunningstelsels worden vervangen door één nieuw stelsel</li> <li>• Eén vergunning voor samenhangende activiteiten</li> <li>• Kan in fases aangevraagd worden</li> <li>• Eén aanvraag</li> <li>• Eén procedure (licht voor lichte gevallen, zwaar voor zware)</li> <li>• Eén toetsingskader bestaande uit optelsom van "oude" toetsingskaders, volgens: <ul style="list-style-type: none"> <li>- voorrangsregels, welk aspect heeft voorrang, en/of</li> <li>- bevoegdheid voor bevoegd gezag om zonodig criteria te doorbreken</li> </ul> </li> <li>• Eén bevoegd gezag, met inbreng "oude" bevoegde bestuursorganen</li> <li>• Eén besluit, inhoudelijk op deelaspecten</li> </ul>	<p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedurele en inhoudelijke integratie</li> <li>• Bestaande vergunningstelsels worden vervangen door één nieuw stelsel</li> <li>• Eén vergunning voor samenhangende activiteiten</li> <li>• Kan in fases aangevraagd worden</li> <li>• Eén aanvraag</li> <li>• Eén procedure (licht voor lichte gevallen, zwaar voor zware)</li> <li>• Eén toetsingskader, (bijv. 'in het belang van een duurzame leefomgeving' eventueel + uitwerking naar deelaspecten)</li> <li>• Eén bevoegd gezag, met inbreng "oude" bevoegde bestuursorganen</li> </ul>	<p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iedere wet heeft eigen inhoud en procedure</li> <li>• Veel verschillende voorzieningen voor procedurele coördinatie</li> <li>• Fasering door keuze vergunningen</li> <li>• Aanvragen alleen bij het "eigen" loket</li> <li>• Elke aanvraag volgt eigen procedure</li> <li>• Iedere wet heeft eigen toetsingskader, maar</li> <li>• er is een beperkt aantal voorzieningen voor inhoudelijke afstemming</li> <li>• Per vergunning een bevoegd gezag</li> <li>• Elke aanvraag leidt tot een afzonderlijk besluit</li> </ul>

## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

model 1: paperclipvergunning	model 2: samenvoegvergunning	model 3: integrale vergunning (met schotten)	model 4: volledig integrale vergunning	model 0: huidige situatie
<p>beroep volgens "eigen" regels (zoveel mogelijk dezelfde) voor zover bij één instantie</p>		<p>afgestemd</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eén (bezwaar- en) beroepsprocedure bij één instantie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eén integraal besluit</li> <li>• Eén (bezwaar- en) beroeps procedure bij één instantie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elke vergunning heeft eigen bezwaar- en beroepsregels</li> </ul>
<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- éénzelfde gecoördineerde procedure</li> <li>- gelijktijdige beslissingen</li> <li>- vrij snel te realiseren</li> <li>- kan vrij eenvoudig worden uitgebreid met andere vergunningen/ontheffingen</li> <li>- weinig verandering, alles blijft vertrouwd voor uitvoerders en handhavers</li> <li>- geen gesteggel over (verschuiving van) bevoegdheden</li> <li>- toetsingsexpertise (bij uitvoerders en bezwaar- en beroepsinstanties) behoeft geen wijziging</li> <li>- handhavingsexpertise behoeft geen wijziging</li> </ul>	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- één aanvraag</li> <li>- één procedure</li> <li>- inhoudelijke afstemming bij tegenstrijdigheden tussen vergunningen</li> <li>- één besluit</li> <li>- één bevoegd gezag dat beslist</li> <li>- kan vrij eenvoudig worden uitgebreid met andere vergunningen/ontheffingen</li> <li>- toetsings- en handhavingsexpertise blijft grotendeels behouden</li> </ul>	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aanvrager kan kiezen voor fasering</li> <li>- landelijk uniforme aanvraagformulieren</li> <li>- één aanvraag, één procedure</li> <li>- inhoudelijke afstemming</li> <li>- één besluit</li> <li>- één bevoegd gezag</li> <li>- toetsingsexpertise blijft grotendeels behouden bij ongewijzigd bevoegd gezag</li> <li>- één handhavende instantie</li> <li>- "opschoning": bestaande vergunningstelsels vervallen</li> <li>- kan eerste fase zijn voor model 4</li> </ul>	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aanvrager kan kiezen voor fasering</li> <li>- landelijk uniforme aanvraagformulieren</li> <li>- één aanvraag, één procedure</li> <li>- volledig afgestemde toetsingscriteria</li> <li>- grotere vrijheid voor bevoegd gezag binnen het toetsingskader</li> <li>- één volledig afgestemde inhoud</li> <li>- één besluit</li> <li>- één bevoegd gezag</li> <li>- één handhavende instantie</li> <li>- belangrijke verbetering van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</li> <li>- "opschoning": bestaande vergunningstelsels vervallen</li> </ul>	<p>Voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- duidelijke bevoegdheidsverdeling.</li> <li>- opgebouwde toetsingsexpertise</li> <li>- opgebouwde handhavingsexpertise</li> </ul>
<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alleen procedurele coördinatie</li> </ul>	<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- geen afstemming van toetsingscriteria</li> </ul>	<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- geringe afstemming van toetsingscriteria</li> </ul>	<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kan te hoog gegrepen blijken</li> </ul>	<p>Nadelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- verschillende loketten</li> </ul>



