

Het venster voor de Omgevingswet

De totstandkoming van één Omgevingswet in
Nederland verklaard.

Lars Nieuwerf

Studentnummer: 1154478

Begeleider: mr. dr. G.S.A. Dijkstra

Tweede lezer: drs. C. Nagtegaal MSc

10 januari 2017

Masterscriptie

Management van de Publieke Sector

Universiteit Leiden

¹ In deze versie zijn de respondenten niet (allemaal) bij naam genoemd. Ook wordt er niet direct naar specifieke respondenten verwezen. Deze informatie is om privacyredenen zoveel mogelijk geanonimiseerd. De volledige informatie is wel in het bezit van de scriptiebegeleider en de tweede lezer.

Het venster voor de Omgevingswet



Bron: Rijksoverheid²

‘...een waanzinnige doorbraak die Melanie [Schultz van Haegen] een beetje onder de radar gedaan heeft, maar dit is echt, denk ik, [op de] langere termijn een van de hele grote revoluties van dit Kabinet.’³

Minister-president M. Rutte.

² Rijksoverheid (2015), ‘De Omgevingswet. Ministerie van Infrastructuur en Milieu’, op: <https://www.in60seconds.nl/werk/de-omgevingswet/> (bezoekt op 15-11-2017).

³ DeOmgevingswet (07-09-2015), ‘Impressie botsproef Binckhorst’ [video bestand], op: <https://www.youtube.com/watch?v=j9DNYx1JRC> (bezoekt op 15-11-2017).

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur.
AZ	Ministerie van Algemene Zaken.
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
CDA	Christen Democratisch Appèl.
Chw	Crisis- en herstelwet.
DG	Directeur-generaal.
DGR	Directeur-generaal ruimte.
EB	Programmadirectie Eenvoudig Beter.
EL&I	<i>(voormalig)</i> Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
EZ	<i>(voormalig)</i> Ministerie van Economische Zaken.
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
IenM	<i>(voormalig)</i> Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
IPO	Interprovinciaal Overleg.
LPF	Lijst Pim Foruyn.
MCO	Ministeriële Commissie Omgevingswet. ⁴
NBW	Nieuw Burgerlijk Wetboek.
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving.
PvdA	Partij van de Arbeid.
PVV	Partij voor de Vrijheid.
SG	Secretaris-generaal.
UvW	Unie van Waterschappen.
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten.
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk Werkgeversverbond.

⁴ Deze ministeriële commissie heette in eerste instantie Ministeriële Commissie Omgevingsrecht. In de loop van 2011 is de term 'Omgevingsrecht' vervangen door 'Omgevingswet'. Bij de oprichting van de commissie was namelijk nog niet duidelijk dat de stelselherziening de naam Omgevingswet zou gaan dragen.

VROM	(<i>voormalig</i>) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie.
VW	(<i>voormalig</i>) Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
Wlv	Wet inzake de luchtverontreiniging.
Wm	Wet Milieubeheer.
Wro	Wet ruimtelijke ordening. ⁵
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening. ⁶
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
Wtw	Waterwet.
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

⁵ Niet te verwarren met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965, die vele malen is herzien en tot 1 juli 2008 van kracht was.

⁶ Niet te verwarren met de Wet ruimtelijke ordening uit 2008.

Inhoudsopgave

1. Introductie	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Het onderzoek	9
1.3 Relevantie onderzoek	10
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie	10
1.3.2 Maatschappelijke relevantie	11
1.4. Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Het stromenmodel	13
2.3 De verschillende stromen	15
2.3.1 Problemen	15
2.3.2 Oplossingen	16
2.3.3 Politiek	16
2.4 Participanten	17
2.5 Operationalisering Kingdon	18
2.6 Kernbegrippen	20
2.6.1 Fysieke leefomgeving	21
2.6.2 Omgevingsrecht	21
3. Methodologie	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Onderzoeksmethodologie	24
3.3 Interviewstijl	25
3.4 Respondenten	26
3.5 Beperkingen van het onderzoek	27
4. Casusbeschrijving	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Het Nederlandse omgevingsrecht	29

4.3 Het omgevingsrecht onder Kabinet-Balkenende IV	33
4.4 Het omgevingsrecht onder Kabinet-Rutte I	37
4.5 De parlementaire behandeling Omgevingswet	39
5. Analyse	43
5.1. Inleiding	43
5.2 Probleemanalyse	43
5.3 De beleidsalternatieven	49
5.4 De Politieke ontwikkelingen	55
5.5 Window of opportunity	60
6. Conclusie & reflectie	63
6.1 Conclusie	63
6.2 Reflectie	65
6.3 Aanbevelingen	70
7. Literatuurlijst	73
Bijlage I: Overzicht omgevingsrecht tussen 2002-2012	80
Bijlage II: Namenlijst respondenten	84
Bijlage III: Interviews	85

Hoofdstuk 1: Introductie.

“...een waanzinnige doorbraak die Melanie [Schultz van Haegen] een beetje onder de radar gedaan heeft, maar dit is echt, denk ik, [op de] langere termijn een van de hele grote revoluties van dit Kabinet.”⁷

Minister-president M. Rutte (1 juli 2015).

1.1 Inleiding.

Met bovenstaande woorden omschreef minister-president Rutte op 1 juli 2015 de nieuwe Omgevingswet welke op die dag werd aangenomen in de Tweede Kamer. Een stelselwijziging waarbij regels die nu nog verspreid zijn over 26 wetten⁸, 120 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en 120 ministeriële regelingen worden opgenomen in één nieuw stelsel. Daarmee wordt het grootste gedeelte van de huidige regels over de fysieke leefomgeving gebundeld (Meijer, Oldenziel en De Vos, 2016: 7). Dit maakt dat de Omgevingswet door de Rijksoverheid wordt omschreven als één van de meest omvangrijke wetswijzigingstrajecten sinds de invoering van de Grondwet van Thorbecke in 1848.⁹ Of het daadwerkelijk zo'n grote verandering is kan worden betwist, maar over een ding is iedereen het eens: het gaat om een enorme beleidsverandering (Langerhuizen & De Snoo, 2016: 117).

Het is daarom opmerkelijk dat de minister-president de Omgevingswet omschrijft als een waanzinnige doornbraak die 'Melanie een beetje onder de radar' heeft gedaan. Zijn opmerking roept direct een aantal vragen op: Hoe is deze wet tot stand gekomen? Welke problemen lagen aan deze verandering ten grondslag? Hoe kwam dit thema op de politieke agenda? Waarom heeft zo'n grote verandering zich onder de radar afgespeeld? Heeft dit een rol gespeeld in de aanneming van de wet? Heeft dit het proces bemoeilijkt of is het er juist

⁷ De Omgevingswet, 'Impressie botsproef Binckhorst'.

⁸ Het betreft: de Belemmeringenwet Privaatrecht, de Crisis- en herstelwet, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Onteigeningswet, de Ontgrondingenwet, de Planwet verkeer en vervoer, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet, de Waterstaatswet 1900, de Waterwet, de Wegenwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ammoniak en veehouderij, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet herverdeling wegenbeheer, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, de Wet inrichting landelijk gebied, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wrakkenwet. Daarnaast betreft het delen van: de Monumentenwet 1988 en de Woningwet. Tot slot enkele bepalingen uit wetgeving voor: energie, mijnbouw, luchtvaart en spoorwegen die van belang zijn bij besluiten over de fysieke leefomgeving (Van den Broek, 2017: IV-V).

⁹ Rijksoverheid (2015), 'Minder regels en een mooiere leefomgeving dankzij Omgevingswet', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/02/18/minder-regels-en-een-mooiere-leefomgeving-dankzij-omgevingswet> (bekeken op 20 november 2017).

makkelijker door geworden? En is de totstandkoming van de Omgevingswet daadwerkelijk de verdienste van minister Melanie Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu (IenM)?

In dit onderzoek staan deze vragen centraal. Dit onderzoek analyseert en verklaart het agendavormings- en besluitvormingsproces dat heeft geleid tot de totstandkoming van de Omgevingswet. De vraag die daarbij centraal staat luidt: *Op welke wijze is de Omgevingswet tot stand gekomen en hoe kan deze beleidsverandering worden verklaard?*

In dit inleidende hoofdstuk wordt allereerst een beknopte beschrijving gegeven van het onderzoek. Vervolgens wordt de relevantie van dit onderzoek toegelicht, waarbij er wordt ingegaan op zowel de wetenschappelijke als maatschappelijke relevantie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de leeswijzer voor deze scriptie.

1.2 Het onderzoek.

Het doel van dit onderzoek is meer inzicht verkrijgen in de werking van agenda- en besluitvorming in Nederland. Daarvoor is de casus ‘Omgevingswet’ geselecteerd. Er zijn verschillende redenen om onderzoek te doen naar deze casus. Allereerst voldoet de casus aan de basiscriteria voor een bestuurskundig onderzoek. Het is namelijk een afgeronde beleidsverandering die tot stand is gekomen in Nederland. Daarnaast is de inhoud van de Omgevingswet al door veel, hoofdzakelijk, juristen besproken en onderzocht. De agenda- en besluitvorming rondom de Omgevingswet is echter nog niet onderzocht, laat staan wetenschappelijk verklaard. Verder wordt de stelselherziening Omgevingswet door de Rijksoverheid omschreven als een van de grootste beleidsvernieuwingstrajecten sinds de invoering van de Grondwet van Thorbecke.¹⁰ Een analyse van het agenda- en besluitvormingsproces achter deze beleidsverandering zegt daarom veel over de wijze waarop dergelijke omvangrijke processen in Nederland verlopen.

Dit onderzoek betreft een theorie toetsend onderzoek en is derhalve deductief van aard. Dergelijk onderzoek houdt in dat er vanuit een algemeen theoretisch kader naar een specifieke praktijkcasus wordt gekeken. Op basis van de observaties in het onderzoek wordt vervolgens bekeken hoe waardevol de theorie is (De Vaus, 2001: 6). De theorie die in dit onderzoek centraal staat is het meervoudige stromenmodel (hierna: het stromenmodel) van Kingdon (1984, 1995). Deze theorie en het aanvullende theoretisch kader wordt nader besproken in hoofdstuk twee.

¹⁰ Rijksoverheid, ‘Minder regels en een mooiere leefomgeving dankzij Omgevingswet’.

Naast een uitgebreide literatuurstudie zijn interviews de belangrijkste bron van informatie voor dit onderzoek. In het totaal zijn er vijftien interviews gehouden. Er zijn vijf interviews gehouden met de belangrijkste vijf stakeholders binnen het proces. Er zijn zes interviews gehouden met de belangrijke ambtenaren die betrokken waren bij de casus. En er zijn vier interviews gehouden met experts en politici die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de Omgevingswet. Een uitgebreide omschrijving van de methodologie van dit onderzoek en de respondenten volgt in hoofdstuk drie.

1.3 Relevantie onderzoek.

Naar de totstandkoming van de Omgevingswet is nog nauwelijks wetenschappelijk onderzoek gedaan. De juristen Meijer, Oldenziel en De Vos (2016) van het ministerie van IenM zijn de enigen die over dit onderwerp gepubliceerd hebben. Deze publicatie betreft echter alleen een beschrijving van hun ervaringen en een beknopte casus beschrijving van de totstandkoming van de Omgevingswet. Het is geenszins een wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek naar de agenda- en besluitvorming rondom de Omgevingswet. De totstandkoming van de Omgevingswet is derhalve nog niet wetenschappelijk onderzocht. In deze paragraaf wordt de maatschappelijke en theoretische relevantie van dergelijk onderzoek nader toegelicht.

1.3.1 Maatschappelijk relevantie.

Tot nu toe heeft het maatschappelijke debat over de Omgevingswet zich voornamelijk toegespitst op de juridische en technische aspecten van de wet en de gevolgen van de wet voor publieke organisaties in de toekomst. Dit onderzoek analyseert de wijze waarop politiek-bestuurlijke aandacht is ontstaan voor een dergelijk grote wetswijziging in Nederland en hoe de besluitvorming over dit onderwerp is verlopen. Er wordt bijvoorbeeld ingegaan op de vraag of deze wetswijziging ‘onder de radar heeft plaatsgevonden’ en welke gevolgen dit eventueel heeft op de besluitvorming. Daarmee geeft dit onderzoek meer inzicht in de wijze waarop het openbaar bestuur in Nederland functioneert en de agenda- en besluitvormingsprocessen in Nederland verlopen. Dit draagt bij aan de kennis over en transparantie van het Nederlandse openbaar bestuur. Tot slot gaat de Omgevingswet enorme gevolgen hebben voor publieke organisaties en de wijze waarop de ruimtelijke ordening in Nederland is geregeld (Meijer, Oldenziel en De Vos, 2016: 12-14). Meer kennis over de totstandkoming van de Omgevingswet kan invloed hebben op het maatschappelijk draagvlak voor de veranderingen die de wet tot gevolg gaat hebben.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie.

Dit onderzoek is deductief van aard en toetst het stromenmodel van John Kingdon (1984, 1995) aan de hand van de casus Omgevingswet. Daarmee geeft dit onderzoek inzicht in de houdbaarheid en bruikbaarheid van de theorie van Kingdon bij grote wetswijzigingstrajecten in Nederland. Indien blijkt dat het stromenmodel de totstandkoming van de Omgevingswet kan verklaren, is het aannemelijk dat het model ook andere grote beleidsveranderingen in Nederland kan verklaren. Indien het model van Kingdon de casus niet kan verklaren behoeft de theorie aanpassingen of dient deze verworpen te worden. Dit onderzoek draagt daardoor bij aan het wetenschappelijk debat over de generaliseerbaarheid van het stromenmodel van Kingdon.

Diverse wetenschappers stellen dat het stromenmodel van Kingdon een te flexibel model is om daadwerkelijk te kunnen operationaliseren (Bekkers, 2007: 151). Deze critici stellen dat het stromenmodel eerder een flexibele metafoor is voor beschrijvend onderzoek dan een theoretisch model dat daadwerkelijk een causaal effect verklaart (Jones, et al., 2016: 13). Paul Cairney en Nikolaos Zahariadis (2016) hebben een universele manier ontwikkeld om het stromenmodel van Kingdon te operationaliseren. Dit onderzoek maakt gebruik van deze operationalisering en toets de hypothesen die Cairney en Zahariadis (2016: 105) hebben opgesteld aan de hand van de casus. Daarmee draagt dit onderzoek bij aan het wetenschappelijk debat over de operationaliseerbaarheid en generaliseerbaarheid van het stromenmodel van Kingdon.

Daarnaast houdt de wetenschappelijke discipline ‘bestuurskunde’ zich bezig met de functionering van het openbaar bestuur. Zoals uit de vorige paragraaf blijkt gaat dit onderzoek nadrukkelijk in op dit onderwerp. Een analyse van de totstandkoming van de Omgevingswet draagt dan ook bij aan het wetenschappelijke debat over de wijze waarop agenda- en besluitvorming in Nederland plaatsvindt en hoe het openbaar bestuur functioneert. Daarnaast kan een goede beschrijving van de totstandkoming van de Omgevingswet een handvat bieden voor ander onderzoek naar de inhoud en gevolgen van de wet. Dit onderzoek kan daarmee een goede basis vormen voor nader wetenschappelijk onderzoek naar de Omgevingswet.

1.4 Leeswijzer.

Deze masterthesis is onderverdeeld in zeven hoofdstukken. In hoofdstuk twee worden het theoretisch kader besproken en enkele hypothesen geformuleerd. In dit tweede hoofdstuk worden ook de kernbegrippen ‘fysieke leefomgeving’ en ‘omgevingsrecht’ nader toegelicht en gedefinieerd. In het derde hoofdstuk staat de methodologie van dit onderzoek beschreven. Daarbij wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de respondenten die hebben meegewerkt

aan dit onderzoek. Na het theoretisch kader en de methodologie volgt in hoofdstuk vier de casusbeschrijving. In hoofdstuk vijf wordt deze casusbeschrijving vervolgens geanalyseerd aan de hand van het stromenmodel van Kingdon (1984; 1995) en de hypothesen van Cairney en Zahariadis (2016). In hoofdstuk zes wordt uiteindelijk een antwoord geformuleerd op de centrale vraagstelling. Daarbij volgt ook een uitgebreide reflectie op het theoretisch kader en worden ook enkele aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek. Afsluitend volgt in hoofdstuk zeven de literatuurlijst en in de bijlagen staan een historisch overzicht van het omgevingsrecht, een lijst met de respondenten en de getranscribeerde interviews.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader.

2.1 Inleiding.

Bij de beantwoording van de centrale vraagstelling wordt gebruik gemaakt van het stromenmodel (*Multiple Streams Metaphor*) van Kingdon (1984, 1995). Kingdon presenteerde dit model voor het eerst in zijn publicatie *Agendas, Alternatives and Public Policies* uit 1984. Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de *second edition* van deze publicatie uit 1995. In dit hoofdstuk worden in paragraaf 2.2 de hoofdelementen van het stromenmodel van Kingdon besproken. Daarna worden in paragraaf 2.3 en 2.4 de belangrijkste concepten van het stromenmodel uiteengezet. Aansluitend volgt in paragraaf 2.5 een uitgebreide bespreking van de operationalisering van het stromenmodel aan de hand van de door Cairney en Zahariadis (2016) geformuleerde hypotheses. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptualisatie van de twee belangrijkste kernbegrippen in de casus, namelijk de ‘fysieke leefomgeving’ en het ‘omgevingsrecht’.

2.2 Het stromenmodel.

Door middel van het stromenmodel tracht Kingdon (1995) te beschrijven en te verklaren hoe specifieke problemen door een politiek systeem worden geselecteerd, hoe alternatieve oplossingen voor deze problemen worden gegenereerd en hoe uiteindelijk op een bepaald moment een idee of oplossing leidt tot besluitvorming en een eventuele beleidsverandering. Met andere woorden, het stromenmodel van Kingdon verklaart waarom een doorbraak van een specifiek idee plaatsvindt en hoe dit vervolgens kan leiden tot een beleidsverandering (Edelenbos & Van Twist, 1997: 22). De wijze waarop de politiek-bestuurlijke agenda wordt gevormd staat daarbij centraal in de theorie van Kingdon. De resultante van deze agendavorming is daarbij de beleidsagenda (Kingdon, 1995: 2).

De beleidsagenda wordt door Kingdon (1995: 3) omschreven als de lijst met onderwerpen of problemen waaraan actoren binnen en buiten de regering op enig moment serieus aandacht besteden. Kingdon gaat er daarbij van uit dat onderwerpen niet automatisch op deze beleidsagenda komen. Er vindt een selectie van problemen en onderwerpen plaats en daarbij rijst de vraag wanneer en waarom onderwerpen door het politieke systeem worden geselecteerd (Kingdon, 1995: 2-3). Met andere woorden, op welke wijze de agenda- en besluitvorming plaatsvindt. Volgens Kingdon zijn er twee soorten factoren die hierbij van invloed zijn, namelijk ‘processen’ en ‘participanten’ (Kingdon, 1995: 15).

Allereerst zijn volgens Kingdon drie deelprocessen van invloed op een beleidsproces. Deze drie processen noemt hij stromen; de problemenstroom (*problem stream*), de beleidsstroom (*policy stream*) en de politieke stroom (*politics stream*). Deze stromen bestaan naast elkaar en ontwikkelen zich ook relatief onafhankelijk van elkaar. In tegenstelling tot agendavormingstheorieën zoals het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1962; 1970) of de systeembenadering van Easton (1965), gaat het stromenmodel van Kingdon (1995) daarmee uit van een redelijk anarchistisch procesverloop. Kingdon zet zich dan ook af tegen de idee dat een beleidsproces is opgebouwd uit elkaar opeenvolgende en duidelijk te onderscheiden fasen (Edelenbos & Van Twist, 1997: 29). Een beleidsverandering is volgens het stromenmodel mogelijk wanneer twee of drie stromen samenkomen. Een dergelijk moment noemt Kingdon (1995: 3) een *window of opportunity*. De drie zojuist genoemde stromen worden nader uitgewerkt in paragraaf 2.3.

Naast de drie stromen zijn participanten volgens Kingdon (1995: 3) een belangrijk tweede factor die van invloed is op besluitvormingsprocessen. Kingdon (1995: 15-16) stelt dat allerlei actoren binnen en buiten de overheid invloed hebben op agendavorming. Al deze participanten kunnen los van elkaar ervoor zorgen dat een onderwerp van de *systemic agenda* buiten de overheid op de *formal agenda* binnen de overheid komt te staan. Kingdon sluit daarmee aan bij de idee van Cobb en Elder (1972) dat er meerdere *levels of agenda* zijn en niet alle problemen ook daadwerkelijk vanuit de *agenda-universe* de *decision agenda* van de overheid bereiken. Volgens Kingdon (1995: 16) spelen de participanten binnen het beleidsproces, zowel binnen als buiten de overheid, een cruciale rol bij het verheffen van een onderwerp op de beleidsagenda. Het concept participanten wordt nader uitgewerkt in paragraaf 2.4.

Kingdon (1995) concludeert dat een verbinding tussen de concepten ‘processtromen’ en ‘participanten’ uiteindelijk een beleidsverandering verklaart. De basis voor de verbinding tussen deze twee concepten ontleent Kingdon aan het *Garbage Can Model* van Cohen, March & Olson (1972). Volgens dit ‘vuilnisbakmodel’ laat een beslissing zich verklaren door wat er op dat moment toevallig aanwezig is in de vuilnisbak (Kingdon: 83-84). De vuilnisbak wordt door participanten voortdurend aangevuld met de problemen die zij selecteren en de oplossingen die zij daarbij aandragen. Uiteindelijk kan een beleidsverandering tot stand komen wanneer een of meerdere participanten (actoren) de eerder beschreven *window of opportunity* weten te creëren en gebruiken om een beleidsverandering door te voeren. Een participant die deze koppeling bewerkstelligt en gebruikt voor een beleidsverandering noemt Kingdon (1995: 204-205) een *entrepreneur*.

2.3 De verschillende stromen.

Zoals uit paragraaf 2.2 blijkt, onderscheidt Kingdon (1995: 3) drie verschillende stromen, te weten: de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. Deze drie onafhankelijk van elkaar bewegende stromen hebben ook alle drie unieke kenmerken. De specifieke kenmerken en begrippen die horen bij de verschillende stromen worden in deze paragraaf nader toegelicht.

2.3.1 Problemen.

De eerste stroom die Kingdon (1995: 90) onderscheidt is de problemenstroom (*problem stream*). Volgens Kingdon zijn er continu talloze problemen die strijden om de aandacht van beleidsactoren. Problemen trekken namelijk niet automatisch de aandacht van beleidsmakers. Pas wanneer een probleem ook als zodanig wordt erkend bestaat er de mogelijkheid dat het onderwerp ook daadwerkelijk op de beleidsagenda komt. Bij beleidsmakers moet het geloof ontstaan dat een situatie onhoudbaar is geworden en derhalve moet veranderen. Met andere woorden, een probleem moet geselecteerd worden (Kingdon, 1995: 197). Er is daarom sprake van een voortdurende concurrentiestrijd tussen problemen om erkend te worden en vervolgens hoger dan wel lager op de beleidsagenda terecht te komen (Kingdon, 1995: 94-95). Problemen kunnen daarnaast langere tijd sluimeren en onopgemerkt blijven en vervolgens plotseling (weer) op de beleidsagenda verschijnen (Kingdon, 1995: 95).

Een probleem kan hoger op de beleidsagenda komen doordat er nieuwe informatie over het desbetreffende probleem beschikbaar komt (Kingdon, 1995: 17). Een beleidsevaluatie of budgetoverschrijding kan bijvoorbeeld wijzen op een problematische situatie. Volgens Kingdon speelt het bekend raken van ambtenaren met het probleem ook een belangrijke rol bij het selecteren van problemen. Tot slot spelen crises en rampen vaak een grote rol bij de selectie van problemen door bestuurders en beleidsmakers. Kingdon noemt dit een *focusing event* (Kingdon, 1995: 94-95). Het effect van een *focusing event* kan versterkt worden door de persoonlijke ervaringen van beleidsmakers, meerdere opeenvolgende crises en de manier waarop een probleem wordt 'geframed' (Kingdon, 1995: 96-99). Kingdon benadrukt daarnaast dat het bij een *focusing event* meestal niet om een nieuw probleem gaat, maar om een probleem dat laag op de beleidsagenda stond en door een dergelijk *event* hoger op de beleidsagenda komt. Tot slot kan een *focusing event* ook een waarschuwing zijn voor een groter achterliggend probleem (Kingdon, 1995: 98).

