

De bijdrage van gemeenten aan vertraagde toepassing van Europese regels geanalyseerd

Oorzaken van vertraging bij de implementatie van de Aarhus-richtlijn en de IPPC-richtlijn bij Nederlandse gemeenten



Studentnummer: 9911286

Studie: Bestuurskunde

Instelling: Universiteit Twente

Afstudeerrichting: Europese bestuurskunde

Datum: 26 augustus 2009

Docentbegeleiders: Dr. K.R.D. Lulofs

Dr. D.B.D. Bannink

Auteur: Michiel van Uden

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie die het resultaat is van een onderzoek naar de oorzaken van vertraging bij de implementatie van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn bij acht Nederlandse gemeenten, ter afronding van mijn studie bestuurskunde aan de Universiteit Twente. De opdracht is geïnitieerd door ingenieurs- en adviesbureau Royal Haskoning en is door de auteur tezamen met zijn twee begeleiders van de Universiteit Twente en zijn begeleider van Royal Haskoning nader ingevuld.

Het intensieve proces dat uiteindelijk wel tot het gewenste resultaat heeft geleid, zou niet mogelijk zijn geweest zonder de hulp van meerdere mensen. Allereerst een woord van dank voor mijn begeleiders van de universiteit en Royal Haskoning. Kris, Duco en Armand, bedankt voor de tijd die jullie in mij geïnvesteerd hebben, de welkome kritische kanttekeningen die jullie hebben geplaatst en het geduld dat soms opgebracht moest worden als het even duurde voordat die kanttekeningen ook netjes verwerkt waren.

Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan alle respondenten die mee hebben gewerkt aan de interviews. Zonder hen was het onderzoek niet mogelijk. Ook wil ik de mensen bedanken die mij aanvullende informatie hebben geleverd en die gesprekken met mij zijn aangegaan ter verkrijging van de nodige inspiratie.

Mijn ouders worden bedankt voor de steun gedurende mijn hele studie en het geduld dat ze hebben gehad om me tot een afronding te zien komen.

Ik bedank mijn vriendin Elisabeth voor het vertrouwen dat ze in mij heeft gehad en hoe ze mij op gepaste wijze heeft gestimuleerd om tot dit resultaat te komen.

Ten slotte bedank ik Hem zonder wiens zegen niets mogelijk is.

Michiel van Uden

Samenvatting

In dit onderzoek is de implementatiesnelheid van Europese milieurichtlijnen bij Nederlandse gemeenten onderzocht en dan met name gericht op het vinden van oorzaken voor vertraging bij de implementatie. Het onderzoek is verricht als afronding van de studie bestuurskunde aan de Universiteit Twente in opdracht van ingenieurs- en adviesbureau Royal Haskoning.

Aanleiding voor het onderzoek is gelegen in het feit dat voor wet- en regelgeving die al in uitvoering had moeten zijn, en op het gebied van milieu in toenemende mate uit de Europese Unie afkomstig is, de verantwoordelijke ambtenaren bij gemeenten vaak nog niet goed op de hoogte blijken te zijn van de inhoud van die wet- en regelgeving. Dit doet vermoeden dat reeds bij de start van het implementatieproces bij gemeenten het proces al vertraging oploopt. Om deze reden wordt er in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen de eerste fase van implementatie, invoering, en de tweede fase van implementatie, uitvoering. Beleidsinvoering is het gereed maken van de uitvoerende organisaties voor de werkelijke toepassing van de middelen van een beleid. Dit gebeurt door “het vertalen van het beleid in taken, het opsplitsen van taken in deeltaken en het toedelen van deeltaken aan uitvoerders” (Coolsma 2003: 136). De uitvoering volgt op de invoering en kan gezien worden als de daadwerkelijke toepassing van de middelen van beleid.

Er zijn twee Europese milieurichtlijnen geselecteerd die handelingsverplichtingen voor Nederlandse gemeenten inhouden en waarvan gemeenten dus verplicht zijn om ze te implementeren. Uiteindelijk is de keuze gevallen op de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control) en de Aarhus-richtlijn. De IPPC-richtlijn gaat over beperkende maatregelen voor de uitstoot door grote vervuilende bedrijven en de Aarhus-richtlijn richt zich op de verstrekking van milieu-informatie door bevoegde gezagen. Beide richtlijnen zijn onderzocht bij acht Nederlandse gemeenten, waardoor het aantal casus op 16 uitkomt. Een aantal richtlijnen zijn in opdracht van gemeenten door milieudiensten geïmplementeerd en zijn derhalve bij milieudiensten onderzocht. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun organisatiestructuur, die invloed heeft op het type ambtenaar dat verwacht wordt aangetroffen te worden. Bij gemeenten en milieudiensten zijn interviews afgenomen bij de zogenoemde ‘implementatieambtenaren’ die binnen gemeenten de implementatie van de richtlijnen ter hand hebben genomen. Deze implementatieambtenaren spelen een cruciale rol bij de implementatie van de richtlijnen, en dus in dit onderzoek, omdat aan wordt genomen dat indien zij een richtlijn niet of te laat implementeren er nauwelijks ingegrepen zal worden. Het implementatieproces is in kaart gebracht met behulp van deze implementatieambtenaren, ondersteunt door documenten als implementatieplannen en correspondentie tussen het ministerie van VROM en gemeenten en tussen gemeenten en bedrijven. Daarnaast is door middel van open vragen de implementatieambtenaar gevraagd om zijn perceptie te geven op de oorzaken van vertraging bij de implementatie van de richtlijn in zijn of haar gemeente. Vervolgens zijn er stellingen voorgelegd aan de implementatieambtenaren, welke oorzaken voor vertraging bij implementatie, in termen van factoren, weergeven die uit de literatuur afkomstig zijn. Ook de perceptie op deze factoren is dus vastgelegd. Tot slot zijn de respondenten nog stellingen voorgelegd die het type implementatieambtenaar, regelgericht of doelgericht, probeerden te meten, welke verwacht mocht worden aan de hand van de organisatiestructuur van de gemeente waarin hij of zij werkzaam is.

De percepties van de oorzaken van vertraging van de implementatieambtenaren zijn gekoppeld aan vier zogenoemde handelingsvoorwaarden: weten, kunnen, willen en moeten. Deze handelingsvoorwaarden zijn afkomstig uit een model van Coolsma (2001) op basis waarvan een variant is geconstrueerd voor dit onderzoek. Implementatieambtenaren moeten weten wat de richtlijn inhoudt, zij moeten bereid zijn om hem te implementeren en moeten ook in staat worden gesteld om dit te doen. Daarnaast zal enige mate van verplichting ook bijdragen aan het (tijdig) implementeren van de richtlijn. Uiteindelijke conclusies van het onderzoek zijn dus verwoord in termen van de factoren die als oorzaken van vertraging kunnen worden aangemerkt en in termen van handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zich al dan niet in voldoende mate toedichten. Al het voorgaande heeft dan ook geresulteerd in de volgende probleemstelling voor het onderzoek:

“Hoe ziet het implementatieproces van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn er bij Nederlandse gemeenten uit en hoe is vertraging bij implementatie volgens de implementatieambtenaren zelf, tussen de richtlijnen en de geselecteerde gemeenten, te verklaren vanuit de handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten?”

Uit de resultaten blijkt dat de implementatie van beide richtlijnen in vrijwel alle gemeenten als vertraagd is te beschouwen. In het overgrote merendeel van de gevallen ontstaat deze vertraging ook al bij de invoering van de richtlijn. Echter niet alleen bij het invoeren, maar ook bij het uitvoeren is in veel gemeenten vertraging opgetreden.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat het type implementatieambtenaar dat aan wordt getroffen samenhangt met de organisatiestructuur van de gemeente. Het merendeel was uiteindelijk als ‘neutraal’ te bestempelen en binnen de groep van vier implementatieambtenaren die wel als regelgericht of doelgericht konden worden gekwalificeerd, viel geen patroon te ontdekken.

Bij de IPPC-richtlijn wijten de meeste implementatieambtenaren, in termen van handelingsvoorwaarden, vertraging aan het gebrek aan kennis rondom de richtlijn. Dit wordt met name veroorzaakt door het late tijdstip van communicatie van de richtlijn van VROM naar de gemeente toe, alsmede door moeilijk leesbare Engelse documenten en het moment van het beschikbaar komen daarvan.

Ook het niet kunnen implementeren wordt vaak als reden voor vertraging aangedragen. Het gaat dan met name om het ontbreken van capaciteit, reeds bestaande achterstanden en wisselingen van personeel.

Opvallend genoeg wordt het ontbreken van de wil om te implementeren ook met grote regelmaat genoemd als oorzaak voor vertraging. Het betreft hier een richtlijn die gemeenten dienen te implementeren en waar nauwelijks keuzevrijheid aanwezig is voor gemeenten. Als factor wordt veelal een gebrek aan prioriteit genoemd.

Ook het ontbreken van de verplichting om te implementeren speelt volgens de implementatieambtenaren een rol bij het niet tijdig implementeren van de IPPC-richtlijn, maar in mindere mate dan bij de Aarhus-richtlijn.

De belangrijkste oorzaak voor vertraging wordt door de implementatieambtenaren van de Aarhus-richtlijn ook gezocht in het zichzelf niet toedichten van de handelingsvoorwaarde ‘weten’. De factoren wijken echter wel wat af van die bij de IPPC-richtlijn. Vaak gaat het hier namelijk over een slechte communicatie met de milieudienst.

Het niet kunnen en niet willen implementeren speelt ook hier een rol. Bij het niet willen implementeren valt vooral op dat implementatieambtenaren ook aangeven dat ze het nut en de noodzaak van het implementeren van de richtlijn niet inzien.

Het grootste verschil tussen de twee richtlijnen zit hem in de handelingsvoorwaarde ‘moeten’. Bij de Aarhus-richtlijn wordt in veel grotere mate aangegeven dat het ontbreken van druk uit zowel de eigen organisatie als vanuit VROM verantwoordelijk is geweest voor de ontstane vertraging dan bij de IPPC-richtlijn. De eisen worden bij de Aarhus-richtlijn vaak niet als hard geïnterpreteerd en het implementeren wordt als vrijblijvend ervaren.

Gemeenten hebben altijd een tekort aan capaciteit en daardoor moeten ze vaak prioriteiten stellen. Deze prioriteiten worden niet altijd gelegd bij die wet- en regelgeving die een verplichtend karakter heeft, zelfs niet als Nederland vanuit de Europese Unie deze wet- en regelgeving verplicht wordt te implementeren. VROM zou dus meer druk op gemeenten uit moeten oefenen om toch implementatie af te dwingen. Dit kunnen ze doen door te dreigen met publicatie waardoor de lokale politiek in actie komt en door gemeenten plannen te laten maken die gecontroleerd kunnen worden. Daarnaast zou VROM meer aandacht moeten schenken aan de communicatie van de richtlijnen naar gemeenten, met name waar het gaat om de beschikbare ondersteuning.

Het capaciteitsprobleem zou, voornamelijk bij kleinere gemeenten, opgelost kunnen worden door het vormen van of aansluiten bij gemeenschappelijke regelingen als milieudiensten. Met name bij inhoudelijk technisch beleid kan dit schaalvoordelen opleveren.

De communicatie tussen gemeenten en milieudiensten zou wel verbeterd moeten worden omdat deze nu nog vaak te wensen overlaat.

De Europese Unie zou moeten overwegen om richtlijnen en begeleidende documenten in de moedertaal van de lidstaten op te stellen en op zijn minst tijdig aan te leveren.

Tot slot zou Royal Haskoning als advies- en ingenieursbureau dezelfde informatiebronnen als waar gemeenten zich van bedienen in de gaten moeten houden en zouden ze niet alleen de implementatieambtenaar, maar de gehele afdeling van een implementatieambtenaar, op de hoogte moeten stellen van hun kennis en expertise op het betreffende terrein.

HOOFDSTUK 1: INLEIDING	11
§ 1.1 AANLEIDING	11
§ 1.2 KERNCONCEPTEN	12
§ 1.3 BELANG	15
§ 1.4 DOELSTELLING, PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	16
§ 1.5 DUIDING THEORETISCH KADER	18
§ 1.6 ONDERZOEKSOPZET	19
§ 1.7 LEESWIJZER	20
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER.....	21
§ 2.1 INLEIDING	21
§ 2.2 IMPLEMENTATIESTUDIES	21
§ 2.3 MODEL	25
§ 2.4 HANDELINGSVOORWAARDEN	28
§ 2.5 FACTOREN	30
§ 2.6 CONCLUSIE	40
HOOFDSTUK 3: METHODEN VAN ONDERZOEK	43
§ 3.1 CASESTUDY	43
§ 3.2 CASE-SELECTIE	44
§ 3.3 VERONDERSTELDE RELATIES	61
§ 3.4 OPERATIONALISATIE	66
§ 3.5 ONDERZOEKSMETHODE PER ONDERZOEKSVRAAG.....	74
HOOFDSTUK 4: RESULTATEN	77
§ 4.1 BESCHRIJVING IMPLEMENTATIEPROCESSEN	77
§ 4.2 TYPEN IMPLEMENTATIEAMBTENAREN	83
§ 4.3 HANDELINGSVOORWAARDEN	85
§ 4.4 INTERVIEWS EXPERTS	96
HOOFDSTUK 5: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	99
§ 5.1 BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAGEN	99
§ 5.2 REFLECTIE OP HET GEHANTEERDE MODEL	100
§ 5.3 AANBEVELINGEN	104
HOOFDSTUK 6: REFERENTIES	111
BIJLAGEN	113
BIJLAGE 1: VRAGENLIJST IMPLEMENTATIE IPPC	113
BIJLAGE 2: VRAGENLIJST IMPLEMENTATIE AARHUS	125
BIJLAGE 3: SAMENVATTINGEN INTERVIEWS IPPC.....	128
BIJLAGE 4: SAMENVATTINGEN INTERVIEWS AARHUS.....	138
BIJLAGE 5: SAMENVATTING INTERVIEW EXPERT 1 AARHUS.....	150
BIJLAGE 6: SAMENVATTING INTERVIEW EXPERT 2 AARHUS.....	152
BIJLAGE 7: SAMENVATTING INTERVIEW EXPERT 1 IPPC	154
BIJLAGE 8: OVERZICHT EXPERTS	156

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk van deze scriptie zal in worden gegaan op de aanleiding van het onderzoek, een tweetal kernconcepten, de doelstelling, het belang van het onderzoek, de probleemstelling en de onderzoeksvragen die hier uit voortvloeien. Bovendien staat in dit hoofdstuk een korte beschrijving van het theoretisch kader en de onderzoeksmethoden die in deze studie gebruikt zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

§ 1.1 Aanleiding

Als ingenieurs en adviesbureau op het gebied van stad & gebouw, infrastructuur & havens, industrie & energie en water & milieu heeft de opdrachtgever van dit onderzoek, Royal Haskoning, regelmatig te maken met lokale overheden. Vooral waar het gaat om milieuaangelegenheden is het contact tussen Royal Haskoning en lokale overheden als gemeenten en provincies vaak intensief daar lokale overheden vaak optreden als vergunningverlener en/of handhaver van milieuregelgeving. Vaak zoekt Royal Haskoning op verzoek van bedrijven (inrichtingen) contact met gemeenten en provincies betreffende nieuw beleid dat relevant is voor de bedrijven waarvoor Royal Haskoning als adviseur optreedt.