## De totstandkoming van de omgevingsvergunning

<b>model 1: paperclipvergunning</b>	<b>model 2: samenvoegvergunning</b>	<b>model 3: integrale vergunning (met schotten)</b>	<b>model 4: volledig integrale vergunning</b>	<b>model 0: huidige situatie</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- enige verslechtering t.o.v. huidige wel inhoudelijk coördinerende stelsels</li> <li>- geen afstemming van toetsingscriteria</li> <li>- geen inhoudelijke afstemming: bij conflicten of tegenstrijdigheden tussen vergunningen: geen beslissing</li> <li>- verschillende bevoegde bestuursorganen en toezichthouders</li> <li>- tijdrovend: laatste vergunning bepaalt het tempo</li> <li>- geen integrale vergunning cf. herijkingsbrief</li> <li>- geen "opschoning" van vergunningstelsels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- meerdere toezichthouders blijven</li> <li>- vergt omvangrijke wetgevingsoperatie</li> <li>- geen integrale vergunning cf. herijkingsbrief</li> <li>- geen "opschoning" van vergunningstelsels, maar uitbreiding met een nieuw stelsel</li> <li>- vergt meer aanpassing van uitvoerders en handhavers dan paperclipvergunning</li> <li>- expertise voor coördinatie en afstemming moet worden opgebouwd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kan te hoog gegrepen blijken voor onvoldoende toegeruste bestuursorganen</li> <li>- vergt omvangrijke wetgevingsoperatie</li> <li>- vergt aanpassing van uitvoerders en handhavers</li> <li>- gesteggel over. (verschuiving van) bevoegdheden</li> <li>- toetsingsexpertise moet deels worden opgebouwd voor zover nieuw bevoegd gezag die niet kan "overnemen"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>voor onvoldoende toegeruste bestuursorganen</li> <li>- vergt zeer omvangrijke wetgevingsoperatie</li> <li>- vergt veel aanpassing van uitvoerders en handhavers</li> <li>- gesteggel over (verschuiving van) bevoegdheden</li> <li>- toetsingsexpertise kan grotendeels verloren gaan en moet opnieuw worden opgebouwd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen inhoudelijke afstemming: besluiten voor één "werk" kunnen conflicteren/strijdig zijn</li> <li>- bezwaar- en beroep bij verschillende instanties</li> <li>- meerdere toezichthouders</li> </ul>