2.3.2 Oplossingen.

De tweede stroom die Kingdon onderscheidt is de beleidsstroom. Kingdon (1995: 116) noemt deze stroom ook wel de ‘beleidsoersoep’ (*policy primeval soup*). Het is de stroom waar de ontwikkeling en selectie van beleidsalternatieven en oplossingen plaatsvindt. Deze productie van beleidsalternatieven gebeurt hoofdzakelijk in de zogenaamde beleidsgemeenschappen (*policy communities*). Dit zijn netwerken van participanten binnen en buiten de overheid die voortdurend met elkaar debatteren en discussiëren over oplossingen en alternatieven voor specifieke problemen (Kingdon, 1995: 117-118). De beleidsalternatieven die zij uiteindelijk ontwikkelen komen tot stand door middel van een soort natuurlijke selectie van ideeën en vervolgens aanpassing van deze ideeën. Daarom spreekt Kingdon (1995: 116) over een ‘oersoep’. Dit proces heeft volgens Kingdon dan ook tijd nodig want kennis over een beleidsissue neemt slechts geleidelijk aan toe. Een belangrijk kenmerk van de beleidsstroom is dat actoren binnen deze stroom elkaar proberen te overtuigen van alternatieven. Dit in tegenstelling tot de politieke stroom waar actoren juist geneigd zijn compromissen te sluiten (Kingdon, 1995: 199-201, 204).

Het overtuigen van een beleidsgemeenschap voor een specifieke oplossing of beleidsalternatief kost veel tijd (Kingdon, 1995: 143). Het draagvlak voor een specifiek idee kan echter versneld worden gecreëerd door een *policy entrepreneur*. Dit is een beleidsondernemer van binnen of buiten de overheid die veel tijd, geld en energie steekt in de promotie van een bepaald idee (Kingdon, 1995: 122-123). Waarom en wanneer een beleidsalternatief precies wordt gekozen binnen deze stroom en andere niet is volgens Kingdon heel moeilijk vast te stellen (Kingdon, 1995: 143). Kingdon omschrijft wel enkele criteria die de kans dat een beleidsalternatief wordt gekozen sterk vergoten. Deze vijf criteria zijn:

- Het moet technisch uitvoerbaar zijn;
- Het moet acceptabel voor de beleidstak zijn;
- Het moet financieel haalbaar zijn;
- Het moet acceptabel voor de publieke opinie zijn;
- Het moet acceptabel zijn voor publieke besluitvormers.

2.3.3 Politiek.

De derde stroom die Kingdon (1995: 145) onderscheidt is de politieke stroom. Het verloop van deze stroom wordt in grote mate beïnvloed door veranderingen in de publieke opinie, verkiezingen en maatschappelijk groeperingen zoals belangenorganisaties en lobbygroepen

(Kingdon, 1995: 162-163). Allereerst speelt het maatschappelijke en ideologische klimaat (*national mood*) een belangrijke rol (Kingdon, 1995: 146). Een economische crisis kan dit klimaat bijvoorbeeld doen laten veranderen (Kingdon, 1995: 147). Wijzigt dit klimaat dan kan dit grote invloed hebben op de beleidsagenda. Door verkiezingen kunnen bijvoorbeeld nieuwe politieke stromingen aan de macht komen en daardoor krijgen andere problemen meer prioriteit (Kingdon, 1995: 149). Coalitievorming en streven naar consensus zijn twee belangrijke kenmerken van deze stroom. Dit in tegenstelling tot de beleidsstroom waar het overtuigen van andere participanten centraal staat (Kingdon, 1995: 162-163).

2.4 Participanten.

Kingdon maakt onderscheid tussen twee soorten participanten, te weten: officiële actoren en niet-officiële actoren. Officiële actoren zijn volgens Kingdon alle betrokken actoren die een formele besluitvormende taak hebben (Kingdon, 1995: 45-46). Dit zijn bijvoorbeeld een president en het Congres, maar ook ambtenaren. Voorbeelden van niet-officiële actoren zijn media, politieke partijen, de publieke opinie en belangengroeperingen (Kingdon, 1995: 21). Al deze officiële en niet-officiële actoren kunnen de bron zijn van beleidsalternatieven (Kingdon, 1995: 16). Beide groepen actoren kunnen ook problemen verheffen tot de door het politieke systeem erkende beleidsproblemen.

Kingdon (1995: 67) stelt dat participanten zich overal tussen en in de verschillende stromen bevinden. Daarom positioneert Kingdon participanten niet als een aparte stroom. Invloedrijke politici zoals een president of minister spelen volgens Kingdon (1995: 42-43) een grote rol bij het bepalen van de beleidsagenda. Zij kunnen gemakkelijk bepalen welk onderwerp er wel of niet op hun beleidsagenda komt. Dergelijke politici hebben daarentegen weinig invloed op de beleidsalternatieven. Kingdon (1995: 42-43) stelt dat beleidsambtenaren juist wel veel invloed hebben op de alternatieven die voorhanden zijn. Deze ambtenaren hebben daarentegen juist weer minder invloed op beleidsagenda. De macht van de beleidsambtenaren is volgens Kingdon (1995: 43) het grootst tijdens de implementatiefase.

Naast de officiële actoren spelen ook niet-officiële actoren buiten de overheid een belangrijke rol. De belangrijkste niet-officiële actoren zijn volgens Kingdon (1995: 54) de belangengroepen, consultants en wetenschappelijke onderzoekers. Deze participanten hebben namelijk invloed op een groot economisch, organisatorisch en electoraal gebied. Kingdon (1995: 68) stelt dat de publieke opinie een niet-officiële actor is die weinig invloed heeft op de productie van beleidsalternatieven, maar invloed heeft op de beleidsagenda. Daarmee is dit ook een belangrijke participant. Tot slot besteedt Kingdon ook aandacht aan de rol van media.

Kingdon (1995: 59) stelt de media zeker van invloed op de beleidsagenda, maar deze invloed is wel beperkt. Media hebben de neiging om vooral sensatie nieuws naar voren te brengen en daardoor hoofdzakelijk aandacht besteden aan gebeurtenissen die plaatsvinden aan het einde van een beleidsproces. Op deze stellingname van Kingdon is de meeste kritiek. Veel wetenschapper zijn het niet met Kingdon eens en stellen dat hij de rol van de media onderschat (Bekkers, 2007: 151).

2.5 Operationalisering Kingdon.

Het stromenmodel van Kingdon (1995) was oorspronkelijk meer bedoeld als een flexibele metafoor dan als een theoretisch model dat een causaal verband verklaard. Kingdon heeft ook nooit de intentie gehad om een dergelijk causaal model te ontwikkelen (Cairney & Zahariadis, 2016: 99). Desondanks is het stromenmodel wel volop als zodanig gebruikt. Een beknopt overzicht van *the lay of the land* laat dit zien. Vervolgens wordt in deze paragraaf de operationalisering van het stromenmodel door Cairney & Zahariadis (2016) beschreven en nader toegelicht. Deze operationalisering zal vervolgens de basis vormen voor de analyse in dit onderzoek.

Kingdon (1995) heeft zijn stromenmodel gebaseerd op een uitvoerige studie van het federale politieke systeem van de Verenigde Staten (VS). Dit systeem is zeer complex met vele verschillende actoren, constitutioneel gescheiden machten en diverse afzonderlijke beleidsprocessen (Cairney & Zahariadis, 2016: 94). Het stromenmodel van Kingdon lijkt daardoor in eerste instantie hoofdzakelijk van toepassing op een politiek systeem zoals het federale politieke systeem van de VS. Een goed voorbeeld van een vergelijkbaar politiek systeem in termen van het stromenmodel is bijvoorbeeld dat van de Europese Unie (EU). Net als in het politieke systeem van de VS is binnen de EU de macht verspreid over diverse beleidsonderdelen en is het beleidsproces vaak rommelig en onvoorspelbaar (Richardson, 2005; Cairney, 2009). Het stromenmodel lijkt juist weer minder van toepassing op politieke systemen zoals dat van het Verenigd Koninkrijk (VK) waar een politieke partij meerdere cruciale onderdelen van het politieke systeem kan domineren. Bijvoorbeeld het parlement en het wetgevende proces (Cairney & Zahariadis, 2016: 94-95). Desondanks heeft onderzoek aangetoond dat het stromenmodel succesvol beleidsveranderingen binnen het politieke systeem in het VK kan verklaren (Cairney, 2012: 167, 240).

Er lijkt derhalve een bepaalde mate van universaliteit waarneembaar in het stromenmodel. De concepten die in het model gehanteerd worden zijn niet louter van toepassing op specifieke politieke systemen, maar blijken abstract genoeg om het stromenmodel universeel

toepasbaar te maken. Zahariadis (2003: 2-15) heeft aangetoond dat alle politieke systemen te maken hebben met drie uitgangspunten van het stromenmodel waardoor dit model universeel toepasbaar is. Deze drie kenmerken zijn: (1) de ambiguïteit en competitie om aandacht, (2) een imperfect selectieproces en (3) beperkte tijd. Het stromenmodel van Kingdon is derhalve universeel toepasbaar, mits er ook sprake is van een juiste operationalisering (Cairney & Zahariadis, 2016: 105; Cairney & Jones, 2016: 37-38).

Cairney en Zahariadis (2016) hebben een methode ontwikkeld om het stromenmodel van Kingdon op een universele wijze te operationaliseren aan de hand van vijf hypothesen. Deze operationalisering is gebaseerd op het onderzoek van Jones et al. (2016) dat 311 wetenschappelijke studies naar het stromenmodel van Kingdon met elkaar heeft vergeleken. De 311 studies die door Jones et al. (2016) zijn vergeleken zijn wereldwijd uitgevoerd tussen 2000 en 2014. 132 daarvan hadden betrekking op het politieke systeem in de VS. Daarnaast waren 205 studies van toepassing op Europese landen of de EU, waarvan 53 op het VK. Tot slot werden in 140 studies een of meerdere landen buiten de VS en Europa onderzocht. Het totaal komt uit op meer dan 311 omdat diverse studies meerdere landen onderzochten. Jones et al. (2016) concluderen dat er tussen 2000 en 2014 diverse beleidsveranderingen in tenminste 65 verschillende landen succesvol zijn verklaard aan de hand van het stromenmodel van Kingdon. Dit brede aantal landen en politieke systemen bevestigt nogmaals dat het mogelijk is om het stromenmodel universeel toe te passen.

Uit een vervolgstudie van Cairney en Jones (2016) blijkt dat al deze studies eenzelfde aantal causale factoren bestuderen en ook wetenschappelijk aantonen. Deze causale effecten zijn vervolgens door Cairney en Zahariadis (2016: 105) geoperationaliseerd in vijf hypothesen die de universele basis zijn voor de causale relatie van het stromenmodel van Kingdon. De eerste drie hypothesen refereren naar de specifieke elementen van het model zoals beschreven in paragraaf 2.2, 2.3 en 2.4 van dit hoofdstuk. De laatste twee hypothesen zijn breder van aard en vallen meer onder het metaforische karakter van het model. Tezamen geven deze vijf hypothesen een verklaring voor de wijze waarop een bepaald onderwerp waarschijnlijk prominent op de beleidsagenda komt te staan en tot een beleidsverandering kan leiden (Cairney en Zahariadis, 2016: 105).

De vijf hypothesen zijn:

1. Issues hebben een grotere kans om als probleem te worden beschouwd wanneer deze plotselinge veranderingen in indicatoren omvatten met betrekking tot items van hogere maatschappelijke waarde die meer mensen treffen, een precedent scheppen of focusgebeurtenissen bevatten.

2. De beschikbaarheid van een beleidsalternatief hangt af van de technische haalbaarheid, de financiële haalbaarheid en de aanvaardbaarheid van de onderliggende waarden in de beleidsgemeenschap.
3. Beleidsmakers in de politieke stroom staan meer open voor voorstellen die ze ‘bezitten’, opties die samenvallen met de heersende nationale gemoedstoestand (*national mood*) en items met beperkte weerstand van sterke belangengroepen.
4. *Policy entrepreneurs* zullen de drie stromen eerder koppelen wanneer ze volhardend zijn, meer toegang hebben tot politieke machtscentra en duurzame coalities opbouwen door middel van succesvolle *framing* strategieën.
5. De kans dat een issue de top van de beleidsagenda bereikt neemt toe wanneer ervaren *policy entrepreneurs* beleidsmakers, tijdens een *window of opportunity*, laten zien dat het probleem kan worden opgelost door een reeds beschikbare oplossing die goed is ontvangen binnen de beleidsgemeenschap.

De analyse in hoofdstuk vijf zal aan de hand van het stromenmodel van Kingdon (1995) en deze vijf hypothesen worden uitgevoerd. Op basis van het stromenmodel van Kingdon is vervolgens de verwachting dat wanneer de drie processtromen samenkomen en er een *window of opportunity* ontstaat deze door tenminste een *policy entrepreneur* moet worden gebruikt alvorens er een beleidsverandering plaatsvindt. Deze causale redenering leidt vervolgens tot de volgende hypothesen bij de centrale vraagstelling van dit onderzoek: *De Omgevingswet kwam tot stand nadat de drie processtromen samenkwamen en tenminste een policy entrepreneur deze window of opportunity heeft gebruikt om de Omgevingswet als beleidsverandering door te voeren.*

2.6 Kernbegrippen.

Op 16 juni 2014 werd het wetsvoorstel Omgevingswet aangeboden aan de Tweede Kamer onder de titel: *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*.¹¹ Om context te geven aan de behandeling van dit wetsvoorstel stuurde minister Schultz van Haegen, tezamen met het wetsvoorstel Omgevingswet, ook de Kamerbrief *Stelselherziening omgevingsrecht* naar de Tweede Kamer.¹² In de titels van deze twee Kamerstukken worden twee belangrijke begrippen genoemd, namelijk de ‘fysieke leefomgeving’ en het ‘omgevingsrecht’. Deze twee begrippen staan centraal in de casus en

¹¹ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 1; Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 2; Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 3.

¹² Kamerstukken II, 2013/2014, 33 118, nr. 16.

worden daarom ter bevordering van de helderheid van dit onderzoek in deze paragraaf nader toegelicht en gedefinieerd.

2.6.1 Fysieke leefomgeving.

Het toepassingsgebied van de Omgevingswet omvat de ‘fysieke leefomgeving’ en ‘activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving’ (Artikel 1.2).¹³ De ‘fysieke leefomgeving’ is daarmee het kernbegrip van de Omgevingswet. Het begrip zelf wordt echter niet nader gedefinieerd door de wetgever. De wetgever heeft wel aangegeven welke onderdelen de fysieke leefomgeving in ieder geval omvat.¹⁴ Ook is in de Omgevingswet vastgelegd welke gevolgen in ieder geval door de wetgever worden aangemerkt als gevolgen voor de fysieke leefomgeving.¹⁵ Daarbij wordt opgemerkt dat deze opsomming van onderdelen en gevolgen geenszins alomvattend is.¹⁶ Daarmee is het concept ‘fysieke leefomgeving’ een breed begrip dat, volgens de memorie van toelichting, louter ‘de buitenste randen van het toepassingsgebied van de Omgevingswet’ aangeeft.¹⁷

In de wetenschappelijke literatuur is ook geen heldere en alomvattende definitie van het begrip ‘fysieke leefomgeving’ te vinden. De juristen Meijer, Oldenziel en De Vos (2016: 9), die mee hebben gewerkt aan de totstandkoming van de Omgevingswet, omschrijven het begrip als volgt: ‘de fysieke leefomgeving, dat wil zeggen de natuurlijke omgeving en de daarin door de mens aangebrachte elementen, zoals bouwwerken of infrastructuur’. Deze beknopte definitie van het begrip ‘fysieke leefomgeving’ omvat op hoofdlijnen alle onderdelen en gevolgen die de Omgevingswet onder dit begrip verstaat. Daarom wordt in dit onderzoek de definitie van Meijer, Oldenziel en De Vos (2006: 9) aangehouden voor het begrip ‘fysieke leefomgeving’.

2.6.2 Omgevingsrecht.

Het tweede begrip dat veelvuldig terugkomt in de casus is het ‘omgevingsrecht’. De Omgevingswet bundelt namelijk grote delen van het omgevingsrecht en wordt daarom ook wel

¹³ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 2, p 1.

¹⁴ Dit zijn: (a) bouwwerken, (b) infrastructuur, (c) watersystemen, (d) water, (e) bodem, (f) lucht, (g) landschappen, (h) natuur, (i) cultureel erfgoed en werelderfgoed (zie: Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 2, p. 1-2).

¹⁵ Dit zijn: (a) het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan, (b) het gebruik van natuurlijk hulpbronnen, (c) activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt en (d) het nalaten van activiteiten. Verder worden ook aangemerkt als gevolgen voor de fysieke leefomgeving de gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving (zie: Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 2, p. 2).

¹⁶ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 2, p. 2.

¹⁷ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 3, p. 390.

omschreven als de ‘stelselherziening omgevingsrecht’ (Meijer, Oldenziel en De Vos, 2016: 7). Het begrip ‘omgevingsrecht’ wordt in tegenstelling tot het begrip ‘fysieke leefomgeving’ niet nader toegelicht in de Omgevingswet.¹⁸ In de memorie van toelichting op de Omgevingswet wordt het begrip ‘omgevingsrecht’ veelvuldig gebruikt, maar ook in dit document wordt het begrip niet nader toegelicht of gedefinieerd.¹⁹ Het begrip ‘omgevingsrecht’ staat ook in eerdere wetgeving al centraal, maar zelfs in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt het begrip ‘omgevingsrecht’ niet door de wetgever nader toegelicht of gedefinieerd.²⁰

In de wetenschappelijke literatuur is de term ‘omgevingsrecht’ gemunt door de jurist Lex Michiels.²¹ Michiels (2001) introduceerde zijn definitie van het begrip ‘omgevingsrecht’ tijdens zijn oratie als nieuwe hoogleraar Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht. De titel van deze inaugurele rede was *Kleur in het omgevingsrecht*.²² Volgens Michiels (2001: 5) kan het begrip ‘omgevingsrecht’ op twee manieren worden geïnterpreteerd. Allereerst wordt ‘omgevingsrecht’ gebruikt als verzamelterm voor rechtsgebieden die specifiek betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Dit betreft bijvoorbeeld de regelgeving over ruimtelijke ordening, milieu, natuur en water. Michiels (2001: 4) noemt deze omschrijving ‘omgevingsrecht in enge zin’. In deze betekenis van de term kan integratie tussen de verschillende rechtsgebieden binnen het omgevingsrecht worden benadrukt zonder dat afzonderlijke termen als milieurecht of waterrecht te vervangen.

Het ‘omgevingsrecht’ kan daarnaast ook in brede zin worden geïnterpreteerd. In dat geval wordt met de term ‘omgevingsrecht’, naast de genoemde opstelsom van wet- en regelgeving, ook specifiek de samenhang tussen deze wet- en regelgeving bedoeld. Volgens Michiels (2001: 5) is er in een dergelijk geval sprake van ‘omgevingsrecht in brede zin’. In tegenstelling tot ‘omgevingsrecht in enge zin’ gaat ‘omgevingsrecht in brede zin’ ervan uit dat er daadwerkelijk een gewenste samenhang bestaat tussen de wet- en regelgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving.

De jurist Van der Broek (2012: 43) kiest er in zijn proefschrift over de bundeling van het omgevingsrecht voor om het onderscheid tussen deze twee interpretaties los te laten. Van den Broek gebruikt de term ‘omgevingsrecht’ als aanduiding voor het recht dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, ‘los van de vraag of in concreto sprake is van daadwerkelijke –

¹⁸ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 2.

¹⁹ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 3.

²⁰ Staatsblad 2008, 496.

²¹ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²² In zijn oratie merkt Michiel (2001: 5) op dat hij de term omgevingsrecht niet zelf heeft uitgevonden. Hij verwijst onder andere naar het proefschrift van *Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* van F.P.J. Otten (1980) wat Michiels al als omgevingsrechtelijk beschouwt.

gewenste, bestaande of ontbrekende – samenhang’ (Van den Broek, 2012: 43). Dit onderzoek analyseert en verklaart de totstandkoming van de Omgevingswet, oftewel een bundeling van grote delen van het omgevingsrecht. Daardoor is de conceptuele discussie over de verschillende door Michiels uiteengezette interpretaties van het begrip ‘omgevingsrecht’ in de casus niet relevant. In dit onderzoek wordt daarom de definitie van ‘omgevingsrecht’ van Van den Broek (2012: 43) aangehouden.

Hoofdstuk 3: Methodologie.

3.1 Inleiding.

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksmethodologie en dataverzameling voor het onderzoek nader toegelicht. Daarbij wordt in het laatste gedeelte van dit hoofdstuk ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de beperkingen van dit onderzoek en hoe daarmee wordt omgegaan.

3.2 Onderzoeksmethodologie.

Bij de beantwoording van de centrale vraagstelling is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Het doel van deze onderzoeksstrategie is het beschrijven en verklaren van specifieke ontwikkelingen door middel van observatie en interpretatie (Babbie, 2010: 394). Daarbij wordt er bij kwalitatief onderzoek nadrukkelijk gekeken naar de onderliggende waarnemingen, meningen en overtuigingen van mensen (Boeije, 2005). Er is voor kwalitatief onderzoek gekozen omdat er veel verschillende sociale actoren een rol spelen bij een besluitvormingsproces en de diverse ontwikkelingen daardoor moeilijk te kwantificeren zijn. Met andere woorden, een besluitvormingsproces is een sociaal construct en alleen te onderzoeken door middel van een gedetailleerd diepteonderzoek (Babbie, 2010: 395).

Bij het verzamelen van de gegevens voor de analyse van de case-studie worden twee onderzoeksmethoden gebruikt. Allereerst is dit een uitgebreide bronnen- en literatuurstudie en daarnaast semigestructureerde interviews. Voor de literatuurstudie is ten eerste gebruik gemaakt van wetenschappelijke artikelen over agenda- en besluitvorming, het Nederlandse beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening in het algemeen en de Omgevingswet in het bijzonder. Vervolgens is er ook informatie vergaard over de casus door middel van een analyse van diverse overheidspublicaties, publicaties van de betrokken stakeholders, kamerstukken, onderzoeksrapporten en nieuwsartikelen. Daarbij is ook gebruik gemaakt van online artikelen op de websites van de overheid, de betrokken stakeholders en onderzoeksinstanties. Op basis van deze literatuurstudie is vervolgens het theoretisch kader en de achtergrond van de casus opgesteld.

Het theoretisch kader en de vergaarde kennis tijdens de literatuurstudie vormden de benodigde basiskennis voor de interviews. Op basis van de vergaarde informatie tijdens de interviews en de literatuurstudie is uiteindelijk een antwoord op de centrale vraagstelling geformuleerd, waarna er enkele conclusies zijn getrokken. De verzamelde informatie tijdens de

verschillende interviews is de belangrijkste informatiebron voor dit onderzoek. In de volgende paragraaf wordt daarom ingegaan op de wijze waarop deze onderzoeksmethode is toegepast.

3.3 Interviewstijl.

Beck en Manuel (in Wilson, 2012: 96) stellen dat bij het verklaren van complexe sociale constructies het houden van interviews een goede keuze is voor het verzamelen van data. Omdat dit onderzoek focust op de verschillende ervaringen en handelingen van mensen in een complex besluitvormingsproces is er gekozen voor deze methode van dataverzameling. Dit onderzoek is dus een kwalitatief onderzoek dat hoofdzakelijk is gebaseerd op interviews met mensen die een directe rol hebben gespeeld in het agenda- en besluitvormingsproces dat heeft geleid tot de totstandkoming van de Omgevingswet.

Het risico bij een kwalitatief onderzoek door middel van interviews is dat onderzoekers de methode zo vanzelfsprekend vinden dat zij te weinig nadenken over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Desondanks moet er bij een kwalitatief onderzoek door middel van interviews op zijn minst net zo veel aandacht worden besteed aan een goede uitwerking van de onderzoeksmethode als bij iedere andere methode (King, 1994: 14). Daarom wordt in deze paragraaf de gekozen onderzoeksmethode uitvoerig besproken.

Er is een aantal verschillende interviewstijlen, namelijk: gestructureerde interviews, semigestructureerde interviews en ongestructureerde interviews. Bij gestructureerde interviews worden aan iedere respondent exact dezelfde vragen voorgelegd. Op die manier kunnen de antwoorden van de verschillende respondenten gemakkelijk met elkaar worden vergeleken. Het nadeel is dat doorvragen om een ontwikkeling beter te begrijpen niet mogelijk is bij deze interviewstijl. Bij ongestructureerde interviews zijn er vooraf geen interviewvragen voorbereid. De onderzoeker heeft vooraf alleen een idee waar het interview over zal gaan. Het interview heeft meer het karakter van een open gesprek waardoor deze interviewstijl de meeste flexibiliteit biedt. Daarentegen is het wel lastig om de uitkomst van de verschillende interviews met elkaar te vergelijken (Wilson, 2012).