De praktijk bij Royal Haskoning leert dat veel gemeenten en provincies nog niet op de hoogte zijn van nieuwe wet- en regelgeving die al in uitvoering zou moeten zijn of waarvoor de voorbereidingen al in gang hadden moeten zijn. Ook indien gemeenten en provincies al wel bezig zijn met de voorbereiding of de daadwerkelijke uitvoering van nieuw beleid dan is dit geregeld met vertraging. Vaak wordt vertraging toegeschreven aan de uitvoering van wet- en regelgeving en dus aan de ambtenaren waar de mensen mee in contact komen die de regels toepassen. Het kan echter ook zijn dat de vertraging zich al eerder binnen het implementatieproces voordoet. Zoals al gesteld weten de verantwoordelijken voor het uitvoeringsproces binnen de uitvoeringsorganisatie, in dit onderzoek de gemeenten, vaak niet wat voor wet- en regelgeving er speelt en per wanneer deze in de praktijk dient te worden gebracht. Dit doet vermoeden dat de vertraging bij de uitvoering van wet- en regelgeving op zijn minst niet alleen ontstaat op het daadwerkelijke toepassingsniveau, maar ook al eerder, op het managementniveau binnen een gemeente.

In dit onderzoek zal er dan ook gekeken worden naar hoe het implementatieproces er bij gemeenten uit ziet met betrekking tot twee geselecteerde stukken nieuwe wet- en regelgeving. In dit onderzoek wordt er gekozen voor de analyse van twee Europese milieurichtlijnen. De richtlijnen zijn twee stukken Europese wetgeving die ter implementatie aan de lidstaten aan wordt geboden. De richtlijnen zijn direct werkend, in de zin dat ze ook al zouden ze niet op tijd omgezet zijn in Nederlandse wetgeving, toch hun werking niet verliezen. Voor beide richtlijnen geldt dat Nederland ze wel om heeft gezet in Nederlandse wetgeving. Als er in de loop van dit rapport dus wordt gesproken van ‘de richtlijn’ dan wordt gerefereerd aan de betreffende richtlijn zoals die om is gezet in Nederlandse wetgeving.

De richtlijnen, omgezet in Nederlandse wetgeving, houden verplichtingen in voor Nederlandse gemeenten waaraan ze tijdig moeten voldoen. Er kan dus geen sprake van zijn dat gemeenten zelf bepalen wanneer ze de richtlijn implementeren en aan welke verplichtingen ze al dan niet gehoor geven. Er is sprake van een wettelijke verplichting voor gemeenten.

De richtlijnen waar in dit onderzoek op gefocust zal worden zijn te kwalificeren als ‘milieurichtlijnen’ daar ze beiden iets met milieuaangelegenheden van doen hebben. De ene richtlijn richt zich op maatregelen om de uitstoot van schadelijke stoffen te beperken en de tweede richtlijn gaat over het openbaar maken van milieu-informatie. Richtlijnen die op milieu betrekking hebben zijn ook het meest relevant voor de opdrachtgever van dit onderzoek aangezien deze zich op de sector milieu richt. Daarnaast zijn beide richtlijnen Europees van aard, aangezien ze vanuit de Europese Unie aan de lidstaat Nederland zijn opgelegd. Europese richtlijnen zijn in dit verband van belang omdat steeds meer wet- en regelgeving op het gebied van milieu uit de Europese Unie afkomstig is. Het is ook wel

te verwachten dat het feit dat wetgeving niet door de Nederlandse overheid, maar door de Europese Unie vast wordt gesteld, tot extra uitvoeringsproblemen zal leiden.

Tenslotte houden de richtlijnen een concrete handelingsverplichting voor gemeenten in. Het is dus niet zo dat gemeenten de richtlijn slechts in een algemeen plaatselijke verordening om moeten zetten, maar er zitten concrete handelingen voor de gemeentelijke organisatie aan verbonden.

Zoals zojuist gesteld zal er gekeken worden naar het volledige implementatieproces bij de geselecteerde gemeenten. Dit houdt in dat er niet gekeken wordt naar hoe de nationale overheid de richtlijnen om heeft gezet in Nederlandse wetgeving en hoe dat proces exact is verlopen. Wel zal het tijdstip van implementatie en correspondentie richting gemeenten als gegeven worden beschouwd, welke het begin van het gemeentelijk implementatieproces markeren.

In het onderzoek zal het gemeentelijk implementatieproces opgedeeld worden in twee delen. Het eerste deel is het proces dat aanvangt als een gemeente zich bewust wordt dat er een richtlijn geïmplementeerd moet worden en dat eindigt op het moment dat de gemeente het beleid ook daadwerkelijk toe gaat passen of uit gaat voeren. Deze fase wordt in de beleidswetenschappen ook wel de invoeringsfase genoemd. Na de invoeringsfase volgt de uitvoeringsfase die dus begint op het moment dat het beleid toe wordt gepast of uit wordt gevoerd en stopt op het moment dat er aan de verplichtingen van de richtlijn is voldaan.

Binnen deze twee fasen zal er gezocht worden naar factoren en omstandigheden die er verantwoordelijk voor zijn dat een richtlijn niet tijdig geïmplementeerd is door een gemeente. Hoe dit exact gemeten gaat worden zal in de loop van dit hoofdstuk en bij de onderzoeksopzet duidelijk worden.

§ 1.2 Kernconcepten

Zoals uit de aanleiding van het onderzoek al duidelijk werd, draait het in dit onderzoek om de oorzaken van vertraging bij de implementatie van Europese milieurichtlijnen. Hier zitten twee concepten in die nadere uitleg verdienen. In de onderstaande paragrafen zullen de concepten invoering en vertraging besproken worden en er zal aan worden gegeven hoe ze in dit onderzoek geïnterpreteerd worden.

§ 1.2.1 Invoering

In de beleidswetenschap wordt er binnen de implementatie onderscheid gemaakt tussen de invoering en de uitvoering van beleid. Zoals in de vorige paragraaf al aan is gegeven zijn er gereede aanwijzingen dat vertraging bij de implementatie al tijdens de eerste fase plaatsvindt en dus verband houdt met de functionarissen die bij de eerste fase van implementatie betrokken zijn. Deze eerste fase wordt ook wel invoering genoemd en zal hier door het behandelen van twee auteurs verduidelijkt worden. Welke functionarissen in dit onderzoek bij de invoering betrokken zijn komt aan het eind van deze paragraaf aan de orde.

Coolsma (2003) definieert beleidsinvoering als volgt: “Beleidsinvoering is het gereed maken van de uitvoerende organisaties voor de werkelijke toepassing van de middelen van een beleid. Dit gebeurt door het vertalen van het beleid in taken (te verrichten beleidsprestaties), het opsplitsen van taken in deeltaken en het toedelen van deeltaken aan uitvoerders” (Coolsma 2003: 136).

Er is bij invoering dus nog geen sprake van het toepassen van de richtlijn, maar slechts van het inrichten van de uitvoerende organisatie op een dusdanige manier dat er van beleidstoepassing sprake kan zijn. Het verschil tussen invoering en uitvoering kan worden verduidelijkt door een schema van Hoppe en Van de Graaf. In de figuur wordt een onderscheid gemaakt tussen het leveren van beleidsprestaties I en beleidsprestaties II. Invoering kan gezien worden als het proces waarbij beleidsprestaties van het type I moeten worden geleverd.

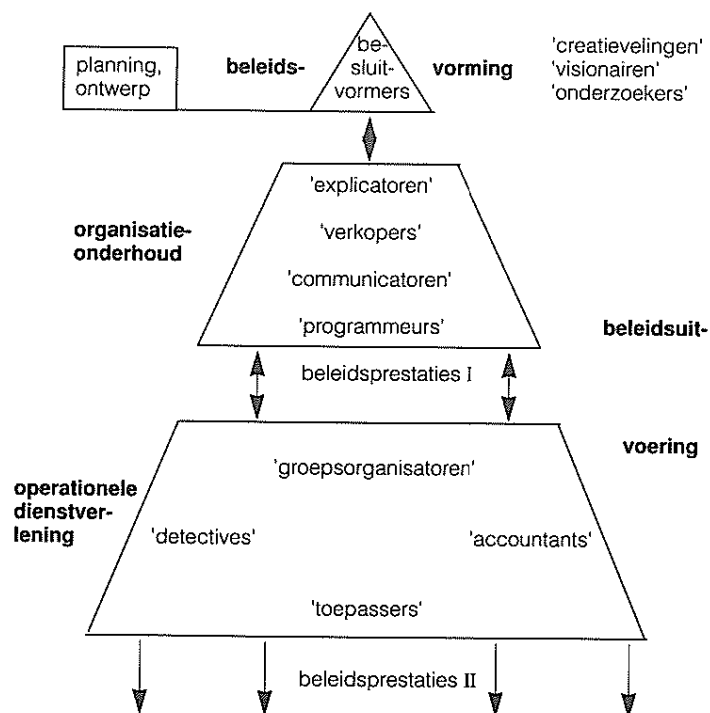


Fig. 1 (Hoppe en Van de Graaf 1996: 338)

Om nog exacter duidelijk te krijgen wat het invoeringsproces nu precies behelst, kan aan worden gesloten bij een uitgebreidere definitie van invoering gegeven door Geul (2006: 106). Geul bespreekt een ruimer invoeringsbegrip. Invoering bestaat volgens hem uit de volgende elementen:

1. Keuze uitvoeringsorganisatie
 - a. intern of extern
 - b. publiek of privaat
 - c. hiërarchische model of onderhandelingsmodel
 - d. traditioneel of vernieuwend

door bewindspersoon met assistentie van beleidsambtenaren
2. uitwerken beleid, wet- en regelgeving en budgetten
 - uitwerken, (nader) invullen, uitleggen en specificeren
 - doelprogrammering of conditionele programmering

door beleidsambtenaren met management/staf uitvoeringsorganisatie
3. inrichten werkprocessen en instrueren van (eerstelijns)medewerkers
 - dwz. 'programmeren'
 - = 'vertalen' in ondubbelzinnige werkinstructies
 - + 'factoriseren', dwz. uitsplitsen naar competentiegebieden
 - + 'toedelen' aan werkeenheden en individuele medewerkers

door staf en lager management van de uitvoeringsorganisatie

Voor dit onderzoek zijn niet alle elementen van het invoeringsbegrip van Geul van belang. Alle elementen uit het eerste deel die samenhangen met de keuze voor een uitvoeringsorganisatie worden hier niet bekeken. De keuze voor een gemeente als uitvoeringsorganisatie is gemaakt en wordt in dit onderzoek als gegeven aangenomen.

Het uitwerken van beleid wordt alleen onderzocht daar waar het gebeurd door het management/staf van de gemeente. De keuze voor doelprogrammering of conditionele programmering wordt al door de wetgever gemaakt en speelt dus ook geen rol. De rol van de beleidsambtenaren op rijksniveau wordt

hier dus niet meegenomen. De wijze van en het tijdstip waarop een richtlijn van het Rijk naar een gemeente wordt gecommuniceerd is wel onderdeel van het invoeringsconcept zoals in dit onderzoek gehanteerd wordt. Hierbij valt dus ook te denken aan gemeentefunctionarissen die na het 'binnen krijgen' van een richtlijn nogmaals terugkoppeling zoeken bij het Rijk voor nadere specificatie van de richtlijn. Het invoeringsproces in dit onderzoek begint dus bij het binnenkomen van een richtlijn bij de gemeente. De elementen van invoering zijn dus:

- ✓ Het uitwerken, nader invullen, uitleggen en specificeren van het beleid door beleidsambtenaren en management/staf van uitvoeringsorganisaties
- ✓ Vertalen van het beleid in werkinstructies
- ✓ Het uitsplitsen van het beleid naar competentiegebieden
- ✓ Toedelen aan werkeenheden en individuele medewerkers

Hiernaast is het nog van belang om duidelijk te hebben wanneer het invoeringsproces ten einde is en wanneer er dus een begin gemaakt wordt met het uitvoeringsproces. Om niet in de valkuil te trappen van het onduidelijk hebben wanneer er nu daadwerkelijk met de uitvoering begonnen zou kunnen worden, wat normatief van aard is, is er voor gekozen om het einde van de invoering samen te laten vallen met het daadwerkelijk beginnen van de uitvoering. Dus zodra een gemeente begint met het uitvoeren van een richtlijn is de invoering afgelopen. Er kan, in termen van Hoppe en Van de Graaf gesteld worden dat invoering het leveren van beleidsprestaties I is (zie figuur 1) en dat zodra er begonnen wordt met het leveren van beleidsprestaties II, het invoeringsproces af is gerond. Natuurlijk is ook deze grens niet helemaal hard te trekken, maar is vooralsnog beter meetbaar dan het relatieve begrip 'uitvoeringsgereed' zijn. Er zullen in dit onderzoek ook casus tussen zitten waarbij gemeenten al wel begonnen zijn met het leveren van beleidsprestaties II, terwijl andere elementen van de richtlijn zich nog in de invoeringsfase bevinden en er dus nog prestaties van het type I geleverd moeten worden. Beide processen zijn dus niet allen volgtijdig maar zullen ook door elkaar heen kunnen lopen.