Semigestructureerde interviews zijn de meest gebruikte interviewstijl en worden ook voor dit onderzoek gebruikt (Dooby & Noonan, 2013). Bij deze interviewstijl geeft een vooraf vastgestelde vragenlijst richting aan het interview, maar het staat de onderzoeker vrij om door te vragen indien dat gewenst is (Wilson, 2012). Op die manier is het mogelijk om onderwerpen te bespreken die spontaan tijdens het interview aan de orde komen (Berg, 2009). Omdat er toch een bepaalde structuur in de interviews zit, biedt deze interviewstijl de mogelijkheid om de verschillende interviews met elkaar te vergelijken. Het open karakter van deze interviewstijl

geeft de mogelijkheid om nieuwe concepten en informatie op te nemen in de interviews waardoor er een rijke dataverzameling ontstaat die de validiteit van het onderzoek bevordert (Hand 2003, Deamley 2005).

De meeste interviews zijn *face-to-face* uitgevoerd. Daarnaast zijn twee interviews telefonisch uitgevoerd. Alle respondenten hebben vooraf toestemming gegeven voor een opname van het gesprek. Aan de hand van deze opnames zijn de interviews vervolgens woordelijk getranscribeerd en bijgevoegd bij het onderzoek. Zie hiervoor bijlage III. De selectie van de verschillende respondenten wordt in de volgende paragraaf besproken.

3.4 Respondenten.²³

De respondenten voor dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van het stromenmodel van Kingdon en de uitgevoerde literatuurstudie. Vooraf zijn er achttien respondenten benaderd voor een interview. Uiteindelijk zijn er voor dit onderzoek vijftien interviews uitgevoerd. De drie respondenten die uiteindelijk niet zijn geïnterviewd konden binnen het tijdsbestek van dit onderzoek geen tijd vrijmaken voor een interview. Desondanks leveren de vijftien interviews voldoende bruikbare informatie voor een gedegen analyse en een betrouwbaar en valide onderzoek.

Om meer inzicht te vergaderen in het verloop van de beleidsstroom zijn vijf (hoge) ambtenaren geselecteerd binnen het voormalige ministerie van IenM. Uit de literatuurstudie bleek dat de programmadirectie ‘Eenvoudig Beter’ van het ministerie van IenM verantwoordelijk was voor het ontwerp van de Omgevingswet. Uit navraag bij dit ministerie bleek dat Edward Stigter, Arjan Nijenhuis en Wilco de Vos als eerste betrokken waren bij deze programmadirectie en het team en de koers vervolgens hebben bepaald. Deze heren hebben alle drie een interview gegeven. Daarnaast is gesproken met de huidige directeur van deze programmadirectie, Rosemarie Bastianen. Zij was ook vrij vroeg in het proces betrokken bij de totstandkoming van de Omgevingswet. De voormalig Directeur-Generaal Ruimte (DGR), Chris Kuijpers, had helaas geen tijd voor een interview.

Verder zijn er zes experts geïnterviewd. Uit de literatuurstudie bleek dat vijf specifieke stakeholders een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de Omgevingswet. Dit zijn VNO-NCW, Natuur & Milieu, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Met de

²³ In deze versie zijn de respondenten niet bij naam genoemd. De informatie is om privacyredenen zoveel mogelijk geanonimiseerd. De volledige informatie is wel in het bezit van de scriptiebegeleider en de tweede lezer.

verantwoordelijk expert van alle vijf de organisaties is gesproken. Daarnaast is er gesproken met een directielid van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Voor de politieke stroom zijn zeven (hoge) ambtenaren en politici geïnterviewd. Allereerst is er gesproken met twee raadgevers van het ministerie van Algemene Zaken (AZ). Beiden zijn op hoog politiek niveau betrokken geweest bij de totstandkoming van de Omgevingswet. In de kamerstukken wordt volop verwezen naar de motie-Pieper c.s. die de aanleiding zou hebben gevormd voor de totstandkoming van de Omgevingswet. Daarom is er gesproken met de naamgever van deze motie oud-Tweede Kamerlid Pieper (CDA). Tot slot is gesproken met een Eerste Kamerlid van GroenLinks en een Tweede Kamerlid van de VVD. Oud-minister Melanie Schultz van Haegen (VVD) had helaas geen tijd voor een interview.

3.5 Beperkingen van het onderzoek.

Idealiter is een onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk. Desondanks heeft ieder onderzoek zijn beperkingen. De beperkingen van dit onderzoek worden in deze paragraaf besproken. De bespreking van de beperkingen van dit onderzoek creëert bewustwording over de beperkingen van dit onderzoek en verhoogt op die manier de validiteit van het onderzoek (De Vaus, 2001: 30).

Allereerst is de betrouwbaarheid van een case-studie over het algemeen beperkt. Dit komt doordat interviews niet volledig objectief kunnen worden uitgevoerd en vaak subjectief worden geïnterpreteerd. De kans dat het onderzoek niet opnieuw tot volledig dezelfde uitkomst leidt blijft daarom aanwezig. Het onderzoek heeft daarom een beperkte *interobserver*-betrouwbaarheid (Bryman, 2012: 46). Verder kunnen respondenten onder verschillende omstandigheden en op verschillende momenten anders reageren. Het gevolg is dat de *stability*-betrouwbaarheid ook beperkt is (Bryman, 2012:47). Om desondanks een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te realiseren maakt dit onderzoek gebruik van semigestructureerde interviews.

De validiteit van deze case-studie is daarentegen wel hoog. Gedetailleerde en uitgebreide interviews bieden de mogelijkheid om alle concepten en aspecten van de casus goed te onderzoeken. Dientengevolge is de *interne* validiteit van dit onderzoek hoog (Bryman, 2012: 48). De *externe* validiteit is de mate waarin de uitkomsten van dit onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden. Omdat alleen de casus over de totstandkoming van de Omgevingswet wordt onderzocht is het slechts beperkt mogelijk om uitspraken te doen over de totstandkoming van nieuw beleid in het algemeen. Door de beperkte middelen en tijd voor dit onderzoek is het echter niet mogelijk onderzoek te doen naar andere casussen binnen deze theses. De *externe* validiteit van dit onderzoek is daarom enigszins beperkt (Bryman, 2012: 49).

De interne en externe validiteit wordt verhoogd doordat dit onderzoek gebruik maakt van triangulatie methode (Warren & Karner, 2010). Met deze methode worden er verschillende bronnen gebruikt om op die manier de verzamelde informatie dubbel te verifiëren (*cross-check*). Op die manier wordt de validiteit van de vastgestelde verbanden groter. In deze studie wordt triangulatie toegepast door een uitvoerige literatuurstudie te combineren met semigestructureerde interviews.

Hoofdstuk 4: Casusbeschrijving.

4.1 Inleiding.

Ter ondersteuning van de analyse volgt in dit hoofdstuk een beschrijving van de casus. Allereerst volgt in paragraaf 4.2 een beknopte beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse omgevingsrecht. Vervolgens worden in paragraaf 4.3 de ontwikkelingen binnen het omgevingsrecht besproken die plaatsvonden tijdens de regeerperiode van Kabinet-Balkenende IV. In paragraaf 4.4 worden de ontwikkelingen ten aanzien van de Omgevingswet onder het Kabinet-Rutte I besproken en tot slot is in paragraaf 4.5 de parlementaire behandeling van de Omgevingswet uiteengezet.

4.2 Het Nederlandse omgevingsrecht.

Een volledig uitgewerkte beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse omgevingsrecht is binnen de grenzen van dit onderzoek niet mogelijk.²⁴ Desondanks is de ontwikkeling van het omgevingsrecht wel de contextuele achtergrond waarbinnen de Omgevingswet tot stand is gekomen. Daarom wordt in deze paragraaf een beknopte samenvatting gegeven van de geschiedenis van het Nederlandse omgevingsrecht. Daarbij ligt de focus op ontwikkelingen die later nadrukkelijk relevant zijn gebleken bij de totstandkoming van de Omgevingswet. Een uitgebreid overzicht van de belangrijkste wetten binnen het omgevingsrecht die tussen 2002 en 2012 van kracht waren of gewijzigd zijn is opgenomen in bijlage I.

Het bestaande omgevingsrecht in Nederland kan worden omschreven als een grote hoeveelheid historisch gegroeide regels (Meijer, Oldenziel & De Vos, 2016: 9). Een lappendeken bestaande uit tientallen wetten, die vervolgens weer de basis vormden voor honderden AMvB's en ministeriële regelingen (Van den Broek, 2012: 1). Het grootste gedeelte van deze wet- en regelgeving is in de tweede helft van de twintigste eeuw ontstaan als directe reactie op problemen binnen de fysieke leefomgeving die zich op dat moment voordeden (Van

²⁴ Voor een overzicht van de ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse omgevingsrecht zie: G.A. Biezeveld (2002), *Duurzame milieuwetgeving. Over wetgeving en bestuurlijke organisaties als instrument voor behoud en verandering*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers; F.P.C.L. Tonnaer (2011), *Quo Vadis? Over vertrouwen in het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing; H.J.M. Havekes (2006), 'Wetgeving op de waterkwaliteit', in: Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, Deventer: Kluwer, p. 332-365; H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk (2010), *Waterrecht in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer; Ch.W. Backes (2006), 'Natuurbeschermingsrecht', in: Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, Deventer: Kluwer, p. 482-510; P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe (2010), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer.

den Broek, 2012: 5).²⁵ Dit zijn bijvoorbeeld milieuproblemen op het gebied van water- en luchtvervuiling, maar ook maatschappelijke opgaven zoals de aanleg van dijken (Meijer, Oldenziel en De Vos, 2016: 9). Het omgevingsrecht is doordoor op reactieve wijze uitgegroeid tot een breed en complex rechtsgebied (Van den Broek, 2012: 1).

Een belangrijk kenmerk van het huidige Nederlandse omgevingsrecht is dat het sectoraal is vormgegeven (Van den Broek, 2012: 8).²⁶ De principiële keuze om het omgevingsrecht sectoraal vorm te geven heeft de Nederlandse wetgever rond 1970 gemaakt (Drupsteen, 1990: 195). Tot dan toe waren de meeste regels omtrent bedrijfsactiviteiten die ‘hinderlijk’ waren voor de omgeving en het leefmilieu vastgelegd in de Hinderwet (Kleijns-Wijnnobel & De Leeuw, 1998: 136). Het Kabinet-De Jong besloot echter in 1968 om deze Hinderwet, vooralsnog, niet verder uit te breiden en in plaats daarvan een aparte Wet inzake de luchtverontreiniging (Wlv) op te stellen.²⁷ Daarnaast voerde de Nederlandse wetgever in deze periode ook een aparte Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) in.²⁸ Door de Hinderwet niet uit te breiden en met de komst van de Wlv en de Wvo was de weg vrijgemaakt voor een sectorgewijze aanpak van de milieuproblemen (Biezeveld, 2002: 87-88).

In 1972 kwam het Kabinet-Biesheuvel I vervolgens met de Urgentienota Milieuhygiëne.²⁹ In deze Urgentienota Milieuhygiëne is wederom afgezien van een uitbreiding of vernieuwing van de Hinderwet en werd er ook niet gekozen voor nieuwe integrale milieuwetgeving (Van den Broek, 2012: 8). In plaats daarvan werd in lijn met de Wlv en de Wvo gekozen voor een sectorale aanpak per milieucomponent (Drupsteen, 1990: 195). Daarmee is de Urgentienota Milieuhygiëne toonaangevend geweest voor de totstandkoming van het Nederlandse sectoraal vormgegeven omgevingsrecht (Biezeveld, 2002: 88). De Nederlandse wetgever koos in deze periode zo nadrukkelijk voor een sectorale aanpak omdat de milieuproblematiek rond de jaren '70 moeilijk te overzien was (Drupsteen, 1990: 196). Sectoraal opgedeelde wetgeving bood de mogelijkheid om acute en onvoorziene problemen snel aan te pakken en daarom werd er voor deze insteek gekozen. Daarnaast werd er ook afgezien van een uitbreiding van de Hinderwet omdat deze sterk verbonden was met de gemeentelijke besluitvorming en de milieuproblemen in deze periode als ‘bovengemeentelijk’ werden beschouwd (Drupsteen, 1990: 195).

²⁵ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Kamerstukken II, 1969/1970, 9816, nr. 1; Kamerstukken II, 1969/1970, 9816, nr. 2; Kamerstukken II, 1969/1970, 9816, nr. 3.

²⁸ Kamerstukken II, 1967/1968, 7884, nr. 1; Kamerstukken II, 1967/1968, 7884, nr. 2; Kamerstukken II, 1967/1968, 7884, nr. 3.

²⁹ Kamerstukken II, 1971/1972, 11 906, nr. 2.

Vrijwel direct vanaf het moment dat er in Nederland aparte sectoraal vormgegeven milieuwetgeving ontstaat, is er kritiek op het gebrek aan samenhang binnen het beleid en de wet- en regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving (Drupsteen, 1983: 313; 2011: 277; Van den Broek, 2012: 10). In eerste instantie richt de kritiek zich alleen op de verbrokkeling en onoverzichtelijkheid van de milieuwetgeving, maar later neemt deze ook toe op andere onderdelen van het omgevingsrecht (Drupsteen, 2011: 276-277). De critici vonden het omgevingsrecht voornamelijk te gecompliceerd, te uitvoerig, te onoverzichtelijk, te onzeker en te stroperig. Door deze complexiteit werd volgens veel critici de daad- en slagkracht van bestuurders enorm bemoeilijkt (Van den Broek, 2012: 10).

Deze kritiek kwam ook terug in het onderzoeksrapport *Besluiten over grote projecten* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). In dit rapport onderzocht de WRR (1994: 3) of de besluitvorming ten aanzien van grote infrastructurele projecten verbeterd kon worden. Het onderzoek van de WRR (1994: 5) wijst uit dat er drie knelpunten zijn te onderscheiden bij de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten. Deze drie knelpunten zijn: een tekortschietende belangenafweging, een grote mate van onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid en een verstrengeling van besluiten op hoofdlijnen. Alle drie de knelpunten in de besluitvorming worden volgens de WRR (1994: 7) veroorzaakt door de ‘zeer complexe wet- en regelgeving, waarbij door een stapeling van elk op zichzelf verdedigbare regels een onbeheersbaar geheel is ontstaan dat geen recht meer doet aan de ratio van een project’. De oplossing voor de geconstateerde knelpunten is volgens de WRR (1994: 7) dan ook een herstructurering van het besluitvormingsproces door middel van de invoering van een aparte ‘wet grote projecten’.

Een ‘wet grote projecten’ is er uiteindelijk nooit gekomen.³⁰ Wel ontstaat er vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw langzamerhand een tendens om bestaande wet- en regelgeving binnen het omgevingsrecht sectoraal te bundelen door integratie of herschikking (Nijmeijer & Soppe, 2011: 427). De eerste belangrijke bundeling was de Wet milieubeheer (Wm) die op 1 maart 1993 in werking trad.³¹ De Wm verving niet alleen de Hinderwet, maar bundelde ook een aantal specifieke milieuwetten op het gebied van afvalstoffen, chemische afvalstoffen, geluidshinder en luchtverontreiniging. Ook vormde de Wm de wettelijke basis voor de Nederlandse milieuvergunning (Michiels, 2003: 5). Een ander voorbeeld uit de jaren '90 is de bundeling van de Jachtwet, de Nuttige Dierenwet 1914, de Vogelwet 1936, de Wet Bedreigde

³⁰ Sommige deskundigen beschouwen de Crisis- en herstelwet uit 2010 als een variant op de door de WRR voorgestelde ‘wet grote projecten’ (Anoniem, persoonlijke communicatie).

³¹ Staatsblad 1992, 414; Staatsblad 1993, 59.

uitheemse diersoorten en delen van de toenmalige Natuurbeschermingswet tot de Flora- en faunawet in 1998.³²

In het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw zet de bundeling en ontwikkeling van wet- en regelgeving binnen het omgevingsrecht door (Nijmeijer & Soppe, 2011: 427). Binnen de sector water werden bijvoorbeeld acht verschillende wetten samengebracht tot één nieuwe Waterwet.³³ Daarnaast kwam het Kabinet-Balkende II in 2003 met een wetsvoorstel om de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) uit 1965 te vervangen door de Wet ruimtelijke ordening (Wro).³⁴ Daarmee bekrachtigde het Kabinet opnieuw de sectorale vormgeving van de wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening. De Wro trad op 1 januari 2008 in werking en bracht onder andere de maximale duur van een bestemmingsplanprocedure terug van ruim een jaar naar 26 weken (Koeman, 2008: 4). Ook leidde de totstandkoming van de Wro tot verdere digitalisering binnen de ruimtelijk ordening. Zo zijn gemeenten, provincies en het Rijk sinds de invoering van de Wro verplicht om alle ruimtelijke plannen volgens landelijke standaarden digitaal vast te leggen en als ‘Open Data’ beschikbaar te stellen (Koeman, 2008: 5).

Na de vele sectorale bundelingen en vernieuwingen binnen het omgevingsrecht kwam Kabinet-Balkenende III op 18 oktober 2006 met het wetsvoorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).³⁵ De Wabo laat de bestaande omgevingswetssystemen in stand, maar zorgt wel voor een herschikking van de vergunningverlening binnen het gehele omgevingsrecht (Van den Broek, 2012: 12-13). De Wabo kwam voort uit de ambitie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) om tot een integrale ‘VROM-vergunning’ te komen.³⁶ Binnen het ministerie van VROM waren namelijk verschillende disciplines ondergebracht en deze disciplines hadden ook allemaal andere vergunningen. Deze vergunningen sloten niet altijd op elkaar aan en daarom ontstond er de behoefte om tot één integrale ‘VROM-vergunning’ te komen.³⁷ Met de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 zijn 25 verschillende vergunningen en ontheffingen komen te

³² Staatsblad 1998, 402.

³³ Staatsblad 2009, 490; De acht wetten die kwamen te vervallen zijn: de Grondwaterwet, de Waterstaatswet 1900, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet droogmakerijen en indijkingen, de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de waterkering, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater.

³⁴ Kamerstukken II, 2002/2003, 28 916, nr. 1; Kamerstukken II, 2002/2003, 28 916, nr. 2; Kamerstukken II, 2002/2003, 28 916, nr. 3.

³⁵ Kamerstukken II, 2006/2007, 30 844, nr. 1; Kamerstukken II, 2006/2007, 30 844, nr. 2; Kamerstukken II, 2006/2007, 30 844, nr. 3.

³⁶ Anoniem, persoonlijke communicatie.

³⁷ Ibidem.

vervallen en in plaats daarvan is nog slechts één omgevingsvergunning noodzakelijk (Van den Broek, 2012: 13). Zo ontstond er met de komst van de Wabo een integrale *frontoffice*, maar de sectorale *backoffice*, in de vorm van de verschillende wetssystemen, bleef in stand.³⁸

4.3 Het omgevingsrecht onder Kabinet-Balkenende IV.

Ondanks het grote aantal sectorale bundelingen en vernieuwingen sinds de jaren '90 bleef er veel kritiek op het omgevingsrecht. Met name de trage besluitvorming en stroperige vergunningverlening bleef een belangrijk punt van kritiek (Drupsteen, 2011: 277). Deze onvrede kwam onder andere tot uiting in de motie-Rutte/Verhagen die werd ingediend tijdens de bespreking van de miljoenennota 2007.³⁹ De fractieleiders Rutte (VVD) en Verhagen (CDA) stelden in hun motie dat grootschalige (infrastructuur-)projecten door uitgebreide procedures en de vele vergunningen moeilijk realiseerbaar zijn. Het gevolg zou de ondermijning van slagvaardige besluitvorming en uitvoering zijn waardoor het bedrijfsleven werd ontmoedigd om te participeren in deze projecten.⁴⁰ De motie-Rutte/Verhagen riep de regering daarom op om 'een nieuwe inspanning te doen om de vele procedures te vereenvoudigen, te versnellen en te bundelen'.⁴¹ Eerdere pogingen om dit te doen waren volgens Rutte en Verhagen namelijk onvoldoende geslaagd. Het beoogde doel van de motie was om uiteindelijk de invoering van een 'één-besluitregeling' mogelijk te maken.⁴² De motie-Rutte/Verhagen werd op 28 september 2006 met een ruime meerderheid aangenomen in de Tweede Kamer.⁴³

Naar aanleiding van de aangenomen motie-Rutte/Verhagen dienden de Tweede Kamerleden Hofstra (VVD), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA) en Verdaas (PvdA) tijdens de vaststelling van de begroting Infrastructuurfonds 2007 een aansluitende motie in.⁴⁴ Deze motie Hofstra c.s. riep de regering op om een breed opgezette commissie in te stellen die met voorstellen moest komen om de besluitvorming betreffende infrastructuurprojecten 'te versnellen en te stroomlijnen'.⁴⁵ Deze motie werd op 30 oktober 2006 met een ruime meerderheid aangenomen.⁴⁶ De moties-Rutte/Verhagen en -Hofstra c.s. werden uiteindelijk in 2007 door het Kabinet-Balkenende IV opgepakt. De twee moties vormden namelijk voor

³⁸ Anoniem, persoonlijke communicatie.

³⁹ Kamerstukken II, 2006/2007, 30 800, nr. 22.

⁴⁰ Ibidem, p. 1.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

⁴³ Handelingen II, 2006/2007, nr. 351, p. 6.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2006/2007, 30 800 A, nr. 38.

⁴⁵ Ibidem, p. 1.

⁴⁶ Handelingen II, 2006/2007, nr. 355, p. 5.

toenmalig minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat (VW) de parlementaire basis voor het opzetten van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (CVBIP), beter bekend onder de naam Commissie-Elverding (CVBIP, 2008: 5).

De directe aanleiding voor de installatie van Commissie-Elverding kwam naar voren tijdens de halfjaarlijkse voortgangsrapportage tracéwetplichtige projecten.⁴⁷ Minister Eurlings gaf op 5 juni 2007 aan dat een groot aantal projecten procedureel vertraagd was. De bewindspersoon vond het onacceptabel dat in een periode van toenemende ‘filedruk’ oplossingen voor dit probleem niet tijdig te realiseren zijn.⁴⁸ Minister Eurlings kwam daarom met drie verbetermaatregelen.⁴⁹ Allereerst sprak de minister met de betrokken bestuurders uit de regio. Daarnaast presenteerde hij enkele verbetermaatregelen binnen zijn departement. Tot slot sprak hij het voornemen uit om, conform de motie-Rutte/Verhagen en motie-Hofstra c.s., een onderzoekscommissie in te stellen.⁵⁰ Dit werd de Commissie-Elverding.

De Commissie-Elverding werd uiteindelijk op 7 november 2007 geïnstalleerd (CVBIP, 2008: 4).⁵¹ De opdracht van de commissie was tweeledig. Allereerst werd de Commissie-Elverding gevraagd een analyse te geven van de werkelijke oorzaken van de vertraging bij grote infrastructuurprojecten. Daarnaast werd de commissie verzocht te onderzoeken welke mogelijkheden er waren om de besluitvorming ‘substantieel te versnellen’ en welke oplossingen daarvoor nodig zijn (CVBIP, 2008: 4). In april 2008 presenteerde de Commissie-Elverding haar bevindingen in het rapport ‘Sneller en Beter’ (CVBIP, 2008). De conclusie van de commissie was dat de structuur van de besluitvorming en de complexe en sectorale wet- en regelgeving de oorzaak waren van de lange doorlooptijd. Een herstructurering van het besluitvormingsproces en het aanpassen van wet- en regelgeving werden als oplossingen aangedragen ter bevordering van een daadkrachtiger bestuurlijk optreden (CVBIP, 2008: 27-28). Daarmee kwam de conclusie van de Commissie-Elverding op hoofdlijnen sterk overeen met het onderzoeksrapport *Besluiten over grote projecten* van de WRR (1994).⁵²

Ongeveer gelijktijdig met het onderzoek van de Commissie-Elverding kreeg Nederland te maken met een mondiale kredietcrisis. Deze economische crisis begon in het najaar van 2007

⁴⁷ Kamerstukken II, 2006/2007, 29 385, nr. 10.

⁴⁸ Ibidem, p. 1.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2006/2007, 29 385, nr. 10, p. 2-3.

⁵⁰ Ibidem, p. 3.

⁵¹ De volgende personen hadden op persoonlijke titel zitting in de commissie: dhr. P. Elverding (voorzitter), dhr. J.J. de Graeff, dhr. N.G. Ketting, dhr. N.S.J. Koeman, dhr. H.J. de Ru, mevr. M.A. Scheltema & dhr. D.B. Stadig (CVBIP, 2008: 4).

⁵² Anoniem, persoonlijke communicatie.

en bereikte eind 2008 haar hoogtepunt.⁵³ Het rapport van de Commissie-Elverding en de kredietcrisis werden door minister-president Balkenende onder andere aangegrepen om een tijdelijke wet te ontwikkelen waarmee bouwprojecten sneller zouden kunnen beginnen.⁵⁴ Balkenende kondigde deze zogenaamde Crisis- en herstelwet (Chw) persoonlijk aan tijdens het CDA-congres op 21 maart 2009.⁵⁵ Het doel van de Chw was het versoepelen van de formele procedures en het verminderen van het aantal vergunningen voor grote bouwprojecten. Deze versoepelde en versnelde procedure voor grote infrastructuurprojecten moest zorgen voor een economische impuls binnen de bouwsector in Nederland.⁵⁶

Het wetsvoorstel werd in een buitengewoon hoog tempo door het ministerie van AZ ontwikkeld en op 15 september 2009 ingediend bij de Tweede Kamer.⁵⁷ Op 18 november 2009 werd het wetsvoorstel Chw aangenomen in de Tweede Kamer.⁵⁸ Drie maanden later ontstond het risico dat de parlementaire behandeling van de Chw stil zou komen te liggen door de val van het Kabinet.⁵⁹ De Chw werd echter niet als ‘controversieel’ verklaard door de Eerste Kamer en vervolgens werd de wet op 16 maart 2010 aangenomen in de Eerste Kamer.⁶⁰ In eerste instantie waren er bij de introductie van de Chw 58 bouwprojecten aangewezen waarvoor de wet gold.⁶¹ Later zijn er nog diverse ander infrastructuurprojecten op voordracht van de minister-president aangewezen via een AMvB.⁶²

Deze economische crisis werd door het Kabinet-Balkenende IV ook aangegrepen om binnen de gehele Rijksoverheid onderzoek te doen naar bezuinigingsmogelijkheden.⁶³ Dit interdepartementale onderzoek werd ook wel aangeduid als de ‘brede heroverwegingen’.⁶⁴ In het totaal werden er twintig ambtelijke werkgroepen ingesteld met elk een eigen beleidsthema

⁵³ Rijksoverheid (2010), ‘Ontstaan kredietcrisis’, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kredietcrisis/ontstaan-kredietcrisis> (bezocht op 3 januari 2018).

⁵⁴ Volkskrant (2009), ‘Balkenende: crisiswet om bouw te versnellen’, <https://www.volkskrant.nl/economie/balkenende-crisiswet-om-bouw-te-versnellen~a321658/> (bezocht op 3 januari 2018).

⁵⁵ Trouw (2009), ‘Crisiswet moet bouw weer op gang helpen’, <https://www.trouw.nl/home/crisiswet-moet-bouw-weer-op-gang-helpen~a82c30eb/> (bezocht op 3 januari 2018).

⁵⁶ Trouw, ‘Crisiswet moet bouw weer op gang helpen’.

⁵⁷ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 1; Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 2; Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 3.

⁵⁸ Eerste Kamer (2010), ‘Crisis- en herstelwet’, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32127_crisis_en_herstelwet (bezocht op 3 januari 2018).

⁵⁹ Anoniem, persoonlijke communicatie.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 1, p. 48-49.

⁶² Rijksoverheid (2017), ‘Crisis- en herstelwet’, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/crisis-en-herstelwet> (bezocht op 3 januari 2018).

⁶³ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123, nr. 25, p. 1.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123, nr. 40, p. 1.

dat onderzocht moest worden.⁶⁵ Bij het in kaart brengen van alle bezuinigingsopties kregen de werkgroepen alle ruimte en hoefden zij geen rekening te houden met ‘bestaande wetgeving, het coalitieakkoord, kabinetsafspraken, departementale begrenzingen of ministerieel beleid’.⁶⁶

De resultaten van de brede heroverwegingen werden op 1 april 2010 aan de Tweede Kamer gepresenteerd.⁶⁷ De werkgroepen Leefomgeving en natuur, Mobiliteit en water en Wonen kwamen gezamenlijk tot de conclusie dat een ‘fundamentele vereenvoudiging en stroomlijning van de wet- en regelgeving voor het omgevingsrecht’ noodzakelijk was. Een dergelijke herziening van het omgevingsrecht zou namelijk op langere termijn een besparing van enkele miljarden gaan opleveren.⁶⁸ Daarom adviseerde deze drie werkgroepen onder andere om tijdig een overkoepelend concept te formuleren voor de ontwikkeling van een nieuw stelsel omgevingsrecht door middel van een ‘fundamentele bezinning’.⁶⁹ Omdat het Kabinet-Balkenende IV inmiddels demissionair was werd ook nadrukkelijk geadviseerd om bij de totstandkoming van een nieuw regeerakkoord ‘sluitende afspraken’ te maken over de vernieuwing en stroomlijning van het omgevingsrecht.⁷⁰

De conclusies over het omgevingsrecht die uit de brede heroverwegingen konden op dat moment ook rekenen op politieke steun. Dit blijkt uit de motie die de Kamerleden Pieper (CDA), Neppéus (VVD) en Boelhouwer (PvdA) indiende bij de vaststelling van de begroting van het ministerie van VROM voor 2010.⁷¹ De motie-Pieper c.s. stelde dat het omgevingsrecht te complex was geworden, de juridische kosten daardoor te hoog opliepen en burgers niet meer konden overzien op welke wijze besluiten tot stand kwamen.⁷² Daarbij werd er in de motie op gewezen dat de voorgestelde Chw deze problemen slechts tijdelijk reduceert, maar een fundamentele herziening van het omgevingsrecht op termijn onvermijdelijk is.⁷³ Vervolgens wordt er in de motie gesteld dat ‘mochten deskundigen nu gevraagd worden vanuit een *tabula rasa* een stelsel voor omgevingsrecht te ontwerpen, er vele uitkomsten denkbaar zijn behalve

⁶⁵ De twintig werkgroepen waren: Asiel, immigratie en integratie, Bedrijfsvoering (inclusief ZBO's), Curatieve zorg, Energie en klimaat, Hoger onderwijs, Innovatie en toegepast onderzoek, Internationale samenwerking, Internationale veiligheid, Kindregelingen, Langdurige zorg, Leefomgeving en natuur, Mobiliteit en water, Op afstand van de arbeidsmarkt, Openbaar bestuur, Productiviteit onderwijs, Toeslagen, Uitvoering belasting- en premieheffing, Veiligheid en terrorisme, Werkloosheid en Wonen.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123, nr. 40, p. 2-3.

⁶⁷ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 359, nr. 1; Kamerstukken II, 2009/2010, 32 358, nr. 2.

⁶⁸ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 359, nr. 1, bijlage 59 834, p. 34, 38.

⁶⁹ Ibidem, p. 37.

⁷⁰ Ibidem, p. 38.

⁷¹ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123 XI, nr. 16.

⁷² Ibidem, p. 1.

⁷³ Ibidem.

het huidige complexe stelsel'.⁷⁴ Daarom verzoekt de motie-Pieper c.s. een dergelijke 'tabula rasa-opdracht' uit te zetten en met voorstellen te komen over een fundamentele herziening van het omgevingsrecht. De motie-Pieper c.s. wordt met algemene stemmen aangenomen.⁷⁵

Het verzoek van de motie-Pieper c.s. werd tijdens de demissionaire periode van het Kabinet-Balkenende IV opgepakt door het ministerie van VROM door de directeur-generaal ruimte (DGR), Chris Kuijpers. Onder leiding van het ministerie van VROM is in deze periode een essaybundel samengesteld met als titel *bezinning op het omgevingsrecht* (VROM, 2010). Het betreft een bundel waarin 21 deskundigen een essay hebben geschreven over de toekomst van het omgevingsrecht.⁷⁶ Daarbij kregen de auteurs de vrijheid om volledig 'opnieuw te beginnen' (VROM, 2010: 1). Anders gezegd, kregen de deskundigen de vraag hoe zij het omgevingsrecht zouden vormgeven als zij met een schone lei mochten beginnen. Deze bundel wordt daarom ook wel de *tabula rasa*-bundel genoemd, wat schone lei of onbeschreven blad betekent (Meijer, Oldenziel & De Vos, 2016: 7).

4.4 Het omgevingsrecht onder Kabinet-Rutte I.

Op 20 februari 2010 viel het kabinet Balkenende IV.⁷⁷ De nieuwe verkiezingen vonden plaats op 9 juni 2010 waarna de VVD de grootste politieke partij in de Tweede Kamer werd. Uiteindelijk leidde de daaropvolgende onderhandelingen tot een coalitie tussen de VVD en het CDA met gedoogsteun van de PVV.⁷⁸ Het regeerakkoord *vrijheid en verantwoordelijkheid* werd op 30 september 2010 gepresenteerd (Rutte & Verhagen, 2010). Op 14 oktober 2010 werd het Kabinet-Rutte I beëdigd.⁷⁹

In het regeerakkoord van Kabinet-Rutte I staan twee relevante zaken met betrekking tot de casus. Allereerst zijn dit enkele uitspraken in het regeerakkoord over het omgevingsrecht. In het hoofdstuk 'Infrastructuur' kondigt de regering allereerst aan dat het de adviezen van de Commissie-Elverding uit gaat voeren (Rutte & Verhagen, 2010: 29). Direct daaronder wordt aangegeven wat de plannen van de regering zijn voor het omgevingsrecht. In het regeerakkoord

⁷⁴ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123 XI, nr. 16, p. 1.

⁷⁵ Handelingen II, 2009/2010, nr. 37, p. 2.

⁷⁶ Dit zijn: Chris Backes, Riek Bakker, Harm Borgers, Arjan Bregman, Adri Duivesteyn, Jan Ensing, Floor Fleurke, Jurgen van der Heijden, Niels Koeman, Michiel Kort, Lex Michiels, Mike Onderdelinden, Nico Polman, Krijn Poppe, Stijn Reinhard, Gert de Roo, Jan Struiksma, Mark van Twist, Rosa Uylenburg, Ellen Verkoelen en Paul van der Wielen (zie: VROM, 2010: 2-3).

⁷⁷ Volkskrant (2010a), 'Bittere verwijten na val Balkenende IV', <https://www.volkskrant.nl/binnenland/bittere-verwijten-na-val-balkenende-iv~a979876/> (bezocht op 3 januari 2018).

⁷⁸ Volkskrant (2010b), 'Het torentje is nu van Rutte', <https://www.volkskrant.nl/politiek/het-torentje-is-nu-van-rutte~a1033032/> (bezocht op 3 januari 2018).

⁷⁹ Volkskrant, 'Het torentje is nu van Rutte'.

staat: ‘het kabinet komt met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht en versobering en modernisering van de Algemene wet bestuursrecht’ (Rutte & Verhagen, 2010: 29). Een specificatie van de term ‘omgevingsrecht’ wordt in het regeerakkoord niet gegeven.

Zoals uit paragraaf 4.2 blijkt valt wetgeving over de ‘ruimtelijke ordening’ en het ‘milieu’ onder het omgevingsrecht. Ondanks de uitspraak in het regeerakkoord over het omgevingsrecht worden deze twee thema’s apart behandeld binnen het hoofdstuk infrastructuur van het regeerakkoord (Rutte & Verhagen, 2010: 29-30). Over de ruimtelijke ordening zegt het regeerakkoord onder andere dat het kabinet met voorstellen komt ‘om de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten’ (Rutte & Verhagen, 2010: 30). In de paragraaf milieu valt te lezen dat het kabinet met voorstellen komt ‘om de milieuregelgeving te vereenvoudigen en te moderniseren en de Chw permanent te maken’ (Rutte & Verhagen, 2010: 30).

Naast de uitspraken over het omgevingsrecht heeft nog een tweede besluit van het Kabinet-Rutte I gevolgen gehad voor de casus. In het eerste hoofdstuk van het regeerakkoord staat dat het aantal ministeries daalt (Rutte & Verhagen, 2010: 5). Dit besluit heeft er mede toe geleid dat het ministerie van VW en delen van het ministerie van VROM samen zijn gevoegd tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Aan het hoofd van dit nieuwe ministerie kwamen minister Schultz van Haegen (VVD) en staatssecretaris Atsma (CDA) te staan. Daarmee kwamen de belangrijkste onderdelen van het omgevingsrecht bij één ministerie terecht (Van den Broek, 2012: 25-26).

De twee bewindspersonen van het nieuwe ministerie van IenM presenteerde op 26 november 2010 hun agenda voor de nieuwe kabinetsperiode.⁸⁰ In deze ‘Beleidsbrief Infrastructuur en Milieu’ zetten zij drie kernpunten van hun beleid uiteen. Dit waren het leggen van de focus op economische groei, decentralisatie en actualisatie van het beleid en een krachtige uitvoering door middel van het ‘vereenvoudiging van regelgeving en procedures’.⁸¹ Dit laatste kernpunt wilden Schultz en Atsma realiseren door middel van een interdepartementale aanpak via twee sporen. Aan de ene kant werd het permanent maken van de Chw aangekondigd.⁸² Daarbij werd nadrukkelijk verwezen naar de motie-De Rouwe c.s. die de regering opriep tot het permanent maken van de Chw.⁸³ Daarnaast werd een ‘vergaande

⁸⁰ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 500 XII, nr. 55.

⁸¹ Ibidem, p. 1.

⁸² Ibidem, p. 6.

⁸³ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123 A, nr. 126.

vereenvoudiging van het omgevingsrecht' aangekondigd met een expliciete verwijzing naar de motie-Pieper c.s. en de Commissie-Elverding.⁸⁴ In de beleidsbrief werd aangegeven dat 'het terugdringen van (administratieve) lasten' het doel van deze vereenvoudiging was. De IenM-bewindslieden kondigden aan dat de beoogde vereenvoudigingen in 2011 tot wetgeving moest leiden, 'zodat die in deze kabinetsperiode effect zullen sorteren'.⁸⁵

Binnen het nieuwe ministerie van IenM werd direct in oktober de programmadirectie Eenvoudig Beter (EB) opgericht. Deze programmadirectie werd ondergebracht bij de DGR en kreeg de taak om de voorgenomen bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht verder uit te werken.⁸⁶ De directeur Edward Stigter, plaatsvervangend directeur Arjan Nijenhuis en juridisch projectleider Wilco de Vos hebben de programmadirectie EB vervolgens vormgegeven en uitgebouwd.⁸⁷ Er werd ook direct een besluitvormingslijn afgesproken. De programmadirectie EB legde alle besluiten in eerste instantie voor aan een interdepartementale stuurgroep van verschillende directeuren-generaal (DG's). Vervolgens werden de goedgekeurde besluiten voorgelegd aan een speciaal opgerichte Ministeriële Commissie Omgevingswet (MCO)⁸⁸ onder leiding van de minister-president en een ambtelijk secretaris van AZ. Het laatste stadium van de formele besluitvormingslijn was vervolgens de ministerraad.⁸⁹ Alle parlementaire stukken over de Omgevingswet zijn formeel via deze besluitvormingslijn tot stand gekomen.⁹⁰

4.5 De parlementaire behandeling Omgevingswet.

De bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht was aangekondigd in het regeerakkoord en de beleidsbrief van het ministerie van IenM, maar een volgende stap liep enkele maanden op zich wachten. Op 9 februari 2011 vroeg Tweede Kamerlid Van Bommel (PVV) naar de voortgang betreffende dit beleidsvoornemen tijdens de rondvraag van een vergadering van de vaste Kamercommissie voor IenM.⁹¹ Beleidsmedewerker Vermeer (PVV)

⁸⁴ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 500 XII, nr. 55, p. 6.

⁸⁵ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 500 XII, nr. 55, p. 6.

⁸⁶ Anoniem, persoonlijke communicatie.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Deze ministeriële commissie heette in eerste instantie Ministeriële Commissie Omgevingsrecht. In de loop van 2011 is de term 'Omgevingsrecht' vervangen door 'Omgevingswet'. Bij de oprichting van de commissie was namelijk nog niet duidelijk dat de stelselherziening de naam Omgevingswet zou gaan dragen (Anoniem, persoonlijke communicatie.).

⁸⁹ Anoniem, persoonlijke communicatie.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ T. Vermeer (2011), 'Rondvraag Van Bommel' [e-mail bestand], op: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=3cff0ef5-c783-4452-a52f2d8608ad7430&title=Verzoek%20van%20het%20lid%20Van%20>

had deze vraag eerder per e-mail aangekondigd bij de griffier Sneep. Vermeer gaf in zijn e-mail aan dat Van Bommel de minister om een brief zou vragen, ‘aangezien hoge ambtenaren pleiten voor één omgevingswet’.⁹² Daarbij verwees Vermeer naar het online artikel ‘ruimtelijke ordening ‘nodeloos ingewikkeld’ van *Binnenlands Bestuur* dat op 27 augustus 2010 was gepubliceerd.⁹³ In het artikel opperden toenmalig gedeputeerde voor Gelderland Verdaas (PvdA) en toenmalig DGR bij ministerie van VROM Kuijpers het bundelen van het omgevingsrecht tot één nieuwe omgevingswet.⁹⁴

Minister Schultz van Haegen kwam uiteindelijk op 23 maart 2011 met een brief over de vernieuwing van het omgevingsrecht.⁹⁵ In de inleiding van de brief schrijft de minister dat de bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering van het omgevingsrecht ‘in brede zin (incl. betrokken regel van natuur- en milieurecht en het algemeen bestuursrecht)’ is aangekondigd in het regeerakkoord. Volgens de minister is deze vernieuwing van het omgevingsrecht noodzakelijk omdat er behoefte is aan meer samenhang en een overzichtelijker stelsel.⁹⁶ De minister wilt daarom voortbouwen op de stappen die sectoraal zijn gezet en ditmaal een overkoepelde verbetering creëren via een ‘Raamwet omgevingsrecht (werktitel)’.⁹⁷ De doelstelling van dit wetswijzigingstraject formuleert de minister als volgt:

*‘Een wet die bestaande wetten integreert, het aantal verschillende regels vermindert, de regeldruk voor burgers, bedrijven en overheden reduceert, het toezicht slim reduceert en de toepassing van het omgevingsrecht daadwerkelijk eenvoudiger en effectiever maakt. Daarnaast moet dit alles bijdragen aan een grotere tevredenheid van burgers, ondernemers en overheden over de kwaliteit van de besluitvorming.’*⁹⁸

Deze algemene uitspraak wordt vervolgens geconcretiseerd in vier doelstellingen. De eerste doelstelling is het ‘sneller en goedkoper’ maken van de besluitvorming.⁹⁹ Daarnaast stelt de minister zich tot doel de besluitvorming ‘beter en transparanter’ te maken voor

[Bommel%20%28PVV%29%20om%20informatie%20over%20stand%20van%20zaken%20van%20bundeling%20o
mgevingsrecht.docx](#) (bezoekt op 3 januari 2018).

⁹² Vermeer, ‘Rondvraag Van Bommel’ [e-mail bestand].

⁹³ Binnenlands Bestuur (2010), ‘Ruimtelijke Ordening nodeloos ingewikkeld’, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/ruimtelijke-ordening-nodeloos-ingewikkeld.257333.lynkx> (bezoekt op 3 januari 2018).

⁹⁴ Binnenlands Bestuur, ‘Ruimtelijke Ordening nodeloos ingewikkeld’.

⁹⁵ Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 39.

⁹⁶ Ibidem, p. 1.

⁹⁷ Ibidem, p. 2.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 39, p. 2.

initiatiefnemers en belanghebbende. Bij het bereiken van deze doelstelling wilt de minister gebruik maken van de ‘Elverding-aanpak’.¹⁰⁰ Ten derde is het ‘opschonen en vereenvoudigen’ van de wet- en regelgeving een doelstelling en die sluit aan bij de laatste doelstelling om de regelgeving ‘flexibeler’ te maken.¹⁰¹ De minister benadrukt dat zij bij het nastreven van deze vier doelen en het gehele wetswijzigingstraject de Europese richtlijnen en regelgeving in eerste instantie aanhoudt. Zij wil geen ‘nationale koppen’ op Europese wetgeving.¹⁰² Tot slot geeft minister Schultz van Haegen aan dat zij voor het zomerreces van 2011 met een uitwerking van een Raamwet omgevingsrecht op hoofdlijnen wilt komen. In het voorjaar van 2012 moet vervolgens een eerste wetsvoorstel naar de Tweede Kamer om vanaf 2014 de ingeboekte besparing van structureel 50 miljoen op het Infrastructuurfonds te realiseren.¹⁰³

Op 28 juni 2011 stuurt minister Schultz van Haegen de Kamerbrief ‘*Eenvoudig Beter*’ naar de Tweede Kamer. In deze brief wordt niet langer gesproken over een ‘Raamwet omgevingsrecht’, maar wordt voor het eerst de term Omgevingswet gehanteerd.¹⁰⁴ De vier eerder genoemde doelstellingen van de wet blijven ongewijzigd. Daar worden wel enkele uitgangspunten aan toegevoegd. Bij het opstellen van de Omgevingswet gaat de minister uit van drie uitgangspunten. Allereerst is het proces ontwikkelingsgericht en integraal. Daarnaast moet er beter worden aangesloten op de Europese wet- en regelgeving. Het laatste uitgangspunt is dat er wordt gekozen voor een decentrale oplossing tenzij dit niet mogelijk is.¹⁰⁵ Tot slot wordt er in deze Kamerbrief vastgehouden aan het indienen van een eerste wetsvoorstel Omgevingswet in het voorjaar van 2012. Minister Schultz van Haegen spreekt daarbij het voornemen uit om de nieuwe wet in 2013 in werking te laten treden.¹⁰⁶

Op 9 maart 2012 wordt het voorstel voor een Omgevingswet op hoofdlijnen naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁰⁷ In het voorstel wordt nadrukkelijk aangegeven dat de input van de Tweede Kamer zeer wenselijk is. Tevens wordt verwezen naar uitvoerige besprekingen met de verschillende overheden in de vorm van de VNG, het IPO en de UvW.¹⁰⁸ Dit voorstel vormt vervolgens het startsein voor diverse consultatierondes met de Tweede Kamer.¹⁰⁹ Na de consultatierondes verschijnt op 28 februari 2013 een eerste ‘toetsversie’ van het wetsvoorstel

¹⁰⁰ Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 39, p. 2.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem, p. 3.

¹⁰³ Ibidem, p. 4.

¹⁰⁴ Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 40, p. 2.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 3.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 9.

¹⁰⁷ Kamerstukken II, 2011/2012, 33 118, nr. 3.

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 2011/2012, 33 118, nr. 3, p. 2.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 24-25.

inclusief een memorie van toelichting.¹¹⁰ De terugkoppeling naar aanleiding van deze toetsversie leidt uiteindelijk tot een aantal aanpassingen waarna de ministerraad op 12 juli 2013 akkoord gaat met de versie die verstuurd wordt naar de Raad van State.¹¹¹ Op 16 maart 2014 wordt het voortraject afgesloten met de indiening van het officiële wetsvoorstel *‘Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)’*.¹¹²

Op 1 juli 2015 wordt het wetsvoorstel behandeld in de Tweede Kamer. Van de 39 ingediende moties waren er nog 29 actueel tijdens de stemming en zijn er 23 aangenomen.¹¹³ Daarnaast werden er vooraf 118 amendementen ingediend. 65 daarvan waren tijdens de stemming nog actueel en 38 daarvan werden aangenomen.¹¹⁴ De Omgevingswet is vervolgens met 144 stemmen voor en zes stemmen tegen aangenomen in de Tweede Kamer.¹¹⁵ Op 22 maart 2016 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen met 68 stemmen voor en zeven stemmen tegen.¹¹⁶ In beide Kamers stemden alleen de volledige fracties van GroenLinks en de Partij voor de Dieren tegen het wetsvoorstel.¹¹⁷

¹¹⁰ Kamerstukken II, 2012/2013, 33 118, nr. 6.

¹¹¹ Rijksoverheid (2013), ‘Kabinet stemt in met wetsvoorstel Omgevingswet’, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/07/12/kabinet-stemt-in-met-wetsvoorstel-omgevingswet> (bezoekt op 3 januari 2018).

¹¹² Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 1; Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 2; Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 3.

¹¹³ Tweede Kamer (2015), ‘Moties ingediend bij de Omgevingswet’, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2015P10855> (bezoekt op 3 januari 2018).

¹¹⁴ Kamerstukken II, 2014/2015, 33 962, nr. 100.

¹¹⁵ Handelingen II, 2014/2015, nr. 103.

¹¹⁶ Handelingen I, 2015/2016, nr. 24.

¹¹⁷ Handelingen II, 2014/2015, nr. 103; Handelingen I, 2015/2016, nr. 24.

Hoofdstuk 5: Analyse.

5.1 Inleiding.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het in hoofdstuk twee beschreven theoretisch kader de casus geanalyseerd. Allereerst wordt de casus geanalyseerd aan de hand van het stromenmodel van Kingdon. In paragraaf 5.2 komt de problemenstroom aan de orde, in paragraaf 5.3 de beleidsstroom en in paragraaf 5.4 de politieke stroom. In paragraaf 5.5 wordt vervolgens bekeken of er in de casus sprake is van een *window of opportunity* en in hoeverre een *policy entrepreneur* daar vervolgens gebruik van heeft gemaakt. In deze paragraaf wordt de casus ook getoetst aan de hand van de door Cairney en Zahariadis (2016: 105) geformuleerde hypothesen.

5.2 Probleemanalyse.

Zoals uit het theoretisch kader blijkt bestaan er continu talloze problemen die strijden om de aandacht van beleidsactoren. Een probleem kan dus lange tijd geen aandacht krijgen, maar weldegelijk bestaan. Pas wanneer een onderwerp ook daadwerkelijk als probleem wordt erkend, bestaat er de mogelijkheid dat dit probleem op de beleidsagenda komt. Het gevolg is dat er een voortdurende concurrentiestrijd is tussen problemen om erkend te worden en op de beleidsagenda terecht te komen (Kingdon, 1995: 94-95).