Er zal na de selectie van de richtlijnen nog concreet aan worden gegeven wat per richtlijn onder invoering en wat onder uitvoering wordt verstaan.

§ 1.2.2 Vertraging

Als er naar factoren wordt gezocht die de implementatie van Europese milieurichtlijnen binnen een gemeente vertragen, dan moet naast implementatie ook duidelijk zijn wat vertraging is en hoe het binnen het onderzoek geconceptualiseerd wordt.

Binnen richtlijnen is vaak geen aandacht voor het tijdstip waarop een richtlijn ingevoerd zou moeten zijn. Veeleer is er sprake van een deadline die stelt wanneer een uitvoeringsorganisatie begonnen zou moeten zijn met de toepassing ervan, of zelfs wanneer de toepassing van een richtlijn afgerond zou moeten zijn. Het is daarom ook lastig om aan te geven wanneer er binnen het implementatieproces, een invoeringsproces aan vertraging onderhevig is geweest.

Wat wel is vast te stellen is de vertraging die een richtlijn uiteindelijk op heeft gelopen bij de uitvoering ervan en de toepassing ervan op de doelgroep. Er zal dus gekeken moeten worden welke rol de invoering van een richtlijn binnen een gemeente heeft gespeeld in relatie tot de uiteindelijke vertraging van de uitvoering van die richtlijn. Het vaststellen van die vertragende rol van invoering moet in interviews wel goed naar voren zijn te halen, omdat het wel vast te stellen moet zijn of er gezien het tijdstip van binnenkomst van een richtlijn binnen de gemeente op tijd begonnen is met het daadwerkelijk tot uitvoer brengen van de richtlijn.

Als er gezocht wordt naar een heldere omschrijving van vertraging bij invoering, zou gesteld kunnen worden dat de invoering van een richtlijn vertraagd is als de uiteindelijke deadline voor implementatie niet gehaald wordt en dit te (mede) te wijten is aan de invoering.

Hierbij dient aangetekend te worden dat processen van invoering en uitvoering nog wel naast elkaar kunnen bestaan. Zo is het voor te stellen dat bepaalde delen van een richtlijn al in uitvoering zijn terwijl met betrekking tot andere onderdelen van dezelfde richtlijn de invoering nog niet is afgerond, of zelfs nog niet is begonnen. Bij het vaststellen van de vertraging van het invoeringsproces zal hier dus ook rekening mee worden gehouden.

Naast invoering wordt er binnen het implementatieproces ook gekeken naar uitvoering. Ook hiervan dient een definitie opgesteld te worden. Er is sprake van vertraging bij uitvoering als de uiteindelijke deadline van een richtlijn niet gehaald wordt waar dat gezien het moment van invoering van de richtlijn wel verwacht mocht worden. De vertraging zit hem dan namelijk in het uitvoeringsgedeelte van de implementatie en niet in het invoeringsstuk.

Voorwaarde voor vertraging bij zowel invoering als uitvoering is dat de uiteindelijke deadline die in een richtlijn wordt gesteld niet gehaald wordt, oftewel als de implementatie als geheel ook als vertraagd is te beschouwen. De implementatie van de richtlijn is vertraagd als de gemeente niet voor de gestelde deadline aan de verplichtingen voldoet die in de richtlijn gesteld zijn. Als dat vast is gesteld kan er gezocht worden naar de fase waarin binnen dat implementatieproces de vertraging (voornamelijk) op is getreden.

§ 1.3 Belang

Er moet een zeker belang zijn om een onderzoek uit te voeren. Het afronden van een studie met een onderzoek en het schrijven van een scriptie is voornamelijk een persoonlijk belang van de auteur. Naast dit belang is er ook nog een maatschappelijk belang en een wetenschappelijk belang te formuleren.

§ 1.3.1 Maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang kan gevonden worden in het belang van Royal Haskoning. Het belang van Royal Haskoning in deze, is dat het interessant kan zijn om te weten wanneer nieuw beleid bij gemeenten gaat leven en er dus tijdig op ingesprongen kan worden. Verder zou meer inzicht aanknopingspunten kunnen bieden bij het adviseren op rijksniveau. Daarnaast kan het inzicht verkrijgen in vertragende factoren helpen bij het oplossen van deze vertraging en zodoende het efficiënt en effectief functioneren van de overheid vergroten.

§ 1.3.2 Wetenschappelijk belang

In de huidige literaire canon draait onderzoek bij implementatie van milieubeleid voornamelijk om effectiviteit van het beleid. Dat wil zeggen de uiteindelijke gedragsverandering bij de doelgroep onder invloed van het beleid. Een onderzoek naar vertraging van implementatie van Europese milieurichtlijnen bij lagere overheden voegt iets toe. Daarnaast worden in dit onderzoek de theoretische benadering vanuit de uitvoeringsliteratuur die met een aantal factoren komt voor succesvolle, effectieve en conforme uitvoering, gekoppeld aan de literatuur betreffende het functioneren van organisaties.

Tenslotte wordt er in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen vertragende elementen tijdens de invoerings- en uitvoeringsfase als apart te onderscheiden fases binnen de implementatie, welke in de literaire canon omtrent dit onderwerp niet gevonden kon worden.

§ 1.4 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals reeds in de aanleiding is beschreven worden mensen die contact zoeken met gemeenten betreffende nieuwe wet- en regelgeving te vaak geconfronteerd met onwetendheid of tenminste met het niet tijdig in uitvoering zijn van de betreffende wet of richtlijn. Dit geldt ook voor het in toenemende mate Europees gestuurde milieubeleid in Nederland. Dit is op zich een merkwaardige gang van zaken daar het implementeren van wet- en regelgeving eenvoudigweg een taak is van een gemeente die zij uit dient te voeren. Binnen die nieuwe wet- en regelgeving is gekozen voor milieurichtlijnen die door de Europese Unie aan Nederland ter implementatie op zijn gelegd. Binnen het implementatieproces van deze richtlijnen wordt gefocust op de twee te onderscheiden processen, invoering en uitvoering.

Naast dat er binnen het implementatieproces gekozen is om op beide processen afzonderlijk te focussen, moet er ook binnen Europese milieurichtlijnen een selectie worden gemaakt. Het geheel van Europese milieurichtlijnen is zeer divers en het zal lastig zijn om op basis van enkele casus uitspraken te doen over de implementatiesnelheid van Europese milieurichtlijnen in zijn algemeenheid. Om deze reden zijn er in dit onderzoek twee richtlijnen genomen die in het recente verleden moesten worden geïmplementeerd door gemeenten en die een concrete handelingsverplichting voor gemeenten met zich meebrengen. Het gaat hier om de zogenoemde IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control), die zich bezig houdt met de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Ten tweede gaat het om de Aarhus-richtlijn, die zich voornamelijk concentreert op de openbaarheid van milieu-informatie, een verandering van de weigeringgrond voor overheden voor het vrijgeven van vertrouwelijke informatie en het uit eigen beweging openbaar maken van milieu-informatie. De richtlijnen zullen later in het onderzoek uitgebreider aan de orde komen.

Voor het achterhalen van verklaringen voor vertraging bij implementatie zal in de loop van dit onderzoek blijken dat je moet vertrouwen op uitspraken van respondenten. Om die reden zal de doelstelling van het vinden van verklarende factoren ook iets bij worden gesteld naar het zoeken van percepties op die verklarende factoren door de respondenten. Deze percepties zijn dus het beeld dat de respondenten hebben ten aanzien van verklarende factoren, of op zijn minst het beeld dat ze in de interviews schetsen en hoe dit door de onderzoeker wordt geïnterpreteerd. Deze percepties zijn van belang omdat het een goede aanwijzing oplevert over wat de daadwerkelijke oorzaken zijn en wat de respondent daadwerkelijk vindt. Wat gedurende het onderzoek duidelijk zal worden is dat de respondenten heel belangrijk zijn in het daadwerkelijk tijdig implementeren van de richtlijn, of deze nu een verplichtend karakter heeft of niet. De verklarende factoren in de perceptie van de respondenten zijn dus van daadwerkelijk belang. Indien deze factoren weg kunnen worden genomen zou dit kunnen leiden tot een snellere implementatie.

Uit het theoretisch kader, welke in het volgende hoofdstuk zal worden geconstrueerd, zal blijken dat de perceptie op bepaalde factoren zullen leiden tot een bepaalde mate van handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten. Deze handelingsvoorwaarden zijn *weten, kunnen, willen* en *moeten* en ze verklaren tezamen honderd procent van het handelen van de implementatieambtenaar. Het zal blijken dat door perceptie op de factoren, die in hoofdstuk 3 uitgebreid aan bod komen, de handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten een bepaalde waarde aannemen. Deze waarden kunnen uiteindelijk verantwoordelijk worden gehouden voor de ontstane snelheid van implementatie en zijn uiteindelijk dus ook verantwoordelijk voor mogelijk opgetreden vertraging. In hoofdstuk 3 zal uitgebreider worden beschreven in welke mate deze handelingsvoorwaarden aanwezig zullen moeten zijn om tot handelen over te gaan en hoe deze zullen worden geoperationaliseerd.

De respondenten in dit onderzoek zijn gemeenteambtenaren die in ieder geval belast zijn geweest met de *invoering* van de richtlijn bij hun eigen gemeente. In vrijwel alle gevallen zijn ze ook betrokken bij de *uitvoering* of staan ze op zijn minst zo dicht bij de uitvoering dat ze zich een goede mening kunnen vormen omtrent het verloop van die uitvoering. Ze zijn dus betrokken bij het hele implementatieproces

en kunnen zich ook een mening vormen over de gehele gemeentelijke implementatie. Gezien de aanleiding van het onderzoek en de wens om nu juist de aandacht te vestigen op het eerste deel van implementatie, de invoering, zullen de respondenten dus in ieder geval een duidelijke rol in die invoering van de richtlijn moeten hebben gehad. Aangezien de respondenten zicht hebben op het gehele implementatieproces zullen ze vanaf nu aangeduid worden als ‘implementatieambtenaar’.

Er is met betrekking tot het formuleren van de doelstelling en de onderzoeksvragen voor gekozen om te richten op het gehele implementatieproces en niet op de invoering en uitvoering afzonderlijk. Bij de interviews zal er wel aandacht zijn voor beiden processen afzonderlijk, maar uit de interviews zal ook blijken dat de processen in de perceptie van de implementatieambtenaar niet altijd volledig te scheiden zijn. Daarom wordt er gezocht naar de perceptie van de implementatieambtenaar op het implementatieproces, met name gericht op de snelheid ervan, waarbij er aandacht zal zijn voor de beiden te onderscheiden fases, invoering en uitvoering, binnen het implementatieproces.

Bovenstaande leidt tot de volgende doelstelling van het afstudeerproject:

“Het inzichtelijk maken van het implementatieproces van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn bij Nederlandse gemeenten, verklaringen van mogelijke vertraging bij implementatie in de perceptie van de implementatieambtenaren blootleggen en de verschillen en overeenkomsten tussen de implementatieprocessen en de percepties van de implementatieambtenaren op mogelijke verklaringen voor vertraging van de twee richtlijnen interpreteren. Dit wordt bereikt door een analyse van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn te maken en een overzicht te geven van de percepties van de implementatieambtenaren op de factoren die tot vertraging bij implementatie hebben geleid in de geselecteerde gemeenten.”

De doelstelling van het onderzoek kan ook geformuleerd worden in een probleemstelling:

Hoe ziet het implementatieproces van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn er bij Nederlandse gemeenten uit en hoe is vertraging bij implementatie volgens de implementatieambtenaren zelf, tussen de richtlijnen en de geselecteerde gemeenten, te verklaren vanuit de handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten?

Het antwoord op de probleemstelling moet komen uit de beantwoording van de hoofdvragen en de daarbij behorende subvragen.

Er is één theoretische voorvraag geformuleerd en een drietal hoofdvragen die elk weer uiteenvallen in een aantal deelvragen.

Voorvraag: Hoe kan volgens de literatuur vertraging bij implementatie verklaard worden?

Subvraag: Welke actoren spelen een rol bij implementatie en wat voor positie nemen zij in binnen het implementatieproces?

Subvraag: Welke verschillende fasen zijn binnen het implementatieproces te onderscheiden?

Subvraag: Welke factoren zijn relevant bij het verklaren van vertraging bij implementatie?

Deze vragen zullen aan de orde komen in het volgende hoofdstuk waar een theoretisch kader zal worden geconstrueerd door middel van welke de data van dit onderzoek op zinnige wijze kan worden geïnterpreteerd.

Hoofdvraag 1: Hoe ziet het implementatieproces van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn er bij de geselecteerde gemeenten uit en hoe is vertraging bij implementatie van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn bij de geselecteerde gemeenten volgens de implementatieambtenaren zelf te verklaren in termen van de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten?

Subvraag 1.1: Wat zijn de kenmerken van het implementatieproces in elk van de geselecteerde gemeenten?

Subvraag 1.2: In welke fase van het implementatieproces treedt vertraging volgens de implementatieambtenaren op?

Subvraag 1.3: Welke handelingsvoorwaarden dichten de implementatieambtenaren zich toe in de geselecteerde gemeenten?

Subvraag 1.4: Welke van deze handelingsvoorwaarden (of het ontbreken daarvan) hebben volgens de implementatieambtenaren bij de implementatie van de beide richtlijnen in de geselecteerde gemeenten een doorslaggevende rol gespeeld bij het ontstaan van vertraging?