Bij de analyse van de casus aan de hand van het stromenmodel van Kingdon (1995) is het allereerst van belang om vast te stellen welk probleem er is geselecteerd. Welk probleem ligt er precies ten grondslag aan de totstandkoming van de Omgevingswet? Met andere woorden, voor welk probleem tracht de Omgevingswet een oplossing te zijn? Een eerste indicator voor het antwoord op deze vraag wordt gegeven in de memorie van toelichting op Omgevingswet. In deze toelichting staat dat er met de Omgevingswet vier verbeterdoelen worden nagestreefd. Deze vier doelen zijn:

1. *het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;*
2. *het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;*
3. *het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;*

4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving'.¹¹⁸

Bij de toelichting op deze verbeterdoelen wordt gesteld dat de Omgevingswet zo eenvoudig mogelijk is opgezet en 'met zo min mogelijk administratieve en bestuurlijke lasten'. Op die manier blijft er volop ruimte voor burgers en bedrijven om activiteiten te realiseren.¹¹⁹

Deze vier verbeterdoelen kwamen op hoofdlijnen ook al naar voren in eerdere kamerstukken. In het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte I werd alleen nog gesproken over de bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht (Rutte & Verhagen, 2010: 29). Dit komt duidelijk overeen met het eerste verbeterpunt uit de memorie van toelichting, maar over de andere drie verbeterdoelen staat niets in het regeerakkoord. In de eerste Kamerbrief over de Omgevingswet van 23 maart 2011 komen alle vier de verbeterdoelen wel, zij het in een abstracte vorm, naar voren. In deze Kamerbrief omschrijft de minister de doelen als volgt: snellere en goedkopere besluitvorming, betere en transparantere besluitvorming, het opschonen en vereenvoudigen van wet- en regelgeving en het flexibeler maken van de regelgeving.¹²⁰ In latere Kamerstukken worden deze doelen steeds concreter en hebben uiteindelijk geleid tot de vier verbeterdoelen uit de memorie van toelichting.¹²¹

Aan alle respondenten is de vraag voorgelegd voor welk probleem of welke problemen de Omgevingswet een oplossing biedt. De antwoorden van de respondenten zijn in grote mate in lijn met de problemen die worden aangedragen in de memorie van toelichting. Zes respondenten verwezen expliciet naar de in de memorie van toelichting genoemde verbeterdoelen.¹²² Zo gaf een directielid van EB aan dat deze vier verbeterdoelen een goede afspiegeling zijn van de problemen die ten grondslag liggen aan de totstandkoming van de Omgevingswet.¹²³ Een VVD-Kamerlid suggereerde dat het altijd de vraag is wat er eerder was, het probleem of de oplossing. Hij noemde de vraag welke problemen de Omgevingswet tracht op te lossen daarom een 'kip of het ei-vraag'.¹²⁴ Desondanks stelde het VVD-Kamerlid dat de vier verbeterdoelen uit de memorie van toelichting een goede weergave zijn van de bestaande maatschappelijke problemen. De Omgevingswet is volgens het VVD-Kamerlid dan ook 'een noodzakelijkheid als je kijkt naar de maatschappelijke context die we nu hebben'.¹²⁵

¹¹⁸ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 3, p. 7.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 39, p. 2.

¹²¹ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹²² Ibidem.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

De andere respondenten verwezen niet expliciet naar de vier verbeterdoelen uit de memorie van toelichting, maar omschreven de achterliggende problematiek wel op een manier die overeenkomt met deze doelen. Een groot deel van de respondenten noemde bijvoorbeeld nadrukkelijk de complexiteit en geringe samenhang binnen het omgevingsrecht.¹²⁶ Dit komt overeen met de eerste twee verbeterdoelen uit de memorie van toelichting. Jan van den Broek stelde bijvoorbeeld dat het omgevingsrecht zo complex en onsamenhangend is geworden dat delen van de wet- en regelgeving elkaar zelfs tegenspreekt.¹²⁷ Ook een Eerste Kamerlid voor GroenLinks beaamt dat het omgevingsrecht te complex is geworden en ziet dit ook als een probleem. Zij is echter van mening dat de Omgevingswet dit probleem niet oplost. Doordat het normatieve kader bijna volledig uit de wet is gehaald en in de AMvB's wordt 'verstopt', is het volgens het Eerste Kamerlid 'alleen nog maar moeilijker' geworden.¹²⁸

Volgens een directielid van Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ligt het probleem van de geringe bestuurlijke afwegingsruimte ten grondslag aan de totstandkoming van de Omgevingswet.¹²⁹ Deze stellingname is in lijn met het derde verbeterdoel uit de memorie van toelichting. Volgens het directielid van PBL is er in Nederland veel discussie geweest over de vraag welk bevoegd gezag (het Rijk, de provincie of de gemeente) welke besluiten over de fysieke leefomgeving moet nemen. Daarbij rees nadrukkelijk de vraag of de interbestuurlijke verhoudingen mogelijk moesten worden aangepast om dit probleem op te lossen.¹³⁰ Uiteindelijk monde deze discussie volgens het directielid uit in de conclusie: 'het gaat niet over de verbouwing van het huis van Thorbecke. Het gaat om het schakelvermogen dat wordt georganiseerd tussen die lagen.'¹³¹ Het creëren van meer (inter)bestuurlijke afwegingsruimte en meer flexibiliteit binnen het omgevingsrecht is volgens het directielid van PBL het probleem dat de Omgevingswet tracht op te lossen.¹³²

Een oud-raadadviseur van de premiers Balkenende en Rutte wees vooral op de problemen rondom de besluitvorming over grote projecten in de fysieke leefomgeving.¹³³ Dit sluit aan bij het vierde verbeterdoel uit de memorie van toelichting. Zij noemt de enorme vertraging bij de verbouwing van het Station Utrecht als voorbeeld van dit probleem.¹³⁴ Een

¹²⁶ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ibidem.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Ibidem.

directielid van EB wijst op hetzelfde probleem. Volgens het directielid werd het probleem van de moeizame besluitvorming al blootgelegd tijdens de onderzoeken van de WRR in 1994 en de Commissie-Elverding in 2008.¹³⁵ De Chw zorgde vervolgens voor een veel snellere en soepelere besluitvorming ten aanzien van grote bouwprojecten. Daardoor werd het met de komst van de Chw volgens het directielid duidelijk 'hoe het ook kon'.¹³⁶ Volgens het directielid van EB heeft de Omgevingswet vervolgens getracht de moeizame besluitvorming bij grote bouwprojecten integraal en op de lange termijn te versnellen en te verbeteren.¹³⁷

De vertegenwoordigers van de drie koepelorganisaties, VNG, IPO en UvW, wijzen ook allemaal op de complexiteit en onsamenhangendheid van het omgevingsrecht als onderliggend probleem.¹³⁸ Wel valt op dat de vertegenwoordigers van de koepelorganisaties genuanceerd antwoord geven. Een oud-bestuurslid van het IPO, benadrukt bijvoorbeeld dat het omgevingsrecht niet voor niets is zoals het is. 'De fysieke leefomgeving in Nederland is gewoon een complexe uitdaging'.¹³⁹ Het oud-bestuurslid van het IPO vraagt zich daarom af of met de komst van de Omgevingswet het omgevingsrecht ook daadwerkelijk minder complex is geworden.¹⁴⁰ Een oud-bestuurslid van de UvW wijst ook de complexiteit van het omgevingsrecht aan als onderliggend probleem, maar geeft aan dat dit probleem niet meer van toepassing was op de waterschappen. Met de komst van de nieuwe Wtw was het probleem binnen het water domein volgens het oud-bestuurslid van de UvW namelijk al opgelost.¹⁴¹

Een bestuurslid van de VNG, vermoedt ook dat de complexiteit van het omgevingsrecht het probleem is dat ten grondslag ligt aan de Omgevingswet. Zelf is het bestuurslid van mening dat een duidelijke probleemstelling bij de Omgevingswet ontbreekt.¹⁴² De VNG heeft daarom in de eerste ontwikkelfase van de Omgevingswet zelf actief negen 'knelpunten' aangedragen om mee te nemen in de wet.¹⁴³ De VNG heeft dus zelf problemen van gemeenten aangedragen die met de Omgevingswet konden worden opgelost. De Omgevingswet als oplossing werd door de VNG dus gebruikt om andere problemen mee op te lossen. Dit is een goed voorbeeld van een onafhankelijk problemen- en oplossingenstroom die samenkomen (Kingdon, 1995: 172). Het VNG-bestuurslid is daarnaast van mening dat de huidige verbeterdoelen van de

¹³⁵ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Ibidem.

Omgevingswet zo abstract zijn dat niemand het ermee oneens kan zijn. Een echte ‘analyse van de knelpunten in de huidige wetgeving’ ontbreekt echter.¹⁴⁴

Op basis van de inzichten die zijn verworven tijdens de interviews kan geconcludeerd worden dat de vier verbeterdoelen uit de memorie van toelichting een goede weergave zijn van de problemen die ten grondslag liggen aan de Omgevingswet. Daarbij moet worden opgemerkt dat een aantal respondenten alle vier de verbeterdoelen expliciet als onderliggend problemen beschouwt, maar diverse respondenten ook een probleem aanwijzen dat slechts overeenkomt met één of twee van de vier verbeterdoelen. Uit de analyse van de interviews komt ook naar voren dat echt concrete knelpunten nauwelijks worden genoemd. Dit is in lijn met de stelling van het VNG-bestuurslid dat de verbeterdoelen zo abstract zijn dat niemand het er eigenlijk mee oneens kan zijn. Desondanks blijkt duidelijk dat de problemen die ten grondslag liggen aan de vier verbeterdoelen als problematisch werden ervaren. Met andere woorden, deze problemen werden erkend en volgens Kingdon ontstaat er dan de mogelijkheid dat deze problematiek op de beleidsagenda komt (Kingdon, 1995: 94-95).

De volgende vraag is wanneer en op welke wijze deze problematiek is geselecteerd. Kingdon (1995: 97-98) stelt dat een onderwerp pas als probleem wordt geselecteerd wanneer men ervan overtuigd is dat het een probleem is. De wijze waarop een situatie gedefinieerd wordt speelt volgens Kingdon (1995: 97) daarbij een belangrijke rol. Dit is ook nadrukkelijk terug te zien in de casus. Er is al vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw veel kritiek op het omgevingsrecht (Drupsteen, 1983: 313; 2011: 277). De critici vonden het omgevingsrecht voornamelijk te gecompliceerd, te uitvoerig, te onoverzichtelijk, te star, te onzeker en te stroperig (Drupsteen, 1983: 313; Van den Broek, 2012: 10). Administratieve lastendruk was in deze periode nog minder het probleem, maar de bestuurlijke lastendruk was al wel aan de orde.¹⁴⁵ De complexiteit van het omgevingsrecht speelde toen wel een belangrijke rol.¹⁴⁶

De problemen binnen en de kritiek op het omgevingsrecht leidde tot diverse bundelingen van het omgevingsrecht binnen specifieke deelreinen (Biezeveld, 2002: 88). Na iedere bundeling stond het thema weer hoger op de beleidsagenda, maar zakte daarna ook weer. Op die manier was er een constante op- en neergang van aandacht voor de administratieve en bestuurlijke lasten die veroorzaakt werden door het omgevingsrecht (Van den Broek, 2012: 21). De vastgestelde problemen in de casus is daarmee een goed voorbeeld van een langlopend en regelmatig sluimerend of onopgemerkt probleem (Kingdon, 1995: 95).

¹⁴⁴ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

Ook de verhoogde aandacht voor het probleem na beleidsevaluaties of budgetoverschrijdingen die volgens Kingdon (1995: 17) ontstaat is in de casus waar te nemen. Beleidsevaluaties zoals dat van de WRR in 1994 vormden regelmatig aanleiding om de administratieve en bestuurlijke lasten van het omgevingsrecht opnieuw ter discussie te stellen in de Tweede Kamer (Van den Broek, 2012: 43). Diverse budgetoverschrijdingen en het regelmatig uitlopen van grote infrastructuurprojecten waren in 2007 aanleiding voor minister Eurlings om opnieuw onderzoek te laten doen naar deze administratieve en bestuurlijke lastendruk.¹⁴⁷ De uitkomsten van de Commissie-Elverding vormden vervolgens opnieuw extra aandacht voor dit probleem.¹⁴⁸

Tot slot spelen volgens Kingdon (1995: 94) *focusing events* een belangrijke rol binnen de problemenstroom. Een dergelijk evenement legt een probleem nadrukkelijk bloot. Vaak legt een *focusing event* opnieuw een probleem bloot dat laag op de beleidsagenda was komen te staan en door het *event* opnieuw hoog op de agenda komt te staan (1995: 98). Dit is ook terug te zien waar het de Chw betreft. Een raadadviseur gaf in het interview aan dat diverse lokale bestuurders bij haar en minister-president Balkenende hebben aangeklopt om de administratieve lasten- en regeldruk te verlagen en de bestuurlijke bewegingsruimte te vergroten.¹⁴⁹ Daarbij haalt zij het voorbeeld aan van de enorme vertraging die de verbouwing van station Utrecht opliep door de moeizame besluitvorming.¹⁵⁰ Deze roep om verbetering heeft uiteindelijk geleid tot de totstandkoming van de Chw, zo bevestigd ook het VNG-bestuurslid.¹⁵¹ De Chw heeft het gesignaleerde probleem uiteindelijk niet in zijn geheel opgelost, maar er was wel meer aandacht voor het onderwerp.¹⁵² Het probleem stond dus eind 2009 en aan het begin van 2010, tijdens de behandeling van de Chw, hoog op de politieke agenda.

De Chw is daarnaast op ambtelijk topniveau binnen het ministerie van AZ gemaakt.¹⁵³ Een hoogst uitzonderlijke gang van zaken. Dit kwam doordat deze wet een persoonlijk idee was van minister-president Balkenende. Daarbij gaf hij aan dat deze wet snel ingevoerd moest worden om nog binnen dezelfde kabinetsperiode effecten te creëren. Om deze wet binnen de genoemde termijn tot stand te kunnen laten komen, moest het binnen het ministerie van AZ gebeuren.¹⁵⁴ De Chw is echter wel in samenwerking geschreven met diverse topambtenaren op

¹⁴⁷ Kamerstukken II, 2006/2007, 29 385, nr. 10

¹⁴⁸ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁴⁹ Ibidem

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Ibidem.

de verschillende ministeries.¹⁵⁵ Dit alles heeft ertoe geleid dat er binnen de ambtenarij bewustwording is ontstaan de administratieve en bestuurlijke laten ten gevolgen van het bestaande omgevingsrecht. Dit bevestigt ook den directielid van EB die betrokken was bij de totstandkoming van zowel de Chw als de Omgevingswet.¹⁵⁶

De genoemde *focusing events* zijn maar zeer beperkt waarneembaar, maar hebben wel geleid tot de Chw en vervolgens een bewustwording onder de ambtenarij over het probleem.¹⁵⁷ Dit sluit volledig aan bij de theorie van Kingdon (1995: 94) dat bij ambtenaren de bekendheid van een probleem ook een belangrijke rol speelt bij de erkenning van een probleem. Volgens het directielid van EB is de bekendheid met de problematiek binnen het omgevingsrecht onder ambtenaren rond de totstandkoming en parlementaire behandeling van de Chw enorm gegroeid.¹⁵⁸ Op die manier heeft de Chw een belangrijke rol gespeeld bij de erkenning van de problematiek die later heeft geleid tot de totstandkoming van de Omgevingswet.¹⁵⁹

5.3 De beleidsalternatieven.

Volgens Kingdon (1995: 17) vindt in de beleidsstroom de productie van beleidsalternatieven plaats. De productie van oplossingen gebeurt in de zogeheten beleidsgemeenschappen (*policy communities*). Kingdon (1995: 117-118) omschrijft een beleidsgemeenschap als een netwerk van participanten van binnen en buiten de overheid die voortdurend met elkaar debatteren en discussiëren over oplossingen en alternatieven voor specifieke problemen. Het is over het algemeen lastig vast te stellen wie precies de participanten zijn die in de beleidsgemeenschap zitten. De casus biedt echter een duidelijk handvat in de vorm van de essaybundel '*bezinning op het omgevingsrecht*' (VROM, 2010) die tijdens de demissionaire periode van het Kabinet-Balkende IV tot stand is gekomen.

Zoals uit de casusbeschrijving blijkt is de essaybundel geschreven in opdracht van de DGR van het ministerie van VROM. Het voorwoord is dan ook geschreven door de toenmalige DGR Kuijpers (VROM, 2010: 1). Verder bevat de bundel vijftien essays die zijn geschreven door in totaal 21 verschillende auteurs.¹⁶⁰ Tot slot wordt de bundel afgesloten met een

¹⁵⁵ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Dit zijn: Chris Backes, Riek Bakker, Harm Borgers, Arjan Bregman, Adri Duivesteijn, Jan Ensing, Floor Fleurke, Jurgen van der Heijden, Niels Koeman, Michiel Kort, Lex Michiels, Mike Onderdelinden, Nico Polman, Krijn Poppe, Stijn Reinhard, Gert de Roo, Jan Struiksma, Mark van Twist, Rosa Uylenburg, Ellen Verkoelen en Paul van der Wielen (zie: VROM, 2010: 2-3).

samenvattend en concluderend hoofdstuk dat is opgesteld door het ministerie van VROM (2010: 259). Bij de opstelling van dit hoofdstuk is ook gebruik gemaakt van de plenaire discussie met de auteurs op 28 april 2010¹⁶¹ en de discussie met de leden van de Externe Adviesgroep Actieprogramma Vernieuwing Instrumentarium Gebiedsontwikkeling op 26 mei 2010¹⁶² (VROM, 2010: 259). Ik heb niet kunnen achterhalen welke ambtenaren dit cruciale hoofdstuk hebben opgesteld.

Volgens de een directielid van EB kunnen de personen die mee hebben gewerkt aan deze essaybundel beschouwd worden als alle toonaangevende experts op het gebied van omgevingsrecht binnen en buiten de overheid.¹⁶³ Het directielid gaf in het interview ook aan dat deze essaybundel en de auteurs van de bundel in de beginfase van de programmadirectie EB ook een belangrijke informerende rol hebben gespeeld.¹⁶⁴ Bij de start van de programmadirectie heeft het directielid van EB de essaybundel uitvoerig ‘bestudeerd’ en met ‘diverse auteurs persoonlijk gesproken’.¹⁶⁵ Ook Van den Broek, auteur van één van de essays, bevestigt dat personen die betrokken waren bij deze essaybundel door het ministerie van VROM, en later IenM, werden beschouwd als alle belangrijke experts op het gebied van het omgevingsrecht.¹⁶⁶ De auteurs van de *tabula rasa*-bundel en de deelnemers aan de discussiegroepen kunnen daarmee worden beschouwd als een groot en cruciaal gedeelte van de beleidsgemeenschap (Kingdon, 1995: 117-118).

De *tabula rasa*-bundel geeft niet alleen inzicht in wie er tot de beleidsgemeenschap behoorden, maar geeft ook inzicht in de ideeën en alternatieven die voorhanden waren binnen deze beleidsgemeenschap. Uit de bundel blijkt dat er diverse oplossingen en alternatieven zijn aangedragen in de beleidsgemeenschap. De veelheid aan alternatieven wordt als volgt uiteengezet in de bundel: ‘de voorstellen in de essays lopen uiteen van het teruggaan naar de kern van het bestaande stelsel tot verwijzing naar ‘eine Totalbereinigung der Rechtsordnung’ (VROM, 2010: 263). In het laatste hoofdstuk worden al deze voorstellen samengevat. Er wordt een lijst met ‘Quick wins’ en oplossingen voor de lange termijn gegeven. Deze lijst met

¹⁶¹ Aan deze discussie deden mee: prof. dr. Ch.W. Backes, prof. mr. C.J. Bastmeijer, prof. dr. ir. A.G. Bregman, mr. J.H.G. van den Broek, mr. J.H. van den Heuvel, dr. G.M.A. van der Heijden, mr. N.S.J. Koeman, prof. mr. J. Struiksma, prof. mr. R. Uylenburg, P.J.H.D. Verkoelen en de discussie stond onder leiding van mr. Th.G.M. Vermeegen (zie: VROM, 2010: 259).

¹⁶² Aan deze discussie deden mee: mr. J.H. van den Heuvel, mr. N.S.J. Koeman, drs. C.B.F. Kuijpers, drs. H. von Meijenfheldt, mr. T. Smit, drs. D.B. Stadig, W.H. Streekstra, drs. L.H.J. Verheijen, dr. C. Verdaas, drs. C.J.G.M. de Vet, prof. mr. F. de Zeeuw en de discussie stond onder leiding van mr. Th.G.M. Vermeegen (zie: VROM, 2010: 259).

¹⁶³ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Van den Broek, persoonlijke communicatie.

oplossingen bevat 22 voorstellen waaronder ‘één nieuwe Omgevingswet’ en het ‘invoeren van een geheel nieuw stelsel van omgevingsrecht’ (VROM, 2010: 280-281). Deze lijst met beleidsalternatieven kan worden beschouwd als de ‘oersoep’ waar Kingdon (1995: 116) over spreekt. Het is binnen dit onderzoek geenszins mogelijk, noch het streven, om vast te stellen welke voorstellen het beste zijn en welke voorstellen niet. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is waarom juist de Omgevingswet als oplossing werd geselecteerd.

Volgens een directielid van EB was het bij de start van de programmadirectie EB ‘absoluut nog geen uitgemaakte zaak’ dat er één Omgevingswet zou komen.¹⁶⁷ Het directielid wijst daarbij op het feit dat in het regeerakkoord van Kabinet-Rutte I alleen nog werd gesproken over bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht. ‘Er stond niets over een integrale Omgevingswet’.¹⁶⁸ In de gesprekken die het directielid bij de start van de programmadirectie voerde met experts, werd hem de ontwikkeling van een integrale Omgevingswet zelfs afgeraden. Het ‘financiële afbreukrisico’ zou te groot zijn en volgens het directielid waren veel auteurs van de *tabula rasa*-bundel van mening dat een integrale Omgevingswet op dat moment technisch onhaalbaar was.¹⁶⁹

Ook een raadadviseur van minister-president Rutte bevestigt dat een integrale Omgevingswet sinds de ontwikkeling van de Wabo door veel deskundigen als onhaalbaar werd beschouwd.¹⁷⁰ Zoals ook uit de casusbeschrijving blijkt, was het enkele jaren eerder bij de ontwikkeling van de Wabo niet gelukt om de wet- en regelgeving te bundelen tot een integrale *backoffice*. Daarom is bij de Wabo alleen een integrale *frontoffice* ontwikkeld in de vorm van één omgevingsvergunning.¹⁷¹ Volgens een raadadviseur heerste daarom bij veel ambtenaren en politici de overtuiging dat een integrale Omgevingswet op dat moment technisch en financieel onmogelijk was.¹⁷²

Verder kreeg het directielid van EB van het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie het advies om het bundelen en vereenvoudigen van het omgevingsrecht ‘langzaam en gedegen’ aan te pakken. Het voorstel was om een vergelijkbaar traject te volgen als bij de totstandkoming van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW).¹⁷³ Te snelle en te hoge ambities zouden namelijk leiden tot een ‘interdepartementale loopgravenoorlog’.¹⁷⁴ Een raadadviseur

¹⁶⁷ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ Ibidem.

gaf in het interview aan dat departementen inderdaad vaak hun eigen wet- en regelgeving willen behouden en niet snel zullen afstaan aan een ander departement.¹⁷⁵ Dit is ook een van de redenen geweest waarom de Wabo er niet in is geslaagd om een integrale *backoffice* te ontwikkelen. De Wabo werd ontwikkeld door het ministerie van VROM en het ministerie van VW wilde haar wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening niet afstaan.¹⁷⁶ Met de fusie van de ministeries van VROM en VW tot het ministerie van IenM veranderde dit significant. Volgens een raadgever stonden ‘de ministers van VROM ook veel lager in de pikorde ten opzichte van de andere departementen dan de minister van IenM’.¹⁷⁷ Verder was veel wetgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving nu binnen één ministerie ondergebracht waardoor de kans op een integrale bundeling van het omgevingsrecht groter werd.¹⁷⁸

Zoals uit de interviews met een directielid van EB en een raadgever blijkt, stond bij de start van de programmadirectie EB absoluut nog niet vast dat er één Omgevingswet zou komen. Dit wordt bevestigd door de ‘Beleidsbrief Infrastructuur en Milieu’ van 26 november 2010 en de Kamerbrief die verscheen op 23 maart 2011.¹⁷⁹ In beide brieven wordt namelijk nog niet gesproken over een Omgevingswet. In de Beleidsbrief wordt alleen nog gesproken over bundeling en verbetering van het omgevingsrecht en niet over een integrale wet.¹⁸⁰ In de Kamerbrief van 23 maart 2011 wordt alleen nog gesproken over een ‘Raamwet omgevingsrecht’.¹⁸¹

Uit de voorgaande analyse blijkt dat een Omgevingswet als oplossing aanwezig was binnen de ‘oersoep’, maar door diverse experts binnen de beleidsgemeenschap als onhaalbaar werd beschouwd. Een directielid van EB kreeg zelfs het advies om geen integrale Omgevingswet te gaan ontwikkelen.¹⁸² In de eerste Kamerstukken over de bundeling en vereenvoudiging wordt ook niet gesproken over een Omgevingswet. De vraag rijst hoe de Omgevingswet dan toch als oplossing is geselecteerd. Volgens Kingdon (1995: 143) wordt een oplossing eerder geselecteerd als het voldoet aan vijf specifieke criteria. Indien een oplossing technisch uitvoerbaar is, financieel haalbaar en wordt geaccepteerd door de beleidstak, de publieke opinie en de publieke besluitvormers is de kans groot dat het zal worden geselecteerd.