Hoofdvraag 2: Hoe zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten tussen de verschillende gemeenten te verklaren aan de hand van de typen implementatieambtenaren die zijn gevonden?

Subvraag 2.1: Wat voor verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten kunnen in de geselecteerde gemeenten onderscheiden worden?

Subvraag 2.2: Houden de verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten verband met het de manier waarop ze als implementatieambtenaar te typeren zijn?

Subvraag 2.3: Houdt de manier waarop een implementatieambtenaar te typeren valt verband met de organisatiestructuur van de gemeente waarin hij/zij werkzaam is?

Hoofdvraag 3: Hoe zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten tussen de twee richtlijnen te verklaren?

Subvraag 3.1: Wat voor verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten, zijn er tussen de twee richtlijnen te onderscheiden?

Subvraag 3.2: Zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten, te verklaren door de kenmerken van de richtlijn?

Subvraag 3.3: Zijn de verschillen in snelheid van implementatie te verklaren door de combinatie van het type implementatieambtenaar en de kenmerken van de richtlijn?

§ 1.5 Duiding theoretisch kader

In het volgende hoofdstuk zal het theoretisch kader voor dit afstudeeronderzoek aan bod komen en zal dus tevens een antwoord gegeven worden op de eerste onderzoeksvraag. Er zal vanuit meerdere theoretische stromingen naar de implementatie van beleid worden gekeken en gezocht worden naar verklaringen die de literatuur aandraagt voor vertraging bij implementatie. Op basis van die literatuur zal een model geconstrueerd worden welke de basis zal vormen voor de analyse van de gegevens die verzameld zullen worden in de casestudies.

§ 1.6 Onderzoeksopzet

De theoretische voorvraag, en de daaruit volgende deelvragen zullen beantwoord worden door het vinden van een geschikt theoretisch kader. De concepten invoering en vertraging zijn reeds uitgelegd in dit hoofdstuk. De overige begrippen die uit dit kader naar voren komen, zullen gemeten worden in empirisch onderzoek. Per hoofdvraag, en de daarmee verbonden subvragen, zullen hier de methoden besproken worden.

Hoofdvraag 1: Hoe ziet het implementatieproces van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn er bij de geselecteerde gemeenten uit en hoe is vertraging bij implementatie van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn bij de geselecteerde gemeenten volgens de implementatieambtenaren zelf te verklaren in termen van de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten?

In eerste instantie zal in kaart worden gebracht wat de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn inhouden en welke gevolgen zij met zich meebrengen voor gemeenten. Hier zijn al diverse publicaties over voorhanden die in dit onderzoek gebruikt kunnen worden. Verder is er voordat het onderzoek is begonnen al met diverse experts binnen en buiten gemeenteland gesproken over de gevolgen die de richtlijnen met zich meebrengen voor gemeenten (zie bijlage 8).

Uit het theoretisch kader volgt dat de implementatieambtenaar binnen de gemeente een essentiële rol vervult binnen het implementatieproces van een richtlijn. Vast zal worden gesteld wie binnen de geselecteerde gemeenten de implementatieambtenaren zijn en zij zullen in semi-gestructureerde interviews worden ondervraagd over de snelheid van invoering van de richtlijnen. Er zullen vragen worden gesteld waarom het implementatieproces met een bepaalde snelheid is voltrokken en wat zij denken dat de reden daarvan is. Aan de hand van controlevragen, die ingebouwd zijn, zal worden vastgesteld wat de daadwerkelijke reden was van het implementeren met een bepaalde snelheid. Daarnaast zullen hun percepties gecontroleerd kunnen worden aan de hand van documenten, zoals de richtlijn zelf, begrotingen en correspondentie tussen VROM en de gemeente. Hierdoor is vast te stellen welke in het theoretisch kader besproken door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden beslissend zijn geweest voor de opgelopen vertraging bij de implementatie van de richtlijnen. Daarnaast zal aan de hand van de interviews, documenten en correspondentie tussen VROM en de gemeenten vast worden gesteld wanneer het implementatieproces een aanvang heeft genomen en wanneer een richtlijn als geïmplementeerd kan worden beschouwd.

Hoofdvraag 2: Hoe zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten tussen de verschillende gemeenten te verklaren aan de hand van de typen implementatieambtenaren die zijn gevonden?

Voor het beantwoorden van deze vraag zullen de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten worden geanalyseerd en er zal worden bekeken welke handelingsvoorwaarden per gemeente en per richtlijn als doorslaggevend naar voren komen. Vast zal worden gesteld wat de opvallendste overeenkomsten zijn en waar de grootste verschillen zich voordoen.

Daarnaast zal de koppeling worden gelegd met de manier waarop ze als implementatieambtenaar te typeren zijn. In de volgende hoofdstukken zal duidelijk worden dat er twee typen implementatieambtenaren te onderscheiden zijn, de doelgerichte en de regelgerichte ambtenaar. Door middel van het voorleggen van een aantal stellingen aan de respondenten zal in kaart worden gebracht of ze te typeren zijn als regelgericht of doelgericht.

Hoofdvraag 3: Hoe zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten tussen de twee richtlijnen te verklaren?

Het antwoord op de vorige onderzoeksvraag zal dienen als basis voor de beantwoording van deze vraag. De duiding en de analyse van het invoeringsproces binnen de geselecteerde gemeenten, zoals deze zijn vastgelegd op basis van de interviews en de analyse van de documenten en de meningen van experts, worden vergeleken en er zal gezocht worden naar verschillen en overeenkomsten. Daarnaast zal er expliciet aandacht zijn voor de combinatie van het type invoerder en het soort richtlijn in het licht van de handelingsvoorwaarden die ze zichzelf toedichten.

§ 1.7 Leeswijzer

Na deze inleiding staat in hoofdstuk twee het theoretisch kader wat voor dit onderzoek is gebruikt. Daarin wordt een model gepresenteerd waarin gesteld wordt welke factoren van invloed zijn op de toegedichte handelingsvoorwaarden van invoerders, die op hun beurt weer verantwoordelijk zijn voor de implementatiesnelheid van richtlijnen.

In hoofdstuk drie volgen de methoden van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe de begrippen die volgen uit het theoretisch kader empirisch worden getoetst en hoe ze zullen worden gemeten. De caseselectie zal worden besproken en er zal worden stilgestaan bij de operationalisering van de begrippen ten behoeve van de interviews.

In hoofdstuk vier zullen beide geselecteerde richtlijnen worden beschreven en met elkaar worden vergeleken wat betreft de relevante kenmerken.

Het vijfde hoofdstuk staat in het teken van de resultaten. De resultaten zullen in woord en tabel worden gepresenteerd en er zullen antwoorden worden geformuleerd op de subvragen zoals ze in dit hoofdstuk weer zijn gegeven.

Het zesde en laatste hoofdstuk is gereserveerd voor de conclusies door middel van het formuleren van antwoorden op de hoofdvragen. Daarnaast zal het gehanteerde model dat geconstrueerd is in dit onderzoek en dat gebruikt is voor de analyse van de data, nog eens tegen het licht worden gehouden. Aan het eind van het hoofdstuk volgen nog de aanbevelingen voor alle betrokken actoren in het implementatieproces.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

§ 2.1 Inleiding

In dit deel van het onderzoek zal een overzicht worden gegeven van de relevant geachte theoretische bespiegelingen rondom vertraging van implementatie van Europese milieuriichtlijnen bij Nederlandse gemeenten die reeds gepubliceerd zijn. Zoals in het eerste hoofdstuk van dit rapport is gesteld, is een dergelijk type onderzoek, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen invoering en uitvoering niet voorhanden en dus zal er bij aanverwante stromingen gewinkeld dienen te worden. Bij elk van deze stromingen en theorieën zal aan worden gegeven wat de relevantie voor dit onderzoek is en op basis van welke gronden iets mee zal worden genomen in het uiteindelijk te construeren theoretisch model. Er zal in dit hoofdstuk worden begonnen met het bespreken van factoren afkomstig uit diverse theoretische stromingen en de empirie, die een rol spelen bij de implementatie van beleid, de mate van succes van beleid en de conformiteit van beleid (§ 2.2). Aan zal worden gegeven hoe deze elementen zich tot elkaar verhouden en welke elementen specifiek van invloed kunnen zijn op de snelheid van implementatie van richtlijnen bij gemeenten. Vervolgens zal er een model worden geconstrueerd welke van nut kan zijn bij de analyse van de uit de casestudies verkregen data (§ 2.3). Daarna zal er stil worden gestaan bij de handelingsvoorwaarden (§ 2.4) en de factoren (§ 2.5) die een rol spelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (§ 2.6).

Bij het opstellen en lezen van dit theoretisch kader moet in het achterhoofd worden gehouden dat de onderhavige studie een explorerend onderzoek is. Ondanks dat er sprake zal zijn van een model is het uitdrukkelijk niet de bedoeling om het model te toetsen, maar veeleer om via exploratie uiteindelijk duidelijk te krijgen welke zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden van doorslaggevend belang zijn voor de snelheid van implementatie.

Aan het eind van het hoofdstuk zullen de theoretische voorvraag en de daarmee verbonden deelvragen worden beantwoord.

§ 2.2 Implementatiestudies

In dit onderzoek zijn we op zoek naar factoren die een bepaalde vorm van functioneren, namelijk de snelheid van implementatie van richtlijnen, bij een bepaalde organisatie(de gemeente) negatief beïnvloeden. Er moet dus meer ingezoomd worden op een specifiek deel van het functioneren van een organisatie, namelijk de implementatie van beleid.

In de literatuur is veel te vinden over uitvoering van beleid vanaf de jaren '70. Deze literatuur richt zich voornamelijk op de effectiviteit van beleid. Het onderzoekt welke factoren van invloed zijn op de doelbereiking van het beleid, met andere woorden, wanneer bereikt beleid de gewilde gedragsverandering bij de doelgroep. Dit soort theorieën kunnen belangrijke aanknopingspunten opleveren voor de onderhavige studie, maar er moet niet uit het oog worden verloren dat dit onderzoek een stap eerder in het implementatieproces als eindstation heeft. Het gaat niet zo zeer om de verandering die bij de doelgroep gerealiseerd wordt (effectiviteitsstudies) maar om de vraag waarom een richtlijn niet door een gemeente dusdanig wordt ingevoerd binnen de organisatie en uit wordt gevoerd, dat toepassing op de doelgroep tijdig plaats kan vinden. Vertraging kan in zekere mate afbreuk doen aan de effectiviteit van beleid en het niet implementeren van beleid leidt tot een ineffectieve uitvoering.

Uiteindelijk wordt in het onderzoek een variant op het model van Coolsma gehanteerd zoals dat verderop in deze paragraaf zal worden gepresenteerd, waar een aantal stromingen aan ten grondslag liggen en die successievelijk de revue zullen passeren.

Hill en Hupe (2002) geven in hun boek *Implementing Public Policy* een overzicht van de relevante publicaties over het implementeren van beleid. Zij presenteren een zevental categorieën van typen onderzoek naar implementatie in welke steeds een andere onafhankelijke variabele oorzaak centraal staat. De categorieën zijn de volgende:

- Policy characteristics
- Policy formation
- Issues about layers in the policy transfer process (vertical public administration)
- Factors affecting the responses of implementation agencies
- Horizontal and interorganizational relationships
- The impact of the responses from those affected by the policy
- Wider macro-environmental factors

De diverse studies die verscholen zitten achter deze bredere categorisering bieden aanknopingspunten voor het zoeken naar oorzaken van falen tijdens een implementatieproces en dus ook voor het niet tijdig inrichten van een organisatie op een dusdanige manier dat een richtlijn effectief uitgevoerd kan worden. De vroegste studies leveren lijsten met voorwaarden waaraan een implementatieproces zou moeten voldoen om effectief en succesvol te zijn. Hierbij moet nog steeds in het achterhoofd worden gehouden dat het niet om het implementatieproces gaat met een invoerings- en een uitvoeringsfase, zoals het in dit onderzoek benadert wordt, maar over de uitvoering van beleid.

Lewis A. Gunn (1978) heeft een aantal voorwaarden opgesteld voor succesvolle uitvoering (Hogwood & Gunn 1984):

1. Externe omstandigheden vormen geen onoverkomelijk obstakel;
2. Er zijn voldoende tijd en middelen gereserveerd;
3. Ook voor iedere afzonderlijke fase van de uitvoering zijn voldoende middelen beschikbaar;
4. Het beleid is gebaseerd op een juiste beleidstheorie;
5. De verbanden tussen middelen en doelen zijn direct en er zijn weinig tussenschakels;
6. Er is een organisatie aangewezen voor de uitvoering die niet afhankelijk is van anderen. Is hulp van anderen toch noodzakelijk, dan zijn de afhankelijkheidsrelaties beperkt en onbelangrijk;
7. Er is volledig begrip van, en overeenstemming over, de doeleinden en dat blijft zo gedurende het uitvoeringsproces;
8. Bij het streven naar doelbereiking is het mogelijk om de uit te voeren taken gedetailleerd en in perfecte volgorde te bepalen;
9. Er is perfecte communicatie tussen, en coördinatie van, de verschillende onderdelen en actoren die bij het beleid betrokken zijn;
10. De beleidsbepalers kunnen volledige gehoorzaamheid eisen en bewerkstelligen.

In de benadering van Gunn speelt het rationele denken een belangrijke rol en wordt het falen gezien als een niet perfecte organisatie van de uitvoering (Coolsma 2003: 137). Het gaat dan dus met name om de uitvoering die beter vorm moet worden gegeven. Toch zie je in de voorwaarden die Gunn opstelt dat er aandacht is voor de externe omstandigheden (1) en voor de kwaliteit van het beleid (4). Het is een studie die te scharen valt onder de zogenoemde top-down-benadering die verderop in deze paragraaf nog aan de orde zal komen.

De voorwaarden die Gun noemt, hebben zowel betrekking op de invoering als op de uitvoering, maar welke voorwaarden specifiek belangrijk zijn en hoe ze elkaar eventueel ook beïnvloeden wordt niet

behandeld. Daarnaast is het begrip ‘succesvol’ niet geheel duidelijk en blijft in algemene termen hangen.

Door Mazmanian en Sabatier (1983) is een andere lijst met factoren opgesteld. Zij stellen een zestal condities op voor effectieve implementatie. Effectiviteit komt overeen met doelbereik en is dus al wat nauwgezetter omschreven dan de mate van succes van beleid.

De zes condities van Mazmanian en Sabatier:

1. The enabling legislation or the other legal directive mandates policy objectives which are clear and consistent or at least provides substantive criteria for resolving goal conflicts;
2. The enabling legislation incorporates a sound theory identifying the principal factors and causal linkages affecting policy objectives and gives implementing officials sufficient jurisdiction over target groups and other points of leverage to attain, at least potentially, the desired goals;
3. The enabling legislation structures the implementation process so as to maximize the probability that implementing officials and target groups will perform as desired. This involves assignment to sympathetic agencies with adequate hierarchical integration, supportive decision rules, sufficient financial resources and adequate access to supporters;
4. The leaders of the implementing agency possess substantial managerial and political skills and are committed to statutory goals;
5. The program is actively supported by organized constituency groups and by a few legislators (or chief executive) throughout the implementation process, with the courts being either neutral or supportive;
6. The relative priority of statutory objectives is not undermined over time by the emergence of conflicting public policies or by changes in relevant socioeconomic conditions which undermine the statute’s causal theory or political support.

De focus ligt bij Mazmanian en Sabatier erg op de regelgeving zelf, de duidelijkheid en consistentie van de richtlijnen, de zogenoemde statutaire variabelen. Daarnaast is er aandacht voor de uitvoerende organisatie en de rol die gespeeld wordt door de omgeving van de uitvoerende organisatie.

Ook hier is sprake van een studie uit de top-down-benadering aangezien er door middel van het opstellen van goed doordacht beleid een goede uitvoering kan worden bewerkstelligd.

Wat verder nog van belang is om te vermelden bij de benadering van Mazmanian en Sabatier is dat ze inzoomen op het daadwerkelijk uitvoeren van beleid, dus het toepassingsproces. Dit wijkt natuurlijk af van het volledige implementatieproces met zowel invoering als uitvoering als object van studie.

Top-down & Bottom-up

De bovenstaande studies, die nuttige aanknopingspunten opleveren om naar de implementatie van specifieke richtlijnen binnen gemeenten te kijken, kunnen beiden getypeerd worden als ‘top-down’. Een perfecte uitvoering kan door een beleidsbepaler volgens deze benadering bereikt worden door een zo goed mogelijk doordacht beleid op te stellen en door de juiste voorwaarden te scheppen. Beleidsuitvoering zal beter verlopen wanneer er een deugdelijke beleidstheorie aan het beleid ten grondslag ligt en als het beleid, evenals de uitvoerende organisatie, goed is doordacht (Coolsma 2003).

De benadering die hier tegenover staat is de bottom-up benadering. Deze gaat er vanuit dat de uitkomst van de uitvoering niet alleen wordt bepaald door het vastgestelde beleid en de sturing door beleidsbepalers, maar ook door de werking van de uitvoerende organisatie, door eigenschappen van de regeltoepassende, uitvoerende ambtenaren en door eigenschappen en reacties en medewerking van tot naleving te bewegen burgers. “Om de beleidsuitvoering te begrijpen, moeten we aandacht besteden aan het gebruik dat uitvoerders van hun beleidsvrijheid maken” (Coolsma 2003: 138). In zijn studie over ‘street-level bureaucrats’ maakt Lipsky (1980) duidelijk dat uitvoerders onder moeilijke

omstandigheden proberen om algemene regels toe te passen op bijzondere gevallen. In bottom-up onderzoek wordt de aandacht dus gericht op de manier waarop individuele uitvoerders hun werk doen.

Model Coolsma

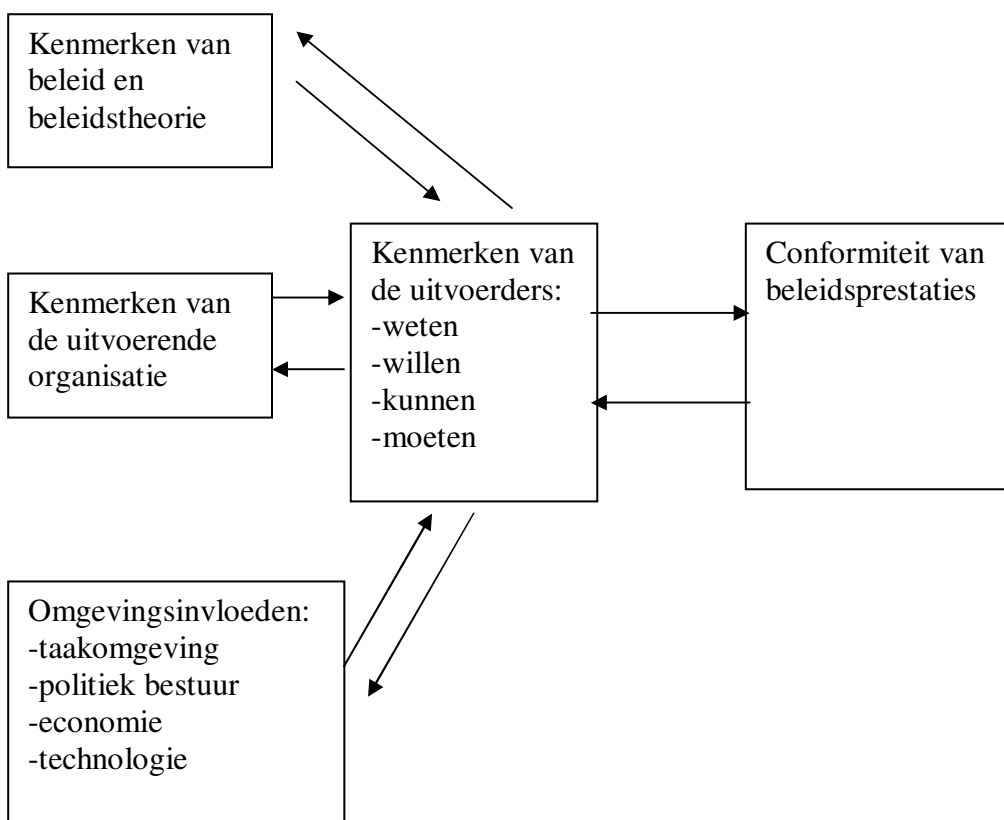
In de top-down benaderingen van Gunn en Mazmanian & Sabatier valt een lijn te ontdekken. Beiden hebben het over factoren en voorwaarden die betrekking hebben op de kenmerken van het beleid. Zo moet het beleid en de onderliggende beleidstheorie van voldoende kwaliteit zijn. Daarnaast spelen de kenmerken van de uitvoerende organisatie een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om de coördinatie en de communicatie binnen de organisatie. Tenslotte valt ook de omgeving nog als bepalende factor of voorwaarde te herkennen. Zo heeft Gunn het over externe omstandigheden en Mazmanian & Sabatier over 'socio-economic conditions' en 'political support'.

Als we hier nog de kenmerken van de uitvoerders aan toevoegen, die uit bottom-up benaderingen zoals die van Lipsky naar voren komen en die in de top-down benaderingen onderbelicht zijn gebleven, komen we tot vier groepen van factoren die van invloed zijn op de uitvoering van beleid.

In zijn hoofdstuk uit *Overheidsbeleid* uit 2003 komt Coolsma ook tot deze categorieën die van invloed zijn op de conformiteit van beleid. Hij formuleert ze als volgt:

1. Kenmerken van beleid en de beleidstheorie
2. Kenmerken van de uitvoerende organisatie
3. Omgevingsinvloeden
4. Kenmerken van uitvoerder (weten, willen, kunnen en moeten)

Volgens Coolsma staan deze categorieën van factoren niet los van elkaar en beïnvloeden ze elkaar op de manier zoals weer staat gegeven in figuur 2.



Figuur 2: Model voor de conformiteit van beleidsuitvoering (Coolsma 2003: 140)

Conformiteit van de beleidsprestaties is volgens Coolsma dat de beleidsprestaties van de uitvoerders in overeenstemming zijn met de bedoelingen van de beleidsbepalers (Coolsma 2003: 134). Bij deze beleidsprestaties gaat het echter wel weer om, wat hij noemt, externe doelen die betrekking hebben op veranderingen in de samenleving. Naast externe doelen bestaan er ook interne doelen die gericht zijn op veranderingen binnen de organisatie. Ook al is het model in eerste instantie gericht op externe doelen en is bij het implementatieconcept binnen dit onderzoek ook nadrukkelijk aandacht voor invoering, wat meer te beschouwen is als interne aangelegenheid, kan het model wel waarde hebben voor dit onderzoek. De kenmerken van de uitvoerder zijn namelijk ook de kenmerken die een implementatieambtenaar moet hebben om tot implementatie over te gaan. In de volgende paragraaf zal duidelijk worden hoe het model in dit onderzoek gebruikt kan worden en op welke van de gepresenteerde elementen de nadruk zal liggen.

§ 2.3 Model

In de vorige paragraaf zijn overzichten met factoren die samen vatten tot vier categorieën factoren die van invloed zijn op de conformiteit van beleid en die ook van beslissende invloed zijn op de implementatiesnelheid. Kenmerken van beleid, kenmerken van de organisatie, omgevingsinvloeden en kenmerken van de uitvoerders zijn namelijk niet alleen bepalend *hoe* iets gebeurt, maar net zo goed *wanneer* en *of* iets gebeurt. Het heeft dus ook verklarende kracht voor de snelheid van implementatie en uiteindelijk daarom ook voor al dan niet ontstane vertraging.

De tussenstap die Coolsma zet via de kenmerken van de uitvoerders is dan ook vruchtbaar voor dit onderzoek, ondanks dat het in zijn studie dus niet expliciet over het implementatieproces in zijn geheel en vertraging gaat. De kenmerken van de uitvoerders die Coolsma bespreekt (weten, kunnen, willen en moeten) spelen ook een centrale rol bij de vertraging die de volledige implementatie van richtlijnen binnen gemeenten oploopt.

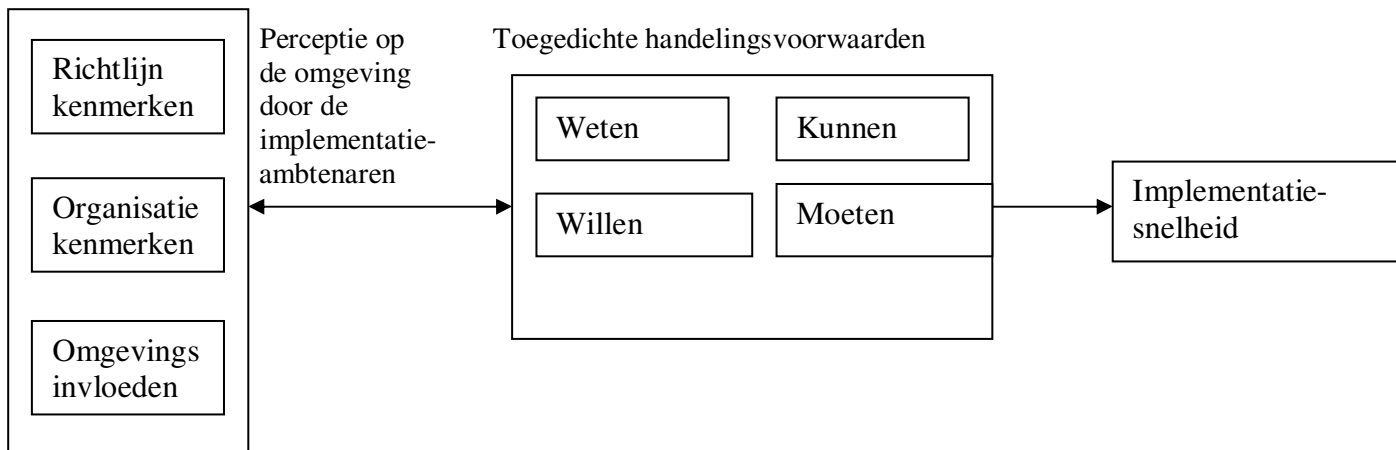
Deze vier kenmerken van uitvoerders komen niet zo maar uit de lucht vallen. Al in 1987 komt Glasbergen tot drie van die vier kenmerken: weten, willen en kunnen. Glasbergen ziet deze drie als voorwaarden voor effectieve beleidsuitvoering (1987: 84). Bij die effectievere beleidsuitvoering richt Glasbergen zich op deze voorwaarden die aanwezig moeten zijn bij de *participanten* zoals hij die noemt, en *actoren* zoals ze in dit onderzoek genoemd worden. Het zijn dus eigenlijk voorwaarden die het de actoren mogelijk maken om te handelen en zo het doel van het beleid te bewerkstelligen. Daarom worden deze voorwaarden in dit onderzoek ook wel handelingsvoorwaarden genoemd. Naast het feit dat het handelen van die actoren effectief (Glasbergen) en conform (Coolsma) moet zijn, dient het ook tijdig plaats te vinden. Het zijn dan diezelfde voorwaarden die dus gesteld kunnen worden aan het tijdig implementeren van richtlijnen. Uiteindelijk voegt Coolsma nog de voorwaarde 'moeten' toe, die enerzijds de vrijheid van de actoren beperkt en anderzijds leidt tot een drijfveer bij implementatieambtenaren om tot tijdige implementatie te komen.