¹⁷⁵ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 500 XII, nr. 55; Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 39.

¹⁸⁰ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 500 XII, nr. 55

¹⁸¹ Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 39.

¹⁸² Anoniem, persoonlijke communicatie.

Uit de analyse van de *tabula rasa*-bundel blijkt dat er veel discussie was over een Omgevingswet als oplossing voor de problemen binnen het omgevingsrecht. Uit de gesprekken met een directielid van EB en een raadadviseur blijkt dat veel experts een integrale Omgevingswet zelfs als onhaalbaar beschouwde en afraden.¹⁸³ Zo werden de technische uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid door verschillende experts betwist.¹⁸⁴ Van brede acceptatie binnen de beleidstak was derhalve geen sprake en ook de technische en financiële haalbaarheid stonden voorafgaand aan de totstandkoming van de Omgevingswet absoluut niet vast. Een directielid van de programmadirectie EB omschreef de eerste ontwikkelfase ook als ‘pionieren en we hadden eigenlijk geen idee waaraan we begonnen.’¹⁸⁵ Het directielid van EB bevestigt in het interview dat het vooraf inderdaad niet duidelijk was of een Omgevingswet technisch en financieel wel haalbaar was.¹⁸⁶

Het laatste criterium dat Kingdon (1995: 143) onderscheidt is een acceptatie bij de publieke opinie. Ook aan dit criterium lijkt het voorstel niet te voldoen. Weliswaar werd het probleem van de administratieve lastendruk maatschappelijke gedragen, maar draagvlak voor de Omgevingswet als oplossing was er niet specifiek. Dit is ook niet verwonderlijk gezien de totstandkoming van de Omgevingswet ‘onder de radar’ heeft plaatsgevonden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de ambtenaren binnen IenM en minister Schultz van Haegen er bewust voor hebben gekozen om het wetswijzigingstraject zoveel mogelijk onder de radar te laten plaatsvinden en vooral niet te politiseren.¹⁸⁷ Daarmee is weerstand in de Nederlandse publieke opinie voorkomen, maar is er ook niet expliciet voor draagvlak gezorgd.

Op basis van de bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat de Omgevingswet als oplossing niet voldeed aan alle vijf de criteria van Kingdon (1995: 143). Het concept *policy entrepreneur* speelde wel een belangrijke rol bij de selectie van de oplossing. Volgens Kingdon (1995: 199-201, 204) is een belangrijk kenmerk van de beleidsstroom dat actoren binnen deze stroom elkaar proberen te overtuigen van alternatieven. Dit in tegenstelling tot de politieke stroom waar actoren juist geneigd zijn compromissen te sluiten. *Policy entrepreneurs* zijn actoren die meer draagvlak binnen de beleidsgemeenschap en daarbuiten kunnen creëren voor een specifiek beleidsalternatief waardoor deze oplossing eerder wordt geselecteerd (Kingdon, 1995: 199-201, 204).

¹⁸³ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ Ibidem.

Uit de casusbeschrijving en de interviews blijkt dat twee deskundigen binnen de beleidsgemeenschap van cruciale invloed zijn geweest op het selecteren van de Omgevingswet als oplossing. Dit zijn de heren Kuijpers en Verdaas. Allereerst was de invloed van Verdaas al als Tweede Kamerlid waarneembaar. Via de motie Hofstra c.s. heeft hij mede gezorgd voor het installeren van de Commissie-Elverding.¹⁸⁸ Zoals uit de casusbeschrijving blijkt, is deze commissie van groot belang geweest bij de verantwoording en totstandkoming van de Omgevingswet. Uit het interview met voormalig Tweede Kamerlid Hein Pieper (CDA) blijkt dat dit invloed van Verdaas ook groot is geweest bij de totstandkoming van de *tabula rasa*-bundel.¹⁸⁹ Zoals uit de casus blijkt, is de *tabula rasa*-bundel opgesteld naar aanleiding van de motie-Pieper c.s. Pieper geeft in het interview aan dat deze motie samen met Verdaas is geschreven en niet door de twee andere ondertekenaars.¹⁹⁰ Verdaas staat niet onderaan de motie omdat hij op het moment van indienen geen Kamerlid meer was.

Daarnaast wordt Verdaas ook in diverse andere interviews aangewezen als een groot voorstander van de Omgevingswet en één van de belangrijkste pleitbezorgers van dit idee.¹⁹¹ Verdaas is ook onderdeel van de beleidsgemeenschap en heeft uiteindelijk ook deelgenomen aan de discussies die zijn gevoerd naar aanleiding van de *tabula rasa*-bundel (VROM, 2010: 259). Verdaas heeft zelf geen essay geschreven voor de bundel. Tot slot valt de naam van Verdaas ook in het artikel van Binnenlands Bestuur waar het Tweede Kamerlid Van Bommel naar verwijst bij zijn rondvraag naar aanleiding van ‘topambtenaren die pleiten voor één Omgevingswet.’¹⁹²

De tweede persoon die vaak genoemd wordt door de respondenten is Kuijpers. Ook zijn naam komt terug in het artikel van Binnenlands Bestuur waar Van Bommel naar verwijst en ook Kuijpers pleit in dit artikel voor één Omgevingswet. Verder blijkt uit de interviews dat Kuijpers als directeur-generaal Ruimte bij het ministerie van VROM de initiatiefnemer is geweest van de *tabula rasa*-bundel.¹⁹³ Onder leiding en in opdracht van Kuijpers is het ministerie van VROM zich gaan bezinnen op de toekomst van het omgevingsrecht en is vervolgens de essaybundel tot stand gekomen.¹⁹⁴ het directielid van PBL bevestigt dat het opstellen van de *tabula rasa*-bundel een bewuste strategie is geweest van Kuijpers om meer

¹⁸⁸ Kamerstukken II, 2006/2007, 30 800 A, nr. 38.

¹⁸⁹ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Binnenlands Bestuur, ‘Ruimtelijke Ordening nodeloos ingewikkeld’.

¹⁹³ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁹⁴ Ibidem.

draagvlak te creëren binnen de beleidsgemeenschap voor de Omgevingswet.¹⁹⁵ De affiniteit van Kuijpers met de Omgevingswet wordt volgens het directielid ook duidelijk tijdens zijn functiewissel als DG.¹⁹⁶ Toen Kuijpers overstapte van DG Ruimte naar DG Milieu en Internationaal heeft hij bij de SG geëist dat de Omgevingswet met hem mee zou verhuizen naar zijn nieuwe DG, hetgeen ook gebeurd is. Het directielid van PBL omschreef het als volgt: ‘de Omgevingswet kleeft aan Chris Kuijpers’.¹⁹⁷

Daarmee voldoen Kuijpers en Verdaas volledig aan de definitie van *policy entrepreneur* (Kingdon, 1995: 199). Zij hebben bewust aangestuurd op de totstandkoming van de Omgevingswet vanaf de parlementaire behandeling van de Chw.¹⁹⁸ Het VNG-bestuurslid suggereert zelfs dat Kuijpers en Verdaas een probleem hebben gezocht bij een oplossing.¹⁹⁹ De verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn volgens Het VNG-bestuurslid zo abstract dat er bijna geen sprake is van een concreet probleem. Dit lijkt te suggereren dat er een probleem is gezocht bij een oplossing.²⁰⁰ Ondanks herhaaldelijke verzoeken heb ik deze informatie niet door middel van een interview kunnen verifiëren bij Kuijpers en Verdaas.

5.4 De politieke ontwikkelingen.

Volgens Kingdon (1995: 146) speelt het maatschappelijke en ideologische klimaat (*national mood*) een belangrijke rol binnen de politieke stroom. Deze *national mood* kan het beste worden omschreven als een soort tijdsgeest. Een economische crisis kan volgens Kingdon (1995: 146) grote invloed hebben op deze *national mood*. De achtergrond waar de casus zich tegen afspeelt is een kredietcrisis die later over is gegaan in een brede economische crisis. Een oud-raadadviseur bevestigt in het interview dat deze crisis van grote invloed is geweest op de politieke beleidsagenda van het Kabinet-Balkende IV.²⁰¹ Het grote aantal werkelozen en de economische krimp en stagnatie zijn ook de directe aanleidingen voor de ontwikkeling van de Chw geweest. De enorme druk om deze wet zo snel mogelijk tot stand te laten komen heeft ook te maken met de crisis. Minister-president Balkenende wilde namelijk de wet in werking laten treden voordat de crisis voorbij was en het tevens gebruiken om er politiek mee te kunnen scoren tijdens de volgende verkiezingen.²⁰²

¹⁹⁵ Anoniem, persoonlijke communicatie.

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Ibidem.

Verder is de economische crisis de aanleiding geweest voor de brede heroverwegingen.²⁰³ Zoals uit de casusbeschrijving blijkt hebben de drie adviescommissies die betrekking hadden op de fysieke leefomgeving geadviseerd om het omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen. Een dergelijk herziening zou namelijk aanzienlijke bezuinigingen opleveren.²⁰⁴ Een directielid van EB zat in één van die drie ambtelijke adviescommissie en bevestigt in het interview dat deze ambtelijke adviezen de directe aanleiding zijn geweest voor Kabinet-Rutte I om het voornemen tot bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht op te nemen in het regeerakkoord.²⁰⁵ De invloed van de economische crisis en de daarmee samenhangende *national mood* op de casus is daarmee nadrukkelijk terug te zien in de totstandkoming van de Chw en de brede heroverwegingen.

Zoals verder uit de casusbeschrijving blijkt, ontstond er na de verkiezingen van 9 juni 2010 een 'rechtse' meerderheid in de Tweede Kamer van de fracties CDA, VVD en PVV. Samen waren deze drie partijen goed voor 76 van de 150 zetels in de Tweede Kamer. Veel van de respondenten wezen ook op deze uitslag van de verkiezen en zagen dit als een teken dat er veel draagvlak was voor bezuinigingen, dereguleren en vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten.²⁰⁶ Volgens Van den Broek was door de economische crisis de publieke opinie rijp voor bezuinigen en herziening van het omgevingsrecht'.²⁰⁷ Een oud-bestuurslid van het IPO merkte daarbij op dat de totstandkoming van de Omgevingswet ook in het licht moet worden gezien van de bezuinigingen die Kabinet-Rutte I wilde doorvoeren. De Omgevingswet 'ademt' daardoor 'de sfeer van de crisis' volgens het oud-bestuurslid van het IPO.²⁰⁸ Het is moeilijk om op basis van deze opmerkingen en de verkiezingsuitslag uitspraken te doen over de *national mood*. Het is echter wel een indicator.

De beleidsgemeenschap is in de vorige paragraaf al uitvoerig aan de orde gekomen. Naast deze gemeenschap spelen ook maatschappelijke groeperingen zoals belangenorganisaties en lobbygroepen een belangrijke rol. Deze zijn volgens Kingdon (1995: 162) van invloed op de politieke stroom. Uit de interviews blijkt dat vijf maatschappelijke organisaties een belangrijke rol hebben gespeeld binnen de casus. Dit zijn VNO-NCW, Natuur & Milieu, VNG, IPO en UvW.²⁰⁹ Vertegenwoordigers van alle vijf deze belangenorganisaties zijn geïnterviewd.

²⁰³ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123, nr. 40, p. 1.

²⁰⁴ Kamerstukken II, 2009/2010, 32 359, nr. 1, bijlage 59 834, p. 34, 38.

²⁰⁵ Ibidem.

²⁰⁶ Ibidem.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Anoniem, persoonlijke communicatie.

De vertegenwoordigers van de koepelorganisaties voor de decentrale overheden, VNG, IPO en UvW, gaven aan dat zij voor de eerste beleidsbrief over de Omgevingswet in maart 2011 geen aandacht hebben besteed aan dit onderwerp.²¹⁰ Op basis van deze uitspraken kan geconcludeerd worden dat de koepelorganisaties geen rol hebben gespeeld bij de agendavorming over de Omgevingswet. In het besluitvormingsproces hebben zij wel een belangrijke rol gespeeld en zijn zij uitvoerig betrokken bij de invulling van de Omgevingswet. Dit was ook een bewuste strategie van minister Schultz van Haegen en de ambtenaren van IenM. Door de stakeholders direct vanaf het begin te betrekken bij de ontwikkeling van de wet, leidde dit achteraf tot minder weerstand.²¹¹ VNP, IPO en UvW hebben de invulling en besluitvorming over de Omgevingswet ook als positief ervaren en zijn alle drie van mening dat zij voldoende invloed hebben gehad op het proces.²¹²

Natuur & Milieu gaf aan dat zij slechts beperkte mankracht hadden om betrokken te zijn bij de besluitvorming over de Omgevingswet. De lobby van deze partij is dan ook niet enorm effectief geweest, zo blijkt uit interviews met Natuur & Milieu en de ambtenaren van IenM.²¹³ De vertegenwoordiger van Natuur & Milieu was vooraf wel op de hoogte van de problemen binnen het omgevingsrecht en één Omgevingswet als beleidsalternatief.²¹⁴ VNO-NCW heeft vooraf de meeste invloed gehad op de agendavorming rondom de Omgevingswet. De vertegenwoordiger Van den Broek zat in de beleidsgemeenschap die in paragraaf 5.3 is beschreven en die van invloed is geweest op het selecteren van één Omgevingswet als oplossing. Van den Broek heeft namens VNO-NCW ook nadrukkelijk gelobbyd om de Omgevingswet als oplossing op de beleidsagenda te krijgen.²¹⁵ De respondenten binnen het ministerie van IenM hebben ook aangegeven dat VNO-NCW cruciaal is geweest in het selecteren van het problemen en de Omgevingswet als oplossing.²¹⁶ Tijdens de besluitvorming heeft VNO-NCW, evenals Natuur & Milieu minder invloed gehad op het verloop van het proces.

Op basis van de interviews kan nadrukkelijk gesteld worden dat de drie belangenorganisaties van de decentrale overheidslagen vooraf nauwelijks zicht hadden op de ontwikkelingen in de beleidsstroom. Dit in tegenstelling tot de belangenorganisaties VNO-NCW en Natuur & Milieu. De organisaties die buiten de overheid vallen hadden echter in de

²¹⁰ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²¹¹ Ibidem.

²¹² Ibidem.

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ Ibidem.

²¹⁶ Ibidem.

verdere besluitvorming veel minder invloed en was de rol van de koepelorganisaties, VNG, IPO en UvW, veel groter. In de casus hebben in het agendavormingsproces de externe belangenorganisaties significante invloed. Tijdens het besluitvormingsproces hebben de belangenorganisaties van de interne overheidsorganisaties meer invloed.

Tot slot benadrukt Kingdon (1995: 162) dat verkiezingen en verschuivingen binnen de politieke machtsverhoudingen een belangrijke rol spelen bij het verloop van de politieke stroom. Dit is ook nadrukkelijk terug te zien in de casus. Tot en met februari 2010 bestond de regering uit een coalitie tussen het CDA, de PvdA en de CU. Samen had deze coalitie een meerderheid van 80 zetels in de Tweede Kamer. Direct vanuit CDA-leider en tevens minister-president Balkenende kwam het idee en voorstel om een Chw te maken.²¹⁷ Na de val van het kabinet en de nieuwe verkiezingen sloot het CDA, ondanks een nederlaag, weer aan bij de nieuwe kabinetsonderhandelingen. Uiteindelijk leidde deze onderhandelingen tot Kabinet-Rutte I met als coalitiepartners CDA en VVD en met gedoogsteun van de PVV.

Het feit dat het CDA aan de onderhandelingstafel zat heeft er ook direct toe geleid dat het voornemen om het omgevingsrecht te vereenvoudigen en te bundelen werd opgenomen in het regeerakkoord van Kabinet-Rutte I.²¹⁸ De Chw had bij de bewindslieden van het CDA de bewustwording gecreëerd dat het mogelijk was om het omgevingsrecht aan te passen.²¹⁹ Tijdens de kabinetsonderhandelingen is ook regelmatig bij een raadgever geïnformeerd of een dergelijk bundeling mogelijk en haalbaar was.²²⁰ Daarnaast waren de onderhandelaars van de VVD en het CDA, Rutte en Verhagen, bekend met het dossier. Zij hadden samen in 2007 middels een motie al opgeroepen tot vereenvoudiging en bundeling van het omgevingsrecht en de installatie van een onderzoekscommissie.²²¹ Het feit dat het CDA en de VVD, en in het bijzonder Verhagen en Rutte, aan de onderhandelingstafel zaten en uiteindelijk het nieuwe kabinet vormden is van doorslaggevende aard geweest bij het opnemen van het voornemen om het omgevingsrecht te gaan bundelen en vereenvoudigen.²²²

Een tweede cruciaal besluit dat werd genomen in het regeerakkoord van Kabinet-Rutte I was het samenvoegen van het ministerie van VW en delen van het ministerie van VROM tot één groot ministerie van IenM. Dit besluit werd door het Kabinet-Rutte I genomen vanuit bezuinigingsoverwegingen, maar legde de basis voor een breed en stevig ambtelijk

²¹⁷ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ Kamerstukken II, 2006/2007, 30 800, nr. 22, p. 1.

²²² Anoniem, persoonlijke communicatie.

kennisapparaat dat de totstandkoming van de Omgevingswet mogelijk maakte.²²³ Zoals reeds aangegeven is in paragraaf 5.3. stonden de ministers van VROM veel lager in de ‘pikorde’ dan het ministerie van VW.²²⁴ Bij een eventuele invulling van een Omgevingswet had het ministerie van VW nooit ‘haar wetgeving’ afgestaan aan een wet van het ministerie van VROM. Het machtige ministerie van VW had ook de mogelijkheid om dit tegen te houden.²²⁵ Het feit dat deze twee ministeries zijn samengebracht en binnen het nieuwe ministerie van IenM de Omgevingswet werd voorbereid, is van doorslaggevend belang geweest bij de totstandkoming ervan.²²⁶ Dit blijkt ook uit de mislukking van een ontwikkeling van een *backoffice* bij de Wabo. Deze ontwikkeling is tegengehouden door het ministerie van VW.²²⁷

Tot slot hebben alle respondenten onafhankelijk van elkaar de cruciale rol van minister Schultz van Haegen benadrukt. Deze minister was volgens de respondenten bedreven in het politieke spel, bereid om de totstandkoming van de Omgevingswet niet te politiseren en onder de radar te houden en gaf haar ambtenaren de ruimte om te doen wat zij nodig achtten.²²⁸ De minister heeft daarom op de juiste momenten het overzicht behouden, de juiste stappen ondernomen en alle onderdelen van het agenda- en besluitvormingsproces bij elkaar gebracht.²²⁹

De Omgevingswet is vervolgens met een opvallend grote meerderheid aangenomen in de Staten-Generaal. In beide Kamers stemden alleen GroenLinks en de Partij voor de Dieren tegen. De meeste respondenten verklaren deze grote meerderheid doordat niemand het met de doelen van de Omgevingswet oneens kan zijn.²³⁰ De meerderheid van de respondenten beschouwt deze verklaring als iets positiefs. Het VVD-Kamerlid stelt bijvoorbeeld dat de Omgevingswet tegemoetkomt aan een breed gevoeld maatschappelijk probleem en dat leidde tot een brede steun in de Staten-Generaal.²³¹ Het VNG-bestuurslid wijst daarentegen op de ‘inhoudsloze doelen’ van de wet. Volgens hem ligt er geen concreet probleem ten grondslag aan de Omgevingswet waardoor niemand het ermee oneens kan zijn.²³²

²²³ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²²⁴ Ibidem.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Ibidem.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ Ibidem.

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ Ibidem.

²³¹ Ibidem.

²³² Ibidem.

5.5 Window of opportunity.

Op basis van de analyse in de vorige drie paragrafen kan vastgesteld worden of er sprake is geweest van een *window of opportunity* en in hoeverre een *policy entrepreneur* gebruik heeft gemaakt van dit momentum. Om dit vast te stellen worden allereerst de vijf hypothesen van Cairney en Zahariadis (2016: 105) besproken. Daarbij is steeds de vraag of de hypothese op basis van de casus en de analyse in de vorige drie paragrafen kan worden bevestigd of moet worden verworpen.

De problematiek binnen het omgevingsrecht is meermalen door het politieke systeem geselecteerd en heeft afwisselend hoog en laag op de beleidsagenda gestaan. Het probleem in de casus is daarmee een goed voorbeeld van de probleemdefinitie van Kingdon (1995: 97). Er was in mindere mate sprake van invloedrijke *focusing events*, maar problematische situaties in de maatschappij hebben wel geleid tot verhoogde aandacht voor het probleem. De economische crisis heeft daar een belangrijke rol bij gespeeld. Verder zorgden de totstandkoming, ontwikkeling en invoering van de Chw voor een hoge mate van bewustwording onder ambtenaren over het probleem.

De problematiek in de casus is niet als zodanig erkend naar aanleiding van plotselinge veranderingen in indicatoren. De hypothese dat issues een grotere kans hebben om als probleem te worden beschouwd wanneer deze plotselinge veranderingen in indicatoren omvatten met items van hogere maatschappelijke waarde die meer mensen treffen, een precedent scheppen of focusgebeurtenissen bevatten is niet waarneembaar in de casus en derhalve niet aangetoond in dit onderzoek.

In paragraaf 5.3 is vervolgens de beleidsstroom aan de orde geweest. Uit dit hoofdstuk blijkt dat er in de tweede helft van 2009 en in de eerste helft van 2010 een duidelijke beleidsgemeenschap aanwezig was betreffende het omgevingsrecht. Een analyse van de *tabula rasa*-bundel heeft deze beleidsgemeenschap blootgelegd en aangetoond welke ontwikkelingen er binnen deze beleidsgemeenschap plaatsvonden. Zoals op basis van het theoretisch kader kon worden verwacht bestonden er binnen deze gemeenschap een groot aantal beleidsalternatieven. Eén omgevingswet was ook een van de beleidsalternatieven die in deze bundel naar voren kwam. Uit de analyse blijkt echter dat dit beleidsalternatief slechts gedeeltelijk voldeed aan de vijf criteria waar een oplossing volgens Kingdon (1995: 143) aan moet voldoen alvorens het kan worden geselecteerd door het politieke systeem. Kingdon benadrukt dat een oplossing ook geselecteerd kan worden wanneer het niet aan deze vijf criteria voldoet. In een dergelijk geval moet een *policy entrepreneur* de oplossing nadrukkelijk selecteren. Dit is wel in de casus waarneembaar.

De hypothese van Cairney en Zahariadis (2016: 105) dat de beschikbaarheid van een beleidsalternatief afhangt van de technische haalbaarheid, de financiële haalbaarheid en de aanvaardbaarheid van de onderliggende waarden in de beleidsgemeenschap is niet waarneembaar in de casus. De Omgevingswet als oplossing is wel aanvaard als beleidsalternatief binnen de beleidsgemeenschap. De achterliggende ideeën waren ook zeker aanvaardbaar voor de beleidsgemeenschap zoals blijkt uit de *tabula-rasa*-bundel, maar de financiële en technische haalbaarheid hebben geen rol gespeeld bij de selectie van de Omgevingswet als oplossing. Deze tweede hypothese is in dit onderzoek derhalve niet aangetoond.

Wel is heel nadrukkelijk zichtbaar dat de *policy entrepreneurs* volhardend waren in het probleem en het koppelen van de drie stromen. De heren Kuijpers en Verdaas waren al langere tijd doelbewust bezig met het creëren van draagvlak voor de Omgevingswet als oplossing. Uit de interviews blijkt ook nadrukkelijk dat Kuijpers en Verdaas bewust de Omgevingswet als oplossing hebben ‘geframed’ als een oplossing voor problemen waar niemand eigenlijk tegen kon zijn.²³³ De hypothese dat *policy entrepreneurs* de drie stromen eerder zullen koppelen wanneer ze volhardend zijn, meer toegang hebben tot politieke machtscentra en duurzame coalities opbouwen door middel van succesvolle *framing* strategieën is daarmee bevestigd in dit onderzoek.