De rol die implementatieambtenaren spelen bij het implementatieproces is cruciaal. De implementatieambtenaar bepaalt wanneer er begonnen wordt met invoering en in welk tempo dit proces zich zal voltrekken. Dit kwam ook naar voren bij gesprekken met gemeentefunctionarissen voorafgaand aan het daadwerkelijke onderzoek, waarin al aan werd gegeven dat de implementatieambtenaar degene is bij wie de sleutel ligt tot het al dan niet implementeren van een richtlijn. Dit rechtvaardigt de centrale positie die hij inneemt in het model van Coolsma. Als vanzelfsprekend heeft een implementatieambtenaar bij het invoeringsproces te maken met uitvoerders, maar de implementatieambtenaar is degene die aanstuurt en bepaalt wat er op een zeker moment moet gebeuren. Daarnaast is een implementatieambtenaar vaak niet alleen een invoerder, maar verricht hij ook uitvoerende werkzaamheden of is hij op zijn minst nauw betrokken bij de uitvoering. Het zijn dus dezelfde kenmerken die volgens Coolsma de conformiteit van beleid bepalen die centraal staan bij implementatieambtenaren die de snelheid van het implementatieproces bepalen. Als de

implementatieambtenaar niet weet, kan, wil en/of moet dan zal een richtlijn niet geïmplementeerd worden of tijdens het implementatieproces vertraging oplopen.

Het model wat voor de analyse van de data in dit onderzoek gebruikt kan worden is een variant op het model dat Coolsma presenteert en kan als volgt weer worden gegeven:

Omgeving



Figuur 3 Model voor analyse

Dit model is niet gelijk aan dat van Coolsma, maar vindt er wel zijn oorsprong in. Zo zijn de categorieën met factoren die van invloed zijn op de handelingsvoorwaarden gelijk aan zoals Coolsma die weergeeft. De exacte factoren die te scharen zijn onder de kenmerken van de richtlijn, organisatie en de omgevingsinvloeden zullen in de volgende paragraaf aan de orde komen. Boven de diverse factoren links in het model staat het woord *omgeving*. Hiermee wordt bedoeld dat de omgeving van de implementatieambtenaar bestaat uit de kenmerken van de richtlijn, de organisatiekenmerken en de omgevingsinvloeden.

Wat vervolgens afwijkt van het Coolsma-model is de perceptie die de implementatieambtenaren hebben op de diverse te onderscheiden factoren. Het zijn niet zo zeer de factoren zelf die bepalen welke handelingsvoorwaarden de implementatieambtenaren zichzelf toedichten, maar veeleer de perceptie die de implementatieambtenaren hebben op die factoren.

Het is ook niet mogelijk om de relatie tussen de objectieve kenmerken van de richtlijn, kenmerken van de organisatie en de omgevingsinvloeden te koppelen aan het handelen van een implementatieambtenaar. Er zijn geen oorzaken te isoleren om die vervolgens te koppelen aan het gedrag dat te observeren valt bij een implementatieambtenaar, of het gedrag waarvan hij zelf aangeeft het vertoont te hebben. We zijn dus aangewezen op de perceptie die de implementatieambtenaar op die kenmerken heeft.

Daarnaast is het feitelijk gezien ook niet juist om de objectieve kenmerken te koppelen aan gedrag. Het *zijn* namelijk niet die objectieve kenmerken die het gedrag bepalen, maar veeleer hoe de implementatieambtenaar deze percipieert. Zo kan het implementeren van een richtlijn niet veel aanspraak maken op middelen uit de organisatie, waar eerder geen aanspraak op werd gemaakt en die ook niet voor handen zijn. Echter, als een implementatieambtenaar van mening is dat het wel het geval is, zal hij minder snel geneigd zijn om die richtlijn ook daadwerkelijk te implementeren.

Er wordt dus wel een relatie verondersteld tussen de factoren en de perceptie die de implementatieambtenaren zullen hebben van die factoren. Mocht het in- en uitvoeren van een richtlijn veel aanspraak maken op middelen dan is de verwachting ook wel dat een implementatieambtenaar dat als dusdanig percipieert en dat hij dus minder snel over de benodigde capaciteit zal beschikken en wellicht ook wel minder de wil zal hebben om een richtlijn te implementeren. Het is uiteindelijk wel de perceptie die bepaalt welke handelingsvoorwaarden de implementatieambtenaren zichzelf

toedichten die op hun beurt de implementatiesnelheid bepalen, maar een relatie tussen de factoren en de perceptie op die factoren is dus wel te veronderstellen. Dit laat dus de mogelijkheid open dat het uiteindelijk niet de factoren zijn die vertraging bij implementatie veroorzaken, als wel de al dan niet vervormde perceptie op de werkelijkheid door de implementatieambtenaren.

Dit leidt tot het tweede grote verschil met het model Coolsma. Het zijn niet zo zeer de kenmerken van de *uitvoerders* die bepalen wat en hoe iets gebeurt, maar de handelingsvoorwaarden die een *implementatieambtenaar* zichzelf toedicht.

Het gaat hier dus niet om de uitvoerders, maar om die functionarissen die een richtlijn op moeten pakken en in moeten voeren binnen de gemeentelijke organisatie. Deze implementatieambtenaren kunnen als variant op de uitvoerders worden gezien zoals Coolsma die benoemt. Zoals al eerder gesteld hebben de implementatieambtenaren naast de verantwoordelijkheid voor invoering vaak ook verantwoordelijkheden op het uitvoerende vlak.

Er wordt hier afgeweken van het model Coolsma omdat Coolsma het heeft over de conformiteit van *beleidsuitvoering* en de *uitvoerder* dus ook centraal staat en door wiens beslissingen uitvoering ook niet conform het opgestelde beleid plaats zou kunnen vinden. In dit onderzoek gaat het niet alleen om het uitvoeren maar expliciet ook om het oppakken van de richtlijn en het voorbereiden van de organisatie op het toepassen van het beleid op de doelgroep. Het is dan niet de uitvoerder die centraal moet staan in het model, maar die ambtenaar die in het model *implementatieambtenaar* is genoemd en die verantwoordelijk is voor het verrichten van dit soort taken binnen de organisatie.

Daarnaast gaat het om *door zichzelf toegedichte* handelingsvoorwaarden en niet om de *daadwerkelijke kenmerken* van de implementatieambtenaren. Ten eerste is het ondoenlijk om voor alle handelingsvoorwaarden objectief te meten in hoeverre ze aanwezig zijn. Globaal kan wel gezien worden wanneer een richtlijn naar een gemeente is gecorrespondeerd, hoeveel middelen en fulltime medewerkers ze ongeveer ter beschikking hebben en hoe de aansturing binnen een gemeente georganiseerd is. Echter, het exact in kaart brengen van al deze informatie is een te bewerkelijk proces binnen dit onderzoek. Daarnaast is het objectief niet vast te stellen in hoeverre een *implementatieambtenaar* de bereidheid bezat om een richtlijn te implementeren. Je bent hier in hoge mate afhankelijk van de informatie die de respondent zelf ter beschikking stelt.

Ten tweede geldt ook hier dat het voornamelijk van belang is hoe een respondent bepaalde zaken percipieert. Het gaat er dus niet zo zeer om of er vanuit de eigen organisatie veel druk wordt gezet op een *implementatieambtenaar* om een richtlijn te implementeren, maar veeleer of de *implementatieambtenaar* deze druk ook als dusdanig ervaart.

De kenmerken van de implementatieambtenaren zullen in dit onderzoek dus omschreven worden als handelingsvoorwaarden. Het *weten* en het *kunnen* zijn misschien in letterlijke zin meer aan te duiden als voorwaarden en het *moeten* en het *willen* veeleer als ‘drivers’ voor handelen. In dit onderzoek wordt de aanwezigheid van de vier kenmerken van de implementatieambtenaren gezamenlijk dus aangeduid als handelingsvoorwaarden. Een *implementatieambtenaar* moet weten wat hij moet doen, moet in staat worden gesteld om dat te doen, moet de wil hebben om het te doen en moet een bepaalde mate van verplicht worden om iets te doen. Deze handelingsvoorwaarden hoeven niet allemaal in maximale mate aanwezig te zijn, de ene kan de andere zelfs compenseren, maar het totaal moet wel een minimale waarde hebben. Het is dus de combinatie van deze handelingsvoorwaarden, of het ontbreken daarvan, die voor honderd procent het handelen van die implementatieambtenaren verklaart. Het is de perceptie van de implementatieambtenaren op de drie groepen factoren links in het model (kenmerken van de richtlijn, kenmerken van de uitvoerende organisatie en omgevingsinvloeden) die de samenstelling van het totale pakket handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten, verklaren en die verantwoordelijk zijn voor de manier waarop de *implementatieambtenaar* uiteindelijk handelt.

Verder gaat het om, al dan niet terecht, *door zichzelf toegedichte* handelingsvoorwaarden van de implementatieambtenaren en dus niet zo zeer om de feitelijke aanwezigheid van deze handelingsvoorwaarden. Zo kan er bijvoorbeeld vanuit het Rijk wel een verplichting zijn om een richtlijn in en uit te voeren, maar zolang een *implementatieambtenaar* die verplichting niet voelt zal de

kans dat hij een richtlijn snel in- en uitvoert niet toenemen. Hetzelfde geldt voor de mate waarin een implementatieambtenaar in staat is om een richtlijn in en uit te voeren. Zo lang hij er zelf niet van overtuigd is dat hij in staat zal zijn om een richtlijn in en uit te voeren, zal hij er ook niet snel aan beginnen.

Net als in het model staat de pijl van de omgeving naar de handelingsvoorwaarden in twee richtingen weergegeven. Hiermee wordt aangegeven dat ook de toegedichte handelingsvoorwaarden van de implementatieambtenaren invloed hebben op de omgeving. Als ambtenaren bijvoorbeeld niet het idee hebben dat ze in staat zullen zijn om extra middelen vrij te krijgen om een bepaalde richtlijn te implementeren, zullen ze die poging ook minder snel ondernemen. Dit heeft dus invloed op de factor *beschikbaarheid van middelen*. De exacte mate waarin deze relatie al dan niet aanwezig is bij gemeenten wordt niet onderzocht. Het gaat primair om de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten en de factoren die daaraan ten grondslag liggen.

§ 2.4 Handelingsvoorwaarden

De laatste stap in het model is die van de zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden op de snelheid van implementatie. Zoals al eerder gesteld in deze paragraaf hebben alle handelingsvoorwaarden een invloed op de snelheid van implementatie.

Over de handelingsvoorwaarden die in het model genoemd worden kan het volgende worden gesteld:

Weten

Bij het weten draait het om het weten wat het beleid, de richtlijn in casu, inhoudt.

Implementatieambtenaren moeten dus allereerst op de hoogte worden gesteld van een nieuw te implementeren richtlijn. Ten tweede moeten ze ook weten welke handelingen er voort dienen te vloeien uit de verplichting om de richtlijn in te voeren binnen de gemeentelijke organisatie en uiteindelijk ook uit te voeren.

Kunnen

Implementatieambtenaren moeten in staat worden gesteld om een richtlijn te implementeren. Ze moeten dus de capaciteit en de mogelijkheden (hulpbronnen) hebben om datgene te doen wat van ze verlangd wordt.

Willen

Invoerders moeten bereid zijn om datgene te doen wat van ze verlangd wordt. Het draait hier om de bereidheid die ze hebben om een richtlijn te implementeren.

Moeten

Bij het moeten gaat het om de mate waarin de invoerder wordt gedwongen om een richtlijn in te voeren. Hierbij valt te denken aan prestatiecontracten, toezicht en verantwoording die implementatieambtenaren af moeten leggen over hun geleverde werk aan zowel hogere overheden als binnen de eigen organisatie.

De vraag is nu welke relaties de zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden hebben met de implementatiesnelheid zoals dat in het model waar valt te nemen. Waar het gaat om het weten en het kunnen kan er gesteld worden dat er een bepaald minimum van aanwezig moet zijn bij de implementatieambtenaren. Ze moeten op de hoogte zijn van wat ze moeten implementeren en ze

moeten in staat worden gesteld om daar ook handen en voeten aan te geven. Het is niet zo dat hoe meer een implementatieambtenaar weet en hoe meer een implementatieambtenaar kan, hoe hoger de implementatiesnelheid zal zijn, maar er zal wel sprake moeten zijn van een bepaald minimum. Voor het willen kan wel gesteld worden dat des te meer een implementatieambtenaar bereid is om een richtlijn te implementeren, des te sneller zal het implementatieproces ook zal verlopen. Tenslotte zal een implementatieambtenaar ook de verplichting moeten voelen om een richtlijn te implementeren. Tot een bepaalde grens zal ook voor het moeten gelden dat hoe meer een implementatieambtenaar gedwongen wordt om een richtlijn te implementeren, des te sneller het in de regel zal gaan. In de vorm van een definitie zien de relaties tussen de zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden en de implementatiesnelheid er als volgt uit:

Weten:

Een implementatieambtenaar zal zichzelf een minimum hoeveelheid wetenschap over een richtlijn toe moeten dichten om tot implementatie te komen en hoe minder een implementatieambtenaar meent te weten wat hij moet implementeren, des te lager ligt de implementatiesnelheid.

Kunnen:

Een implementatieambtenaar zal zichzelf een minimum aan capaciteiten en mogelijkheden toe moeten dichten om tot implementatie te komen en hoe minder een implementatieambtenaar meent in staat te zijn om een richtlijn te implementeren, des te lager ligt de implementatiesnelheid.

Willen:

Hoe minder een implementatieambtenaar bereid is om een richtlijn te implementeren, des te lager ligt de implementatiesnelheid.

Moeten:

Hoe minder een implementatieambtenaar meent verplicht te zijn om een richtlijn te implementeren, des te lager ligt de implementatiesnelheid.

Bij deze weergegeven relaties dient wel gerealiseerd te worden dat de zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden bestaan als een samenhangend geheel. Een implementatieambtenaar kan wel op de hoogte zijn van een richtlijn, gemotiveerd zijn om deze te implementeren en ook een druk ervaren om de richtlijn implementeren, als hij niet in staat is gesteld om dat te doen, zal een richtlijn toch niet geïmplementeerd worden. Voor de eerste twee zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden geldt dus dat er een minimum van aanwezig zal moeten zijn bij de implementatieambtenaar en voor de laatste twee geldt dat de implementatieambtenaar zichzelf in ieder geval *of* een bepaalde mate van bereidheid toe moet dichten *of* een bepaalde mate van dwang op hem zal moeten ervaren, om tot implementatie over te gaan.