De analyse in paragraaf 5.4 heeft aangetoond dat de verkiezingen van 9 juni 2010 en de formering van Kabinet-Rutte I het verloop van de politieke stroom in belangrijke mate hebben bepaald. Het gevolg was dat de bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht in het regeerakkoord kwamen, de ministeries van VW en VROM werden gefuseerd tot één nieuw ministerie en er een daadkrachtige minister aan het hoofd van dit nieuwe ministerie van IenM kwam te staan. Ook de economische crisis en de daarmee samenhangende *national mood* hebben de politieke stroom in de richting van het selecteren van de Omgevingswet gedreven. Daarbij heeft naast de beschreven *policy entrepreneurs* ook de belangengroep VNC-NCW een cruciale en doorslaggevende rol gespeeld.²³⁴

De hypothese dat beleidsmakers in de politieke stroom meer open staan voor voorstellen die ze ‘bezitten’, opties die samenvallen met de heersende nationale gemoedstoestand (*national mood*) en items die door sterke belangengroepen worden aangedragen is daarmee waar te nemen in de casus. Deze derde hypothese is daarmee bevestigd in dit onderzoek. Deze hypothese wordt ook bevestigd door de ambtenaren die mee hebben gewerkt aan de

²³³ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²³⁴ Ibidem.

Omgevingswet. Zij gaven allemaal aan dat de kennis die was opgedaan over het omgevingsrecht bij de ontwikkeling van de Chw en bij het samenstellen van de *tabula rasa*-bundel het ontwikkelproces van de Omgevingswet vergemakkelijkte en versnelde.²³⁵ De beleidsmakers stonden dus open voor de Omgevingswet omdat ze het voorstel ‘bezaten’.

De analyse in de voorgaande paragrafen tonen aan dat er na de beëdiging van Kabinet-Rutte I een samenkost van de drie stromen valt waar te nemen. De problematiek ten gevolge van het complexe omgevingsrecht speelde al geruime tijd als probleem in de problemenstroom. Dit probleem was al regelmatig geselecteerd en op de beleidsagenda verschenen, maar nooit volledig opgelost. Binnen de beleidsstroom werd na de ervaringen met de Chw binnen de beleidsgemeenschap nadrukkelijk gezocht naar oplossingen en beleidsalternatieven voor dit probleem. De periode tussen de val van het Kabinet-Balkenende IV en –Rutte I werd hier voor gebruikt door *policy entrepreneurs* Verdaas en Kuijpers. De combinatie van het CDA en de VVD, onder leiding van Verhagen en Rutte, leidde ertoe dat het beschreven probleem werd geselecteerd. Gecombineerd met de ambtelijke bewustwording in de beleidsstroom en de fusie van het ministerie van VW en VROM tot het ministerie van IenM in de politieke stroom leidden tot een *window of opportunity* voor de Omgevingswet (Kingdon, 1995: 3).

Minister Schultz van Haegen en verantwoordelijk directeur-generaal Kuijpers hebben vervolgens de *window of opportunity* gebruikt om vanaf maart 2011 de Omgevingswet als beleidsverandering door te voeren. Door dit wetswijzigingstraject bewust onder de radar te houden, het onderwerp niet te politiseren en volop de gelegenheid te bieden tot consultatie heeft er uiteindelijk toe geleid dat er binnen de *window of opportunity* daadwerkelijk een beleidsverandering tot stand kon komen. De Omgevingswet werd vervolgens in juni 2015 aangenomen in de Tweede Kamer en in maart 2016 in de Eerste Kamer. Daarmee was de beleidsverandering een feit. Daarmee is de hypothese dat de kans dat een issue de top van de beleidsagenda bereikt neemt toe wanneer ervaren *policy entrepreneurs* beleidsmakers, tijdens een *window of opportunity*, laten zien dat het probleem kan worden opgelost door een reeds beschikbare oplossing die goed is ontvangen binnen de beleidsgemeenschap in dit onderzoek bevestigd.

²³⁵ Anoniem, persoonlijke communicatie.

Hoofdstuk 6: Conclusie & reflectie.

6.1 Conclusie.

De Omgevingswet omvat een wijziging waarbij 26 wetten, 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen worden opgenomen in één nieuw stelsel. In dit onderzoek is het agendavormings- en besluitvormingsproces van dit omvangrijke traject onderzocht. Dit is gedaan aan de hand van de hoofdvraag: *Op welke wijze is de Omgevingswet tot stand gekomen en hoe kan deze beleidsverandering worden verklaard?* Om antwoord te geven op deze onderzoeksvraag is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarbij de casus aan de hand van de het stromenmodel van Kingdon (1995) en de operationalisering door Cairney en Zahariadis (2016) is geanalyseerd. Het is een theorie toetsend onderzoek waarbij voor data collectie gebruik is gemaakt van twee methoden, namelijk documenten analyse en interviews met een ruim aantal betrokkenen.

De Omgevingswet is op 1 juli 2015 aangenomen in de Tweede Kamer en op 22 maart 2016 in de Eerste Kamer. In de memorie van toelichting wordt gesproken over verschillende verbeterdoelen, die de problemen waar de Omgevingswet een oplossing voor biedt duiden. Het eerste doel is het vergroten van ‘de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht’. Het creëren van samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving is het tweede doel. Het derde doel is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en tot slot is het versnellen en verbeteren van besluitvorming het laatste doel.²³⁶

Op basis van de inzichten die zijn verworven tijdens de interviews en op basis van de documentenanalyse kan geconcludeerd worden dat de vier verbeterdoelen uit de memorie van toelichting een goede weergave zijn van de problemen die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van de Omgevingswet. Uit de analyse van de interviews komt ook naar voren dat de omschrijving van de problemen altijd abstract is gebleven en eigenlijk niemand het er mee oneens kan zijn. Mede hierdoor kennen de problemen een lange voorgeschiedenis en worden al sinds de jaren '80 van de twintigste eeuw benoemd. Het probleem is meermalen door het politieke systeem geselecteerd en heeft hoog en laag op de beleidsagenda gestaan. Verder werd het probleem in de casus niet geselecteerd door een specifiek *focusing event* en derhalve niet naar aanleiding van plotselinge veranderingen in indicatoren. Dit in tegenstelling tot de eerste hypothese van Cairney en Zahariadis (2016: 105).

In de casus is een duidelijke beleidsgemeenschap aanwezig die diverse beleidsalternatieven voorafgaand aan de beleidsverandering heeft ontwikkeld. De analyse van

²³⁶ Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 3, p. 7.

de *tabula rasa*-bundel toont aan dat er meer dan twintig alternatieven aanwezig waren. Deze alternatieven hingen deels met elkaar samen, maar spraken elkaar ook op sommige vlakken tegen. Eén Omgevingswet was als oplossing ook aanwezig in deze ‘oersoep’. Uit de analyse blijkt echter dat dit beleidsalternatief niet voldeed aan de vijf criteria die Kingdon (1995: 143) onderscheidt. Dit is verder in tegenstelling tot de tweede hypothese van Cairney en Zahariadis (2016: 105) die stelt dat onder andere de technische haalbaarheid en de financiële haalbaarheid bepalend zijn bij de selectie van een beleidsalternatief. Er werd vooraf binnen de beleidsgemeenschap echter al volop gewaarschuwd voor de technisch en financiële haalbaarheid van de Omgevingswet, die onvoldoende zou zijn. Desondanks is de oplossing wel geselecteerd. Kingdon (1995: 143) verklaart dit vanuit de cruciale rol van *policy entrepreneurs*.

Uit de analyse blijkt dat het selecteren van de Omgevingswet hoofdzakelijk samenhangt met de *policy entrepreneurs*. Kuijpers als hoge ambtenaar en Verdaas als politicus hebben doelbewust en volhardend de Omgevingswet als oplossing binnen de beleidsgemeenschap naar voren gebracht. De hypothese dat *policy entrepreneurs* de drie stromen eerder zullen koppelen wanneer ze volhardend zijn, meer toegang hebben tot politieke machtscentra en duurzame coalities opbouwen door middel van succesvolle *framing* strategieën is daarmee bevestigd in dit onderzoek.

Verder is ook de hypothese dat beleidsmakers in de politieke stroom meer openstaan voor voorstellen die ze ‘bezitten’, opties die samenvallen met de heersende nationale gemoedstoestand (*national mood*) en items die door sterke belangengroepen worden aangedragen bevestigd. Uit de casus en de analyse is nadrukkelijk gebleken dat het veranderende politieke speelveld na de verkiezingen van 9 juni 2010 een cruciale rol heeft gespeeld bij het verloop van de politieke stroom. Het feit dat de VVD en het CDA samen aan de onderhandelingstafel zaten en beide fractievoorzitters bekend waren met het probleem en de oplossing is van doorslaggevend belang geweest. Tot slot is in de analyse aangetoond dat beleidsmakers de Omgevingswet als oplossingsvoorstel en het probleem daarachter goed kenden en de belangengroep VNO-NCW nadrukkelijk heeft gelobbyd voor de Omgevingswet als oplossing.

De laatste hypothese van Cairney en Zahariadis (2016: 105) is dat de kans dat een issue de top van de beleidsagenda bereikt toeneemt wanneer ervaren *policy entrepreneurs* beleidsmakers, tijdens een *window of opportunity*, laten zien dat het probleem kan worden opgelost door een reeds beschikbare oplossing die goed is ontvangen binnen de beleidsgemeenschap. Uit de casus blijkt dat de *tabula rasa*-bundel hier nadrukkelijk aan heeft bijgedragen. Alle geïnterviewde ambtenaren die hebben meegewerkt aan de Omgevingswet

hebben aangegeven dat deze bundel van doorslaggevend belang is geweest bij het creëren van draagvlak voor de beleidsverandering onder bewindspersonen. De Omgevingswet als oplossing lag klaar toen het Kabinet-Rutte I aantrad en het omgevingsrecht wilde herzien. Vervolgens is Kuijpers geselecteerd als directeur-generaal waaronder de herziening van het omgevingsrecht moest plaatsvinden. Kuijpers heeft vervolgens de Omgevingswet als oplossing succesvol aangedragen.

Op basis van de analyse van de casus kan dus geconcludeerd worden dat er tijdens de kabinetsformatie van Kabinet-Rutte I een probleem, oplossing en politiek klimaat aanwezig was wat heeft geleid tot een *window of opportunity* voor de Omgevingswet. Minister Schultz van Haegen heeft vanaf maart 2011 de Omgevingswet als beleidsverandering doorgevoerd. Daarmee is de *window of opportunity* daadwerkelijk gebruikt om een beleidsverandering tot stand te brengen. Daarmee is de geformuleerde hypothese op basis van het stromenmodel van Kingdon voor dit onderzoek bevestigd. De Omgevingswet kwam tot stand nadat de drie processtromen samenkwamen en Kuijpers en Schultz van Haegen deze *window of opportunity* hebben gebruikt om de Omgevingswet als beleidsverandering door te voeren.

6.2 Reflectie.

Op basis van deze *case-study* kunnen er enkele reflecterende opmerkingen worden geplaatst bij de theorie van Kingdon (1995) en de operationalisering van Cairney en Zahariadis (2016). Een eerste belangrijke aanname van het stromenmodel van Kingdon (1995: 77-78) is dat de rationele benadering van het agenda- en besluitvormingsproces geen goede weergave is van de werkelijkheid. Deze rationele benadering is al volop bediscussieerd en bekritiseerd binnen de wetenschappelijke literatuur.²³⁷ Desondanks is een korte reflectie op deze rationele benadering relevant omdat het afwijzen van deze benadering één van de basis principes is van het stromenmodel van Kingdon (1995: 77-78).

Volgens de rationele benadering definiëren beleidsmakers eerst heldere doelen en stellen zij daarbij vooraf vast onder welke omstandigheden het desbetreffende doel voldoende is bereikt. Vervolgens brengen zij alle, of ik elk geval zoveel mogelijk, alternatieven in kaart waarmee het gestelde doel bereikt kan worden (Simon, 1997: 73-74). Daarna worden al deze mogelijkheden met elkaar vergeleken en worden de kosten en baten van alle alternatieven

²³⁷ Voor de belangrijkste kritiekpunten zie: J.G. March en H.A. Simon (1958), *Organizations*, New York: Wiley, Chapter 6; C.E. Lindblom (1959), 'The Science of Muddling Through', *Public Administration Review* 14, pp. 79-88; A. Wildavsky (1979), *The Politics of the Budgetary Process*, third edition, Boston: Little Brown, Chapter 2, 5; J.W. Kingdon (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, second edition, New York: Longman, pp. 77-79.

geanalyseerd. Uiteindelijk kiest de beleidsmaker de oplossing waarmee het doel bereikt wordt tegen de laagste kosten (Simon, 1997: 74).

De rationele benadering blijkt in de casus om verschillende redenen niet houdbaar. Allereerst bleken de problemen en de Omgevingswet als oplossing in de casus vooraf moeilijk te overzien. Zo was het vooraf absoluut niet duidelijk of het technisch en financieel haalbaar was om een Omgevingswet te ontwikkelen. Het besluit om toch een Omgevingswet te realiseren was dan ook niet rationeel onderbouwd.²³⁸ In tegenstelling tot wat het rationale model zou verwachten zien we in de casus ook dat politici hun doelen niet helder specificeren. In het regeerakkoord van Kabinet-Rutte I wordt bijvoorbeeld alleen gesproken over bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht (Rutte & Verhagen, 2010: 29). Niet hoe dit vervolgens wordt ingevuld en welke onderdelen van het omgevingsrecht daar precies onder vallen. Deze ‘irrationaliteit’ kan verklaard worden doordat politici voor het sluiten van een coalitie medestanders moeten vinden die het niet altijd met alle specifieke achterliggende doelen eens zijn. Daarom wordt er vaak gekozen voor ambigue voorstellen in plaats van rationele gespecificeerde doelen (Lindblom, 1959: 83).

De aanname van Kingdon (1995: 77-78) dat de rationele benadering geen goede weergave is van de realiteit wordt door dit onderzoek bevestigd. Dit onderzoek laat immers duidelijk zien dat het besluitvormingsproces niet rationeel is en wordt beïnvloed door verschillende beperkingen. Dit fenomeen wordt door Herbert Simon (1997: 20)²³⁹ omschreven als *bounded rationality*. De menselijke beperkingen maken het simpelweg niet mogelijk om te handelen zoals de rationele benadering beschrijft. Het is goed mogelijk dat enkele individuen binnen een besluitvormingsproces enige tijd tamelijk rationeel handelen, maar zeker wanneer een groot aantal actoren op verschillende momenten betrokken is bij het proces wordt het rationale model onhoudbaar (Kingdon, 1995: 78). Volgens Simon (1997: 118-120) is er daarom geen sprake van rationele besluitvorming, maar wordt er binnen de voorhandenzijde alternatieven gezocht tot een acceptabele drempel is bereikt. Simon noemt dit *satisficing behavior*.

Satisficing behavior is ook nadrukkelijk terug te zien in de casus. Vanaf de jaren '80 wordt het omgevingsrecht in Nederland al als problematisch ervaren (Drupsteen, 1983; 1990). Daarna worden diverse sectorale bundelingen uitgevoerd om deze problematiek op te lossen. Een volledige integrale bundeling van het omgevingsrecht was in die periode onhaalbaar (Van

²³⁸ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²³⁹ De eerste editie van *Administrative Behavior* verscheen in 1947. Hier wordt verwezen naar de meest recente vierde editie uit 1997.

den Broek, 2012: 23). Dit blijkt ook uit de totstandkoming van de Wabo. Bij de ontwikkeling van deze wet slaagde het ministerie van VROM er niet in om de wet- en regelgeving in de *backoffice* te bundelen. Dit kwam onder andere door de weerstand vanuit het ministerie van VW. Er werd toen gekozen voor de oplossing die voor handen was, namelijk een integrale *frontoffice* in de vorm van één omgevingsvergunning.²⁴⁰

Ook bij de totstandkoming van de Chw is *satisficing behavior* waar te nemen. Minister-president Balkenende wilde in 2009 snel en krachtig de besluitvorming versoepelen voor grote bouwprojecten. Er werd gekozen voor een crisiswet. Deze wet loste op korte termijn de administratieve en bestuurlijke lastendruk voor grote bouwprojecten op, maar de onderliggende problematiek binnen het omgevingsrecht bleef op de langere termijn bestaan.²⁴¹ Door de politieke wens om snel met een oplossing te komen werd er gekozen voor een oplossing die op dat moment *satisficing* was en deze werd vervolgens uitgewerkt. Daarmee bevestigt dit onderzoek duidelijk de concepten *bounded rationality* en *satisficing behavior* van Simon (1997: 20; 118-120) die ook ten grondslag liggen aan het stromenmodel van Kingdon (1995: 86-87).

Naast de rationele benadering gaat Kingdon (1995: 79-83) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* uitvoerig in op de incrementele benadering. De incrementele benadering stelt, in tegenstelling tot de rationele benadering, dat lang niet alle beleidsalternatieven in kaart worden gebracht (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1979). Beleidsmakers kiezen daarentegen voor kleine aanpassingen die goed te *managen* zijn. Het resultaat is dat beleidsveranderingen zeer geleidelijk en in kleine stappen plaatsvinden (Lindblom, 1959). Wildavsky (1979) stelt dat voornamelijk budgettaire processen op deze manier verlopen.

De incrementele benadering kan de casus tot op zeker hoogte verklaren. Binnen het Nederlandse omgevingsrecht vinden sinds de jaren '90 sectorale bundelingen plaats. Deze bundelingen vinden binnen een specifiek domein plaats, hebben een beperkte reikwijdte en leiden daardoor tot niet al te veel weerstand (Van den Broek, 2012: 10). Deze ontwikkelingen hebben een duidelijk incrementeel karakter. Wanneer bij de totstandkoming van de Wabo wordt getracht om een deel van het omgevingsrecht integraal te bundelen mislukt dit doordat er veel weerstand ontstaat bij een aantal ministeries.²⁴² Deze grote stap bleek op dat moment niet mogelijk en bevestigt de incrementele benadering. Desondanks kan deze benadering de totstandkoming van de Omgevingswet niet verklaren.

²⁴⁰ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Ibidem.

De Omgevingswet wordt omschreven als een enorme beleidsverandering die relatief snel tot stand is gekomen en daarmee haaks staat op een incrementele ontwikkeling (Langerhuizen & De Snoo, 2016: 117). Zoals uit de analyse blijkt hebben bij de totstandkoming van de Omgevingswet de economische crisis en veranderingen in het politieke landschap een belangrijke rol gespeeld. Verder is de fusie van de ministeries van VW en VROM van cruciaal belang geweest.²⁴³ Daarnaast hebben verschillende *policy entrepreneurs* nadrukkelijk gepleit voor de Omgevingswet als oplossing ondanks de kritiek en scepsis binnen de beleidsgemeenschap over de haalbaarheid van deze oplossing.²⁴⁴ Op die manier kon de Omgevingswet relatief plotseling en onverwachts tot stand komen. Daarmee is de casus in lijn met de conclusie van Kingdon (1995: 83) dat het incrementalisme regelmatig als een strategie wordt gebruikt, maar niet het volledige agenda- en besluitvormingsproces kan verklaren.

Zoals uit het theoretisch kader blijkt bouwt het stromenmodel van Kingdon (1995: 84) voort op het *Garbage Can Model* van Cohen, March & Olson (1972). Volgens dit ‘vuilnisbakmodel’ laat een beslissing zich verklaren door wat er op dat moment toevallig aanwezig is in de vuilnisbak (Kingdon: 83-84). De Omgevingswet was als oplossing aanwezig op het moment dat deze op de problematiek binnen het omgevingsrecht op de politieke agenda kwam te staan. Het was bij de vorming van Kabinet-Rutte I alleen absoluut nog niet duidelijk dat deze oplossing zouden worden gekoppeld aan het probleem. Meerdere participanten hebben uiteindelijk een momentum gebruikt om deze oplossing te selecteren en aan een probleem te koppelen. Daarnaast blijkt uit de analyse ook dat er na de keuze voor de Omgevingswet als oplossing ook andere problemen zijn gekoppeld aan deze oplossing. Daarmee is er in de casus duidelijk sprake van problemen die een oplossing zoeken, maar ook van oplossingen die een probleem zoeken. De casus bevestigt daarmee het *Garbage Can*-principe en de onafhankelijke ontwikkeling van de verschillende processtromen die Kingdon onderscheidt.

De algemene hypothese die gebaseerd is op dit stromenmodel van Kingdon is door dit onderzoek bevestigd. Daarmee toont dit onderzoek aan dat het stromenmodel van Kingdon (1995) in staat is om de totstandkoming van de Omgevingswet te verklaren. Voor de operationalisering van het stromenmodel zijn in dit onderzoek de vijf door Cairney en Zahariadis (2016: 105) geformuleerde hypothesen gebruikt. Zoals uit de conclusie blijkt, zijn er echter maar drie van de vijf bevestigd door dit onderzoek. Dit is een opvallende uitkomst aangezien het stromenmodel van Kingdon (1995) de casus kan verklaren, maar de operationalisering van het stromenmodel niet.

²⁴³ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²⁴⁴ Ibidem.

De operationalisering van Cairney en Zahariadis (2016) houdt om verschillende redenen geen stand. Allereerst kan de eerste hypothese van Cairney en Zahariadis (2016: 105) nooit helemaal weerlegd worden. Deze hypothese spreekt immers over het vergroten van de kans op het selecteren van een probleem en laat daarmee de mogelijkheid open dat een probleem ook zonder plotselinge veranderingen kan worden geselecteerd, maar de kans klein is dat dit gebeurt. Desondanks blijkt uit de analyse dat er bij de casus nauwelijks sprake is van *focusing events* en het absoluut niet gaat om een plotselinge verandering waardoor het probleem wordt geselecteerd. Alleen de nasleep van de economische crisis is van invloed geweest op de *national mood*. Het probleem en de oplossing werden daarentegen nadrukkelijk geselecteerd door *policy entrepreneurs*. Hier is duidelijk de ambiguïteit en de daarmee samenhangende onvoorspelbaarheid van het agendavormingsproces terug te zien in de casus. De poging van Cairney en Zahariadis om het stromenmodel van Kingdon specifieker te operationaliseren leidt ertoe dat het dergelijke ambiguïteit minder goed kan verklaren.

De tweede hypothese van Cairney en Zahariadis (2016: 105) die is weerlegd laat nog beter zien dat verdere operationalisering ambiguïteit in agendavormingsprocessen niet meer kan verklaren. Uit de analyse is duidelijk gebleken dat de financiële en technische haalbaarheid geen rol speelden bij de selectie van de Omgevingswet als oplossing. Of een omgevingswet financieel en technisch haalbaar was, was volstrekt onduidelijk. Er werd binnen de beleidsgemeenschap ook gewaarschuwd voor deze onduidelijkheid. Desondanks is de Omgevingswet als oplossing geselecteerd. Wederom hebben de *policy entrepreneurs* daarbij een doorslaggevende rol gespeeld. Het stromenmodel van Kingdon als flexibele metafoor laat meer ruimte voor deze ambiguïteit dan de operationalisering van Cairney en Zahariadis.

De analyse aan de hand van de hypothesen van Cairney en Zahariadis toont aan dat het flexibele karakter van het stromenmodel van cruciaal belang is. Volgens Cairney en Zahariadis (2016: 91) is een verdere operationalisering wel noodzakelijk omdat het stromenmodel anders geen verklarend effect meer heeft en het louter willekeurige ontwikkelingen beschrijft. Uit de casus blijkt echter dat er weldegelijk sprake is van een bepaalde verklarende structuur in het model van Kingdon (1995). Het is bijvoorbeeld niet toevallig welke participanten aanwezig zijn in de beleidsgemeenschap, welke oplossingen zij produceren en welke oplossingen overleven in de 'oersoep' (Kingdon, 1995: 222). In de casus is duidelijk zichtbaar dat de experts voor de *tabula rasa*-bundel bewust zijn geselecteerd, de oplossing van een Omgevingswet daarna bewust is gepromoot door *policy entrepreneurs* en een politiek momentum is gebruikt om een beleidsverandering door te voeren. Deze ontwikkelingen zijn absoluut niet willekeurig. Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat het stromenmodel van Kingdon weldegelijk een

agendavormings- en besluitvormingsproces kan verklaren zonder het flexibele karakter los te laten. Een verdere operationalisering zoals voorgesteld door Cairney en Zahariadis (2016) doet daarentegen afbreuk aan het verklarende vermogen van het stromenmodel.