Uit het inleidende hoofdstuk waar de onderzoeksvragen van dit onderzoek gepresenteerd zijn, is duidelijk geworden dat het onderzoek gaat over vertraging bij implementatie. Nu draait het model zoals dat hierboven weer is gegeven niet zozeer om vertraging als wel om snelheid van implementatie. De snelheid van implementatie hangt op de volgende manier samen met de mate van opgetreden vertraging:

“Des te lager de implementatiesnelheid des te groter de kans op vertraging.”

Het is dus niet per definitie zo dat als de snelheid van implementatie afneemt er automatisch vertraging optreedt. Er is namelijk pas sprake van vertraging bij implementatie als de deadline van de richtlijn niet gehaald wordt. Het kan dus zo zijn dat de snelheid van implementatie in de ene gemeente beduidend lager is dan in de andere, maar dat er uiteindelijk toch geen vertraging op is getreden.

Samenvattend, beschrijft het model dus dat de perceptie van de implementatieambtenaar op zijn omgeving bepaalt in hoeverre hij zichzelf de diverse handelingsvoorwaarden toedicht, welke op hun beurt de snelheid van implementatie bepalen, wat verantwoordelijk is voor de kans dat vertraging bij implementatie optreedt.

Om het model volledig duidelijk te krijgen zal in de volgende paragraaf omschreven worden om welke factoren het nu exact draait als er gesproken wordt van richtlijnenkenmerken, organisatiekenmerken en omgevingsinvloeden.

§ 2.5 Factoren

Tot slot van dit theoretisch kader zal het meest linker deel van het model aan de orde komen. Hier worden de diverse factoren behandeld die uit de literatuur naar voren zijn gekomen als van invloed zijnde op de handelingsvoorwaarden zoals implementatieambtenaren deze zichzelf via hun perceptie op die factoren toedichten. Er zal gebruik worden gemaakt van de categorisering die Coolsma hanteert. Allereerst zullen de factoren die met de te implementeren richtlijnen samenhangen behandeld worden. Vervolgens komen de factoren aan bod die gekoppeld kunnen worden aan de organisatie en tenslotte zullen de factoren die met de omgeving samenhangen de revue passeren. Bij elke factor zal weer worden gegeven welke relatie tussen de factor en de handelingsvoorwaarde mag worden verondersteld.

Veel van de onderstaande factoren bevinden zich op het snijvlak van de inhoud van de richtlijn en de organisatie waarbinnen ze ingevoerd en uiteindelijk uitgevoerd dienen te worden. Zo kan een richtlijn op vele gebieden als innovatief te duiden zijn. Indien een organisatie daar goed mee om kan gaan hoeft dat geen negatieve invloed te hebben op de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten. De factoren die op het snijvlak liggen van de richtlijn en de organisatie zullen hier onder de kenmerken van de richtlijn worden behandeld.

Verder zijn er factoren die naast een direct verband met de zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden van de implementatieambtenaren daar ook een indirect verband mee hebben. Hierbij valt te denken aan de factoren die invloed hebben op de capaciteit en de bereidheid van de uitvoerders om een richtlijn uit te voeren.

Deze wetenschap bij de invoerders over de uitvoerders zal als aparte factor op worden genomen bij de kenmerken van de organisatie.

Kenmerken van de richtlijn:

- De duidelijkheid van de communicatie van de richtlijn richting de gemeente

Het begin van het invoeringsproces, als deel van het implementatieproces, is in hoofdstuk 1 gedefinieerd als het moment waarop een richtlijn de gemeentelijke organisatie binnenkomt. Dit hoeft niet altijd op dezelfde manier te gebeuren en het zal bij de ene richtlijn duidelijker zijn wanneer het invoeringsproces een aanvang heeft genomen dan bij het andere. Het is zelfs mogelijk dat diverse actoren van mening verschillen over wanneer het invoeren nu echt begonnen is. Het is van belang hoe een richtlijn bij een gemeente binnen is gekomen en of dit op een geëigende en duidelijke manier is gebeurd. Zijn de richtlijnen bij de juiste en verantwoordelijke personen binnengekomen? Is de richtlijn gecorrespondeerd op de manier die gebruikelijk is of in het richtlijnspecifieke geval voor is geschreven?

Op het moment dat een richtlijn niet goed naar een gemeentelijke organisatie wordt gecommuniceerd kan er van invoering nauwelijks of geen sprake zijn.

De veronderstelde relatie tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe slechter de richtlijn is gecommuniceerd richting de gemeente, des te groter de kans dat implementatieambtenaren menen te weinig te weten van een richtlijn.”

- De inhoudelijke duidelijkheid van de richtlijn

Niet elke richtlijn zal even duidelijk zijn in welke doelen ze nastreeft, welke taken verricht dienen te worden en welke middelen daartoe aangewend dienen te worden. Door onduidelijke formulering, of simpelweg door het ontbreken van dergelijke informatie, worden implementatieambtenaren minder goed in staat gesteld om de richtlijn goed en op tijd in en uit te voeren.

De veronderstelde relatie tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe onduidelijker een richtlijn op is gesteld, des te groter de kans dat implementatieambtenaren menen te weinig te weten van een richtlijn.”

- De juistheid en volledigheid van de richtlijn

Er valt ook iets te zeggen over de kwaliteit van de theorie die gehanteerd wordt. Zijn de oorzaak-gevolg-relaties die aan een theorie ten grondslag liggen logisch en zijn de finale veronderstellingen betreffende de inzet van middelen die leiden tot bepaalde doelen deugdelijk? Indien de theorie niet juist is of de veronderstellingen die aan een richtlijn ten grondslag liggen niet deugdelijk zijn kan dat leiden tot een gebrekkige aanvaardbaarheid van de richtlijn bij de implementatieambtenaren.

Daarnaast dient een richtlijn volledig te zijn. Er mogen geen hiaten zitten in de richtlijn, die er voor zorgen dat er niet handelend opgetreden kan worden door gemeenten indien zij gebreken waarnemen.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe onjuister een richtlijn inhoudelijk is, des te groter de kans dat implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

“Hoe onvollediger een richtlijn inhoudelijk is, des te groter de kans dat implementatieambtenaren menen de richtlijn niet te kunnen implementeren.”

- Het innovatieve karakter van de richtlijn

Een nieuwe te implementeren richtlijn kan veel veranderingen impliceren en uiteindelijk veroorzaken binnen een organisatie. De verwachting is dat indien de veranderingen die een richtlijn *impliceert* groter zijn, het implementatieproces langer zal duren en dat hoe groter de veranderingen tijdens de implementatie *daadwerkelijk* blijken te zijn, des te langer het implementatieproces eveneens zal duren.

Er moet bij deze factor dus een onderscheid worden gemaakt tussen de geïmpliceerde en de feitelijke verandering die een richtlijn met zich meebrengt. De geïmpliceerde veranderingen van een richtlijn hebben uiteindelijk invloed op de wil van de implementatieambtenaren om een richtlijn te implementeren. De feitelijke veranderingen die een richtlijn met zich meebrengt hebben invloed op vermogen van de organisatie om een richtlijn te implementeren.

Om bij het tweede aspect te beginnen, ligt dit natuurlijk, zoals ook aan in de inleiding van deze paragraaf aangegeven is, op het snijvlak van de verandering die een richtlijn met zich meebrengt en de eigenschappen die een organisatie bezit om met veranderende omstandigheden om te gaan. Als we de terugkoppeling maken naar de aanleiding van dit onderzoek dan is de verwachting dat de verklaring voor het optreden van vertraging bij implementatie vooral te vinden zal zijn in de geïmpliceerde

verandering die een richtlijn met zich meebrengt en niet zo zeer in de feitelijke veranderingen die gaandeweg het implementatieproces ten tonele verschijnen. Toch verdient het wel aandacht als mogelijke verklaring voor het niet in en uit kunnen voeren van een richtlijn en dus als aanleiding voor vertraging.

De geïmpliceerde veranderingen die een richtlijn met zich meebrengt hebben vooral invloed op de wil van de implementatieambtenaren om aan het implementatietraject te beginnen. Als ze al veel problemen voorzien voordat ze het proces ingaan zullen ze veel minder snel bereid zijn het proces ook daadwerkelijk op te starten.

Het innovatieve karakter kan op een zestal van elkaar te onderscheiden elementen van toepassing zijn:

- Middelen

Een nieuw in te voeren richtlijn kan aanspraak maken op middelen die bij de uitvoering van eerdere richtlijnen niet aangewend werden. Bij middelen moet hier gedacht worden aan financiële middelen alsmede capaciteit en kwaliteit van functionarissen binnen de organisatie. Dit wordt pas echt een probleem indien de geïmpliceerde benodigde middelen voor de implementatie van de richtlijn niet voorhanden zijn binnen de organisatie. Het aanspraak maken op middelen die er niet zijn en waar eerder geen beroep op werd gedaan kan leiden tot een verminderde wil om met het implementatieproces te beginnen. Ook tijdens het implementatieproces is het mogelijk dat de middelen om het implementatieproces af te ronden onvoldoende blijken te zijn.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe meer aanspraak een te implementeren richtlijn impliceert te maken op middelen, die eerder niet aan werden gewend en die niet voorhanden zijn, des te groter de kans dat implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

“Hoe meer aanspraak een richtlijn tijdens het implementatieproces daadwerkelijk maakt op middelen, die eerder niet aan werden gewend en die niet voorhanden zijn, des te groter de kans dat implementatieambtenaren menen de richtlijn niet te kunnen implementeren.”

- Doelstellingen

Waar het gaat om de doelstellingen van het beleid kan een zelfde type redenering worden gemaakt als bij de middelen. Te hoge doelstellingen kunnen voordat de implementatie begint leiden tot cynisme bij de implementatieambtenaren. Tijdens het implementatieproces kunnen de veranderingen wat betreft de uit te voeren taken (verbonden met de doelstellingen) die een gemeente moet ondergaan om de richtlijn te implementeren te groot zijn waardoor de implementatie vertraging oploopt.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe ambitieuzer de doelstellingen, hoe groter de kans op cynisme en daaruit volgend hoe groter de kans dat implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

“Hoe ambitieuzer de doelstellingen des te groter de kans dat implementatieambtenaren menen de richtlijn niet te kunnen implementeren”

- Theoretische veronderstellingen

Naast de juistheid van de theoretische veronderstellingen, wat al eerder in dit hoofdstuk genoemd is, kunnen de theoretische veronderstellingen ook afwijken van die van eerdere richtlijnen. Als de theoretische veronderstellingen veel verschillen van de gangbare theorie of er zelfs tegenin gaan, kan dat leiden tot onwil bij in de implementatieambtenaren om de richtlijn te implementeren.

De veronderstelde relatie tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe meer de theoretische veronderstellingen afwijken of indruisen tegen de theoretische veronderstellingen van bestaand beleid des te groter de kans dat de implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

- Uit te voeren werkzaamheden

De werkzaamheden die geïmpliceerd worden door een richtlijn die geïmplementeerd moet worden door een gemeente, kunnen afwijken van de werkzaamheden die op basis van bestaand beleid verricht dienen te worden. Indien implementatieambtenaren denken dat ze, om welke reden dan ook niet in staat zullen zijn om deze werkzaamheden te verrichten, zal de wil om te implementeren afnemen. Naast de geïmpliceerde werkzaamheden kunnen ook de werkzaamheden die daadwerkelijk samenhangen met het implementatieproces niet hetzelfde zijn met wat men vanuit bestaand beleid gewoon is en kan er tijdens het implementatieproces dus ook vertraging optreden door een gebrek aan kunnen bij de implementatieambtenaren.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe meer de geïmpliceerde te verrichten werkzaamheden afwijken van de werkzaamheden die op basis van bestaand beleid verricht dienen te worden waarvan verwacht wordt dat de implementatieambtenaren niet in staat zullen zijn deze nu alsnog te verrichten, des te groter de kans dat de implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

“Hoe meer de te verrichten werkzaamheden bij de implementatie van de richtlijn afwijken van de werkzaamheden die op basis van bestaand beleid verricht dienden te worden, des te groter de kans dat de implementatieambtenaren menen de richtlijn niet te kunnen implementeren.”

- Samenwerking tussen individuen en organisatiedelen

Naast het type uit te voeren werkzaamheden kan een richtlijn ook samenwerking tussen organisatiedelen veronderstellen. Net als bij het type uit te voeren werkzaamheden kan deze veronderstelde samenwerking afwijken van wat volgens bestaand beleid gebruikelijk is. Indien implementatieambtenaren denken dat ze deze samenwerking met betrekking tot het implementatieproces niet tot stand kunnen brengen, zal de wil om te implementeren afnemen. Ook hiervoor geldt dat tijdens het implementatieproces een bepaalde vorm van samenwerking tussen individuen en organisatiedelen kan worden verlangd waar een gemeentelijke organisatie niet mee bekend is en welke ook moeilijk tot stand te brengen is. Dit kan tijdens het reeds opgestarte implementatieproces ook tot vertraging leiden.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe meer de geïmpliceerde samenwerking afwijkt van de samenwerking die op basis van bestaand beleid plaats vindt, en waarbij verwacht wordt dat de gemeente niet in staat zal zijn om deze vorm van samenwerking tot stand te brengen, des te groter de kans dat de implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

“Hoe meer de samenwerking bij implementatie afwijkt van de samenwerking die op basis van bestaand beleid plaats vindt, des te groter de kans dat de implementatieambtenaren menen de richtlijn niet te kunnen implementeren.”