Tot slot kan op basis van dit onderzoek worden geconcludeerd dat de invloed van *policy entrepreneurs* opvallend groot kan zijn. Er is nadrukkelijk door enkele participanten naar een Omgevingswet toegewerkt. Met name Verdaas en Kuijpers hebben zeer nadrukkelijk aangestuurd op de Omgevingswet. Verdaas heeft een belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan van de Omgevingswet als oplossing en erkenning van het probleem binnen de politieke stroom, kortom bij de totstandkoming van een *window of opportunity*. Kuijpers heeft daarna veel invloed gehad op de selectie van de Omgevingswet als oplossing tijdens de *window of opportunity*. Een directielid van het PBL omschreef dit treffend door te stellen dat de Omgevingswet ‘aan Chris Kuijpers plakt’.²⁴⁵ Toch heeft ook minister Schultz van Haegen een belangrijke rol gespeeld bij het benutten van de *window of opportunity*.²⁴⁶

De significante en cruciale rol van *policy entrepreneurs* in de casus is daarmee een interessant handvat voor zowel het maatschappelijke als het wetenschappelijke debat over de invloed van (hoge) ambtenaren op agenda- en besluitvorming. De rol van ambtenaren is in deze casus van cruciaal en doorslaggevend belang geweest. De *tabula rasa*-bundel is opgesteld in een demissionaire kabinetsperiode om vervolgens bij het aantreden van een nieuw Kabinet de Omgevingswet als oplossing te kunnen voordragen. De vraag is of er in een dergelijk geval getwijfeld moet worden aan de democratische legitimiteit van een beleidsverandering. Zeker wanneer het gaat om zo’n omvangrijk wetswijzigingstraject en deze verandering door de minister-president wordt omschreven als ‘... een waanzinnige doorbraak die Melanie [Schultz van Haegen] een beetje onder de radar gedaan heeft, maar dit is echt, denk ik, [op de] langere termijn en van de hele grote revoluties van dit kabinet’.²⁴⁷ Dit leidt tot enkele aanbevelingen voor nader onderzoek.

6.3 Aanbevelingen.

De rol van de *policy entrepreneurs* in de casus roept vragen op over de rol van ambtenaren in het algemeen en specifiek de rol van Kuijpers in het besluitvormingsproces. Is deze casus een voorbeeld van de ‘vierde macht’ zoals Crinice Le Roy (1969) de macht van de ambtenarijen in zijn oratie noemde? Verschillende onderzoeken wijzen op de invloed die de ambtenarij kan

²⁴⁵ Anoniem, persoonlijke communicatie.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ DeOmgevingswet, ‘Impressie botsproef Binckhorst’.

uitoefenen op besluitvorming (Noordegraaf, 2000; Peters, 1999). Peters (1995) omschrijft verschillende bronnen van macht die de ambtenarij heeft en waarmee invloed uitgeoefend kan worden op besluitvorming. Twee belangrijke bronnen zijn volgens Peters informatie en expertise. De binnen de overheid beschikbare informatie is geconcentreerd binnen de ambtenarij. Daar komt bovenop dat de ambtenarij de expertise heeft om deze informatie te begrijpen en interpreteren. Andere bronnen van invloed van de ambtenarij zijn permanentie en stabiliteit.

Deze bronnen van invloed voor de ambtenarij komen duidelijk naar voren in de casus. Kuijpers is vanaf het begin betrokken geweest bij de Omgevingswet. Het project is zelfs met Kuijpers mee ‘verhuisd’ naar een andere directie. Hierdoor heeft hij veel kennis en expertise opgebouwd, wat dus een bron van invloed is. In verschillende interviews wordt hij omschreven als een trekker van het project en als iemand met een grote invloed op het besluitvormingstraject.²⁴⁸ Deze casus is dus een voorbeeld van een besluitvormingsproces waar duidelijk invloed van de ambtenarij zichtbaar is en sluit dus aan bij eerdere onderzoeken hiernaar (Bovens, 2000; Noordegraaf, 2000; Peters, 1999). Dit onderzoek heeft niet expliciet onderzoek gedaan naar de invloed van ambtenaren op besluitvorming, maar constateert wel dat er een grote invloed van ambtenaren is geweest. Dit biedt handvatten voor nader onderzoek naar dit fenomeen binnen deze casus.

Verder is de totstandkoming van de Omgevingswet een interessante ontwikkeling voor het debat over juridisering binnen de publieke sector. Het concept juridisering wordt door Dijkstra (1996: 3) in het preadvies aan de Raad voor het binnenlands bestuur omschreven als ‘de toenemende invloed van het recht’. Juridisering kan zich volgens Dijkstra (1996: 3-4) onder andere manifesteren door een toename van wet- en regelgeving of een veranderend karakter van de wetten. In de casus worden tientallen wetten, AMvB’s en ministeriële regelingen gebundeld met onder andere als doelstelling om de administratieve en bestuurlijke te verminderen (Meijer, Oldenziel en De Vos, 2016: 9). Daarmee lijkt de casus een voorbeeld van dejuridisering door vermindering van wet- en regelgeving. Een verdere inhoudelijk onderzoek naar de daadwerkelijk wijzigingen ten gevolge van de Omgevingswet zijn noodzakelijk om dit nader vast te stellen.

Tot slot vallen twee ontwikkelingen binnen de casus op die in dit onderzoek zijdelings zijn besproken, maar aanleiding kunnen vormen voor nader onderzoek. Allereerst gaf het directielid van PBL in zijn interview aan dat het creëren van meer (inter)bestuurlijke

²⁴⁸ Anoniem, persoonlijke communicatie.

afwegingsruimte tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten het probleem is dat de Omgevingswet tracht op te lossen.²⁴⁹ Dit lijkt te wijzen op het toenemende belang van *multi-level governance* binnen de Nederlandse publieke sector zoals dat wordt omschreven door (Van der Meer, Van den Berg en Dijkstra, 2012).

Daarnaast heeft de media een opvallend beperkte rol gespeeld bij de totstandkoming van de Omgevingswet. Regelmatig speelt de media juist een relatief belangrijke rol bij agenda- en besluitvorming, maar in deze casus niet. De theorie van mediadramatisering gaat ervan uit dat de media vaak aandacht hebben voor vraagstukken die eenvoudig te dramatiseren zijn (Walgrave en Van Aelst, 2006). Onderzoek naar de rol van (het uitblijven van) mediadramatisering bij de totstandkoming van de Omgevingswet kan meer inzicht geven in deze beleidsverandering.

²⁴⁹ Anoniem, persoonlijke communicatie.

Hoofdstuk 7: Literatuurlijst

Artikelen & Boeken

- Babbie, E. (2010), *The Practice of Social Research*, 12^e editie, Belmont: Wadsworth Cengage Learning.
- Bachrach, P. en M.S. Baratz (1962), 'Two Faces of Power', *The American Political Science Review*, 56, 4, p. 947-952.
- Bachrach, P. en M.S. Baratz (1970), *Power and Poverty*, New York, NY: Oxford University Press.
- Backes, Ch.W. (2006) 'Natuurbeschermingsrecht', in: Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, Deventer: Kluwer, p. 482-510.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Lemma.
- Berg, B.L. (2009), *Qualitative Research Methods For The Social Sciences*, Seventh Edition, Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Biezeveld, G.A. (2002), *Duurzame milieuwetgeving. Over wetgeving en bestuurlijke organisaties als instrument voor behoud en verandering*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boeije, H. (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*, Amsterdam: Boom.
- Bovens, M.A.P. (2000), *De vierde macht revisited: over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, Oratie, Utrecht: University Repository.
- Broek, J.H.G. van den (2012), *Bundeling van het omgevingsrecht*, Den Bosch: Kluwer.
- Broek, J.H.G. van den (2017), *Omgevingswet compleet*, Den Haag: Berghauer Pont Publishing.
- Bryman, A. (2012) *Social research methods*, 4th edition, Oxford: Oxford University Press.
- Buuren, P.J.J. van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe (2010), *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer.
- Cairney, P. (2009), 'The role of ideas in policy transfer: The case of UK smoking bans since devolution,' *Journal of European Public Policy*, 16, 4, 471-488.
- Cairney, P. (2012), *Understanding Public Policy*, Basingstoke, UK: Palgrave.
- Cairney, P. en M. Jones (2016), 'Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?', *Policy Studies Journal*, 44, 1, p. 37-58.
- Cairney, P. en N. Zahariadis (2016), 'Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents

- an opportunity to operationalize agenda setting processes', in: N. Zahariadis, *Handboek of Public Policy Agenda-Setting*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, p. 87-105.
- Cobb, R.W. en Elder C.D. (1972), 'Participation in American Politics', *The dynamics of agendabuilding*, Baltimore and London, p. 83-117.
- Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen (1972), 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, p. 1-25.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008), *Sneller en Beter*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Crinice Le Roy, R. (1969), *De Vierde Macht*, Oratie, Den Haag: Vuga.
- Deamley, C. (2005), 'A reflection on the use of semi-structured interviews', *Nurse Researcher*, 13, 1, p. 19-28.
- Dijkstra, G.S.A. (1996), *Juridisering. Preadvies ten behoeve van de Raad voor het binnenlands bestuur*, Den Haag: Raad voor het binnenlands bestuur.
- Doody, O. en M. Noonan (2013), 'Preparing and conducting interviews to collect data', *Nurse Researcher*, 20, 5, p. 28-32.
- Drupsteen, Th.G. (1983), 'Het milieubeleid geïntegreerd?', *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 1983, 11, p. 313-320.
- Drupsteen, Th.G. (1990), 'Twintig jaar milieuwetgeving: tijd voor bezinning', *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 1990, 5, p. 194-201.
- Drupsteen, Th.G. (2011), 'Een Omgevingswet', in: N. Koeman (ed.), *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van het bestuursrecht en omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. P.J.J. van Buuren*, Deventer: Kluwer, p. 273-285.
- Easton, D. (1965), *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Edelenbos J. en V. Twist (1997), *Beeldbepalende bestuurskundigen*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Hand, H. (2003), 'The mentor's tale: a reflexive account of semi-structured interviews', *Nurse Researcher*, 10, 3, p. 15-27.
- Havekes, H.J.M. (2006), 'Wetgeving op de waterkwaliteit', in: Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis en N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, Deventer: Kluwer, p. 332-365.
- Havekes, H.J.M. en H.F.M.W. van Rijswijk (2010), *Waterrecht in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Jones, M., J. Pierce, A. Bernal, H. Peterson, N. Herweg en H. Lamberta, (2016), 'A river runs through it: A multiple streams meta-review', *Policy Studies Journal*, 44, 1, p. 13-36.

- Langerhuizen, A.E.M. en A. de Snoo (2016), 'De route naar de Omgevingswet' *Vastgoedrecht*, 2016, 5, p. 117-122.
- Lindblom, C.E. (1959), 'The Science of "Muddling Through"', *Public Administration Review*, 19, 2, 79-88.
- King, N. (1994), 'The qualitative research interview', in: Cassel, C. (ed.) (1994), *Qualitative methods in organizational research: A practical guide*, Thousands Oaks, CA: SAGE Publications.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, The University of Michigan: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition, The University of Michigan: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Kleijns-Wijn Nobel, C.J. en S.D.M. de Leeuw (1998), 'Interne integratie', in: Th.G. Drupsteen (ed.), *De toekomst van de Wet milieubeheer*, Deventer: Kluwer, p. 135-166.
- Koeman, N.S.J. (2008), *Parlementaire geschiedenis Wet ruimtelijke ordening: inclusief de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening*, Alpen aan den Rijn: Kluwer.
- March, J.G. en H.A. Simon (1958), *Organizations*, New York: Wiley.
- Meer, F.M. van der, C.F. van en Berg en G.S.A. Dijkstra, (2012), *Het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance: naar een nieuwe ambtelijke status*, Leiden: Centrum voor Publieke Sectorhervormingen.
- Meijer, J.H., H.A. Oldenziel en H.W. de Vos (2016), *'The making of' van de stelselherziening omgevingsrecht*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Michiels, F.C.M.A. (2001), *Kleur in het omgevingsrecht*, Oratie, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Michiels, F.C.M.A. (2003), *De Wet milieubeheer*, Deventer: Kluwer.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010), *Bezinning op het omgevingsrecht*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Nijmeijer, A.G.A. en M.A.A. Soppe (2011), 'Alles draait om eenvoud. De Omgevingswet tussen Haagse bluf en fata morgana?', in: N. Koeman (ed.), *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van het bestuursrecht en omgevingsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. P.J.J. van Buuren*, Deventer: Kluwer, p. 427-440.
- Noordegraaf, M. (2000), *'Attention!': Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*, Delft: Eburon Publishers.
- Otten, F.P.J. (1980), *Bestuurlijke Verkenningen. Deel 30: Ruimtelijke Ordening en*

- Milieubeheer*, Den Haag: HB Uitgevers.
- Peters, B.G. (1995), *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*, sixth edition, New York: Routledge.
- Peters, K. (1999), *'Verdeelde macht': Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Richardson, J. (2005), 'Policy making in the EU', in J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy Making*, London, UK: Routledge.
- Rutte, M. en M.J.M. Verhagen (2010), *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, Den Haag: Rijksoverheid.
- Simon, H.A. (1997), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Fourth Edition, New York: The Free Press.
- Tonnaer, F.P.C.L. (2011), *Quo Vadis? Over vertrouwen in het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.
- Vaus, D. de (2001), *Research design in social research*, Londen: SAGE Publications.
- Walgrave, S. en P van Aelst (2006), 'The Contingency of the Mass Media's Political Agenda Setting Power. Towards A Preliminary Theory', *Journal of Communication*, 56, 1, p. 88-109.
- Warren, C.A.B. en T.X. Karner (2010), *Discovering Qualitative Methods. Field research, Interviews and Analysis*. Oxford: Orford University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), *Besluiten over grote projecten*, Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat.
- Wildavsky, A. (1979), *The Politics of the Budgetary Process*, third edition, Boston: Little Brown.
- Wilson, V. (2012), 'Research Methods: Interviews', *Evidence Based Library and Information Practice*, 7, 2, p. 96-98.
- Zahariadis, N. (2003), *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Internetbronnen

- Binnenlands Bestuur (2010), 'Ruimtelijke Ordening nodeloos ingewikkeld', <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/ruimtelijke-ordening-nodeloos-ingewikkeld.257333.lynkx> (bezoekt op 3 januari 2018).
- DeOmgevingswet (07-09-2015), 'Impressie botsproef Binckhorst' [video bestand], op:

- <https://www.youtube.com/watch?v=j9DNYyx1JRc> (bezoekt op 15-11-2017).
- Eerste Kamer (2010), ‘Crisis- en herstelwet’,
https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32127_crisis_en_herstelwet (bezoekt op 3 januari 2018).
- Rijksoverheid (2010), ‘Ontstaan kredietcrisis’,
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kredietcrisis/ontstaan-kredietcrisis> (bezoekt op 3 januari 2018).
- Rijksoverheid (2013), ‘Kabinet stemt in met wetsvoorstel Omgevingswet’,
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/07/12/kabinet-stemt-in-met-wetsvoorstel-omgevingswet> (bezoekt op 3 januari 2018).
- Rijksoverheid (2015), ‘De Omgevingswet. Ministerie van Infrastructuur en Milieu’,
<https://www.in60seconds.nl/werk/de-omgevingswet/> (bezoekt op 15-11-2017).
- Rijksoverheid (2015), ‘Minder regels en een mooiere leefomgeving dankzij Omgevingswet’,
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/02/18/minder-regels-en-een-mooiere-leefomgeving-dankzij-omgevingswet> (bekeken op 20 november 2017).
- Rijksoverheid (2017), ‘Crisis- en herstelwet’,
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/crisis-en-herstelwet>
(bezoekt op 3 januari 2018).
- Vermeer, T. (2011), ‘Rondvraag Van Bommel' [e-mail bestand], op:
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=3cff0ef5-c783-4452-a52f2d8608ad7430&title=Verzoek%20van%20het%20lid%20Van%20Bommel%20%28PVV%29%20om%20informatie%20over%20stand%20van%20zaken%20van%20bundeling%20omgevingsrecht.docx> (bezoekt op 3 januari 2018).
- Volkskrant (2009), ‘Balkenende: crisiswet om bouw te versnellen’,
<https://www.volkskrant.nl/economie/balkenende-crisiswet-om-bouw-te-versnellen~a321658/> (bezoekt op 3 januari 2018).
- Volkskrant (2010a), ‘Bittere verwijten na val Balkenende IV’,
<https://www.volkskrant.nl/binnenland/bittere-verwijten-na-val-balkenende-iv~a979876/> (bezoekt op 3 januari 2018).
- Volkskrant (2010b), ‘Het torentje is nu van Rutte’,
<https://www.volkskrant.nl/politiek/het-torentje-is-nu-van-rutte~a1033032/> (bezoekt op 3 januari 2018).
- Trouw (2009), ‘Crisiswet moet bouw weer op gang helpen’,

<https://www.trouw.nl/home/crisiswet-moet-bouw-weer-op-gang-helpen~a82c30eb/>

(bezoekt op 3 januari 2018).

Tweede Kamer (2015), 'Moties ingediend bij de Omgevingswet',

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/stemmingsuitslagen/detail?id=2015P1085>

[5](#) (bezoekt op 3 januari 2018).

Kamerstukken

Handelingen I, 2015/2016, nr. 24.

Handelingen II, 2006/2007, nr. 351.

Handelingen II, 2006/2007, nr. 355.

Handelingen II, 2009-2010, nr. 37.

Handelingen II, 2014/2015, nr. 103.

Kamerstukken II, 1967/1968, 7884, nr. 1.

Kamerstukken II, 1967/1968, 7884, nr. 2.

Kamerstukken II, 1967/1968, 7884, nr. 3.

Kamerstukken II, 1969/1970, 9816, nr. 1.

Kamerstukken II, 1969/1970, 9816, nr. 2.

Kamerstukken II, 1969/1970, 9816, nr. 3.

Kamerstukken II, 1971/1972, 11 906, nr. 2.

Kamerstukken II, 2002/2003, 28 916, nr. 1.

Kamerstukken II, 2002/2003, 28 916, nr. 2.

Kamerstukken II, 2002/2003, 28 916, nr. 3.

Kamerstukken II, 2006/2007, 29 385, nr. 10.

Kamerstukken II, 2006/2007, 30 800, nr. 22.

Kamerstukken II, 2006/2007, 30 800 A, nr. 38.

Kamerstukken II, 2006/2007, 30 844, nr. 1.

Kamerstukken II, 2006/2007, 30 844, nr. 2.

Kamerstukken II, 2006/2007, 30 844, nr. 3.

Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123, nr. 25.

Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123, nr. 40.

Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123 A, nr. 126.

Kamerstukken II, 2009/2010, 32 123 XI, nr. 16.

Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 1.

Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 2.

Kamerstukken II, 2009/2010, 32 127, nr. 3.
Kamerstukken II, 2009/2010, 32 359, nr. 1
Kamerstukken II, 2009/2010, 32 358, nr. 2.
Kamerstukken II, 2009/2010, 32 359, nr. 1, bijlage 59 834.
Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 39.
Kamerstukken II, 2010/2011, 31 953, nr. 40.
Kamerstukken II, 2010/2011, 32 500 XII, nr. 55.
Kamerstukken II, 2011/2012, 33 118, nr. 3.
Kamerstukken II, 2012/2013, 33 118, nr. 6.
Kamerstukken II, 2013/2014, 33 118, nr. 16.
Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 1
Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 2
Kamerstukken II, 2013/2014, 33 962, nr. 3.
Kamerstukken II, 2014/2015, 33 962, nr. 100.
Staatsblad 1992, 414.
Staatsblad 1993, 59.
Staatsblad 1998, 402.
Staatsblad 2008, 496.
Staatsblad 2009, 490.

Bijlage I: Overzicht omgevingsrecht tussen 2002-2012.

		Tussen 2002 en 2012 vervallen omgevingsrecht.
		In 2012 geldend omgevingsrecht, dat wordt geïntegreerd in de Omgevingswet.
		In 2012 geldend omgevingsrecht, dat gedeeltelijk, later of mogelijk wordt geïntegreerd in de Omgevingswet.
		In 2012 geldend omgevingsrecht dat niet is genoemd als te integreren omgevingsrecht in de Omgevingswet.

Jaar In werk treden (vervallen)	Milieu	Natuur	Ruimtelijke ordening	Water
1851			Onteigeningswet	
1876			Spoorwegwet 1875	
1902				Waterstaatswet 1900
1902			Lokaalspoor- en Tramwegwet	
1904 (2009)				Wet van 14 juli 1904, houdende bepalingen omtrent het ondernemen van draagmakerijen en indijkingen. + 22-12-2009
1906 (2003)	Mijnwet 1903 + 1-1-2003			
1924 (2003)			Wet opsporing delfstoffen 1924 + 1-1-2003	
1927			Bekenneringen- wet Privaatrecht	
1928		Natuurschoonwet 1928		
1932			Wegenwet	
1934				Wrakkenwet
1947 (2008)	Meststoffenwet 1947 + 1-1-2008			
1955 (2010)		Jachtwet + 1-7-2010		
1957 (2008)	Deconstructiewet + 1-1-2008			
1958 (2005)				Deltawet + 28-09-2005
1959	Luchtvaartwet			
1962 (2007)	Bestrijdingsmiddelen- wet 1962 + 17-10-2007			
1962		Boswet		
1963	Kernenergiewet			
1964 (2008)			Woningwet + 1-7-2008	

1965 (2008)			Wet op de Ruimtelijke Ordening + 1-7-2008	
1967 (2003)	Mijnwet continentaal plat + 1-1-2003			
1967 (2003)			Wet opsporing delfstoffen + 1-1-2003	
1968 (2005)		Natuurbeschermingswet + 1-10-2005		
1970 (2009)				Wet verontreiniging oppervlaktewateren + 22-12-2009
1970	Wet luchtverontreiniging			
1971 (2005)				Deltaschadewet + 28-09-2005
1971			Ontgrondingenwet	
1977 (2009)				Wet verontreiniging zeewater + 22-12-2009
1980	Wet geluidhinder			
1981			Wet voorkeursrecht gemeenten	
1982 (2009)				Grondwaterwet + 22-12-2009
1982				Wet schadefonds olietankschepen
1984				Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
1985 (2007)			Landinrichtingswet + 1-1-2007	
1985 (2008)			Wet op de stads- en dorpsvernieuwing + 1-7-2008	
1986 (2008)	Wet energiebesparing toestellen + 5-3-2011			
1986 (2008)	Wet milieugevaarlijke stoffen + 1-6-2008			
1986				Wet voorkoming verontreiniging door schepen
1987	Wet bodembescherming			
1989 (2009)				Wet op de waterhuishouding

				+ 22-12-2009
1989			Monumentenwet 1988	
1992			Wet herverdeling wegenbeheer	
1992			Woningwet	
1993	Wet milieubeheer			
1993	Wet luchtvaart			
1994			Tracéwet	
1994 (2006)	Wet verplaatsing mestproductie + 1-1-2006			
1995	Wet belastingen op milieugrondslag			
1995 (2009)				Deltawet grote rivieren + 28-09-2005
1996	Meststoffenwet			
1996 (2009)				Wet op de waterkering + 22-12-2009
1996	Wet vervoer gevaarlijke stoffen			
1997 (2012)	Wet op de VROM-raad + 11-2-2012			
1997 (2012)			Wet op de Raad voor het landelijk gebied + 11-2-2012	
1997	Wet op het RIVM			
1997 (2005)				Vergunningwet Westerschelde + 28-09-2005
1997				Wet beheer rijkswaterstaatswerken
1998 (2006)	Wet herstructurering varkenshouderij + 1-1-2006			
1998			Elektriciteitswet 1998	
1998			Planwet verkeer en vervoer	
1998				Wet havenstaatcontrole
1999 (2006)	Experimentenwet Stad en Milieu + 1-2-2006			
1999		Flora- en faunawet		
2000 (2011)			Wet stedelijke vernieuwing + 28-04-2011 met terugwerkende kracht tot en met 1-1-2011	

2000			Gaswet	
2001		Wet bescherming Antarctica		
2002	Wet ammoniak en veehouderij			
2002			Wet bereikbaarheid en mobiliteit	
2003			Spoedwet wegverbreding	
2003	Mijnbouwwet			
2004			Wet kabelbaan-installaties	
2004			Spoorwegwet	
2005		Natuursbeschermingswet 1998		
2006	Interimwet stad- en milieubenadering			
2006			Wet aanvullende regels wegtunnels	
2007			Wet inrichting landelijk gebied	
2007			Reconstructiewet concentratiegebieden	
2007	Wet geurhinder en veehouderij			
2007	Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken			
2008			Wet ruimtelijke ordening	
2009				Waterwet
2010	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht			
2010			Crisis- en herstelwet	
2010		Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES		
2011	Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie			
2012			Wet Raad voor de leefomgeving en infrastructuur	

(Bron: Van den Broek, 2012).

Bijlage II: Namenlijst respondenten.

Om privacy redenen is de namenlijst met respondenten in een aparte bijlage bijgevoegd. De namenlijst met respondenten is in het bezit van de scriptiebegeleider en de tweede lezer.

Bijlage III: Interviews

Om privacy redenen zijn de getranscribeerde interviews in een aparte bijlage bijgevoegd. De transcripties zijn in het bezit van de scriptiebegeleider en de tweede lezer.