- Normen, waarden en manier van werken & samenwerken

Naast de theoretische veronderstellingen die aan een richtlijn ten grondslag liggen hangen er ook normen, waarden en manieren van werken & samenwerken samen met een te implementeren richtlijn. Dat is wat anders dan besproken is bij het type uit te voeren werkzaamheden. Bij het type uit te voeren werkzaamheden kan het zo zijn dat ze binnen een gemeente niet gewend waren om vergunningen uit te geven en dat nu plotseling wel moeten doen. Hier gaat het eerder over de procedure waarop een vergunning uit moet worden gegeven of over hoe bedrijven moeten worden benaderd. Hiervoor geldt ook dat de geïmpliceerde andere manier de wil bij implementatieambtenaren om in te voeren af kan laten nemen en dat bij feitelijke implementatie het proces vertraging oploopt, omdat er moeite wordt ondervonden met de nieuwe normen, waarden, en manier van werken & samenwerken.

In feite gaat het hier om de flexibiliteit van de organisatiecultuur die binnen een gemeente aanwezig is. Indien de cultuur als flexibel te beschouwen is, en er dus binnen de organisatie goed met veranderingen om kan worden gegaan, zullen de eventuele veranderingen die een richtlijn met zich meebrengt, met betrekking tot normen, waarden en de manier van werken & samenwerken, geen invloed hebben op de wil of het vermogen van implementatieambtenaren om een richtlijn in te voeren. Indien de gemeentelijke organisatie daar wel moeite mee ondervindt kan dit wel gevolgen hebben voor de wil en het vermogen van een implementatieambtenaar om een richtlijn te implementeren.

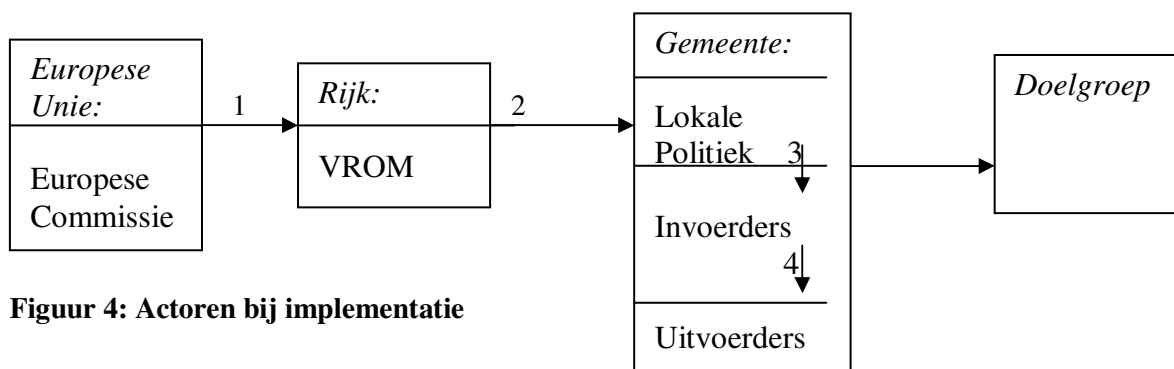
De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe meer de geïmpliceerde normen, waarden en manier van werken & samenwerken, afwijkt van wat op dat moment gebruikelijk is en waarbij verwacht wordt dat de gemeente niet in staat zal zijn om deze te implementeren binnen de organisatie, des te groter de kans dat de implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

“Hoe meer de geïmpliceerde normen, waarden en manier van werken & samenwerken, afwijkt van wat op dat moment gebruikelijk is des te groter de kans dat de implementatieambtenaren menen de richtlijn niet te kunnen implementeren.”

Kenmerken van de organisatie:

Bij de factoren die in deze categorie vallen gaat het om zaken die vanuit de organisatie van invloed zijn op de zichzelf toegedichte handelingseigenschappen van de implementatieambtenaren. In het kader van dit onderzoek kunnen grosso modo vier groepen betrokken actoren bij het invoeren van een Europese milieurichtlijn worden onderscheiden: De Europese Unie, het Rijk, de gemeente en de doelgroep. De overgang van de ene actor naar de andere zou als barrière bij implementatie kunnen worden gezien. Nu kunnen er binnen de gemeentelijke organisatie, in het kader van dit onderzoek, een drietal van elkaar te onderscheiden actoren weer worden gegeven, waarbij de relatie van de ene actor met de andere ook als barrière kan worden beschouwd (zie figuur 4).



Figuur 4: Actoren bij implementatie

In totaal zijn er dus een vijftal barrières te onderscheiden met betrekking tot de implementatie van een richtlijn. Als we het in dit onderzoek dus hebben over implementatie dan is het niet zo dat er maar één barrière of relatie centraal staat. De barrière tussen de Europese Unie en het Rijk krijgt in dit onderzoek minder aandacht, hoewel het feit dat een richtlijn afkomstig is uit de Europese Unie wel van invloed kan zijn op de implementatiesnelheid van een richtlijn bij een Nederlandse gemeente. Er zou dus ook een pijl getrokken kunnen worden van de Europese Unie naar de gemeente. Maar nogmaals, daar ligt de nadruk in dit onderzoek niet op.

De overige barrières en de daarmee verbonden actoren spelen allemaal een belangrijke rol in het onderzoek. In figuur 4 is waar te nemen dat er in het kader van dit onderzoek binnen de gemeente een drietal groepen actoren is te onderscheiden, de lokale politiek, de invoerders en de uitvoerders. In deze paragraaf zullen de factoren dan ook in worden gedeeld naar actor en derhalve uit drie delen bestaan. In de volgende paragraaf over omgeving zullen het Rijk en de doelgroep aan bod komen, die als omgeving van de gemeentelijke organisatie kunnen worden gezien.

Lokale politiek/bestuur

- De manier van sturing en controle van de implementatieambtenaren vanuit de lokale politiek

Europese milieurichtlijnen worden vanuit de Europese Unie via het ministerie van VROM doorgestuurd aan de wethouder van milieu in de gemeente of direct naar de gemeentesecretaris of de betreffende afdeling. De wethouder zorgt er voor dat een richtlijn terechtkomt bij de ambtenaar die we in dit onderzoek implementatieambtenaar noemen. De wethouder is verantwoordelijk voor zijn ambtenaren en is dus ook verantwoordelijk voor de implementatie van een milieurichtlijn. Implementatieambtenaren kunnen op diverse manieren aan worden gestuurd en worden gecontroleerd met de daaraan verbonden consequenties. Er valt te verwachten dat als de controle en aansturing vanuit de top van gemeentelijke organisatie richting de implementatieambtenaren ontbreekt en/of er geen consequenties verbonden zijn aan het in gebreke blijven, de implementatieambtenaren minder de druk zullen voelen dat ze verplicht zijn om de betreffende richtlijn te implementeren. Daarnaast kan er ook gesteld worden dat implementatieambtenaren wellicht minder snel geneigd zullen zijn om een richtlijn te implementeren als ze ook niet voldoende positieve prikkels vanuit de lokale politiek ontvangen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan bonussen, promoties of complimenten.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe minder controle en aansturing met de daaraan verbonden consequenties voor de implementatieambtenaren aanwezig is, des te kleiner de kans dat de implementatieambtenaren menen de richtlijn te moeten implementeren.”

“Hoe minder positieve prikkels implementatieambtenaren vanuit de organisatie krijgen om een richtlijn te implementeren des te kleiner is de kans implementatieambtenaren de richtlijn willen implementeren.”

- Steun van de lokale politiek

De implementatieambtenaren en de lokale politici kunnen soms tegengestelde belangen hebben bij de implementatie van een richtlijn. Met name als de lokale politiek niet echt zit te wachten op de implementatie van een richtlijn zal de wil bij de implementatieambtenaren ontbreken om een richtlijn (snel) te implementeren. Indien lokale politici wel graag zien dat een richtlijn snel geïmplementeerd wordt beschikken zij over de hiërarchische sturingselementen om de implementatieambtenaren tot meer actie te bewegen. Met name het eerste is hier dus van belang.

De veronderstelde relatie tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaar:

“Hoe minder steun de implementatieambtenaren krijgen van de lokale politiek, des te groter de kans dat de implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

Invoerders

In figuur 4 wordt er een onderscheid gemaakt tussen invoerders en uitvoerders. Zoals al eerder gesteld zijn invoerders die ambtenaren die een richtlijn oppakken en de eigen organisatie gereed maken voor de daadwerkelijk toepassing van beleid. De uitvoerders, waarvan ze in de figuur onderscheiden worden, zijn zij die het beleid daadwerkelijk op de doelgroep toepassen. Uit vooronderzoek is gebleken dat invoering en uitvoering vaak samenvallen in één persoon. Vaak is het echter wel zo dat een richtlijn niet door slechts één persoon wordt geïmplementeerd, maar dat er meerdere personen bij de implementatie betrokken zijn. Maar dat valt niet per definitie samen met het onderscheid dat tussen invoering en uitvoering is gemaakt. Om toch het verschil tussen de verschillende taken en de mogelijke problemen die samenhangen met de coördinatie en afstemming tussen diverse ambtenaren aanhangig te maken, zal in deze paragraaf het onderscheid tussen invoerders en uitvoerders gehandhaafd blijven.

- Orgaan dat veranderingen in de gaten houdt

De snelheid waarmee de invoerders op de hoogte zijn van nieuw in te voeren Europese milieuriichtlijnen hangt niet alleen samen met de communicatie van het Rijk richting de gemeenten, maar ook met de manier waarop gemeenten zich verwittigen van ontwikkelingen op het gebied van Europese milieu wet- en regelgeving. De verwachting is dan ook dat gemeenten eerder en beter op de hoogte zijn van in te voeren richtlijn als zij over een orgaan of een persoon beschikken die dergelijke ontwikkelingen op de voet volgt.

De veronderstelde relatie tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de invoerder:

“Indien een gemeente niet over een orgaan of persoon beschikt die veranderingen in Europese milieuregelgeving in de gaten houdt, des te groter de kans dat invoerders menen te weinig te weten van een richtlijn.”

- Belangentegenstelling en conflict tussen de invoerders

Het is niet gezegd dat er binnen een gemeente slechts één functionaris aan is te wijzen als invoerder. Met name in situaties waarin een teamleider of het hoofd van een afdeling een projectleider aanwijst om het invoeringsproces te begeleiden zijn beiden als invoerder aan te merken. Er kan tussen de invoerders onderling sprake zijn van een belangentegenstelling of zelfs van een conflict over hoe de

richtlijn in te voeren. De verwachting is dat de wil bij deze invoerders af zal nemen naarmate er meer sprake is van belangentegenstelling of conflict. Daarnaast kunnen ze elkaar ook dermate tegenwerken dat ze minder goed in staat zijn om de richtlijn in te voeren.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de invoerder:

“Hoe meer sprake er is van belangentegenstelling en conflict tussen invoerders onderling, hoe groter de kans dat invoerders de richtlijn niet in willen voeren.”

“Hoe meer sprake er is van belangentegenstelling en conflict tussen invoerders onderling, hoe groter de kans dat invoerder menen de richtlijn niet in te kunnen voeren.”

Uitvoerders

- Inzicht van de wil en capaciteit van de uitvoerders

Behalve met de lokale politici van een gemeente hebben invoerders bij het invoeren van een richtlijn ook te maken met de functionarissen die de richtlijn daadwerkelijk zullen moeten toepassen. Deze uitvoerders zullen ook hun voorkeuren hebben aangaande de te implementeren richtlijn en zullen ook gebonden zijn aan bepaalde capaciteiten. Een invoerder maakt voordat hij begint aan het invoeringsproces en gedurende dit proces een inschatting van de bereidheid en de mogelijkheden die de uitvoerders bezitten om een richtlijn uit te gaan voeren. Dit heeft invloed op de bereidheid van een invoerder om met de invoering te beginnen en om er de vaart in te houden. Indien een invoerder al inschat dat er van uitvoering uiteindelijk weinig terecht gaat komen door onwil of onkunde bij de uitvoerders zal hij minder snel geneigd zijn een richtlijn in te voeren. Op welke manier die onwil of onkunde bij de uitvoerders ontstaat, heeft voor dit onderzoek weinig waarde. Maar veel van de oorzaken zullen te maken hebben met de factoren die hier bij de kenmerken van de richtlijn zijn beschreven. Deze kenmerken hebben dus een directe relatie met de handelingsvoorwaarden van de invoerders en een indirecte via de uitvoerders.

De veronderstelde relatie tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de invoerder:

Hoe meer de invoerder inschat dat er door een gebrekkige bereidheid of een gebrekkige capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) bij de uitvoerders van uitvoering weinig terecht zal komen, des te groter de kans dat hij de richtlijn niet in wil voeren.

- Belangentegenstelling en conflict tussen uitvoerders en de invoerders

Naast de inschatting die invoerders maken van de bereidheid en de capaciteit van de uitvoerders, kunnen ze ook te maken krijgen met een gebrek aan bereidheid en capaciteit tijdens het invoeringsproces zelf. Door verschillende belangen of verschillende doelen die invoerders en uitvoerders nastreven kan er een conflict ontstaan welke vertragend kan werken. Zoals gezegd spelen uitvoerders ook een rol tijdens het invoeringsproces en is hun inzet benodigd voor het laten slagen van de invoering. Het optreden van belangentegenstelling en conflict tijdens het invoeringsproces kan leiden tot een verminderde bereidheid bij de invoerders alsmede tot een vermindering van het in staat zijn om een richtlijn in te voeren door de invoerders.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de invoerder:

“Hoe meer belangentegenstellingen en conflicten er tussen invoerders en uitvoerders zijn, des te groter de kans dat de invoerders de richtlijn niet in willen voeren.”

“Hoe meer belangentegenstellingen en conflicten er tussen invoerders en uitvoerders zijn, des te groter de kans dat invoerders menen de richtlijn niet in te kunnen voeren.”

Omgevingsinvloeden

In figuur 4 is te zien dat er naast de actoren die binnen de gemeentelijke organisatie met elkaar te maken hebben rondom implementatie er nog een tweetal (groepen van) actoren te onderscheiden zijn die een rol spelen bij de implementatie van een richtlijn: het Rijk en de doelgroep. In termen van het in de vorige paragraaf gepresenteerde model vormen deze actoren de omgeving van de gemeentelijke organisatie.

Bij beide omgevingselementen speelt een rol hoeveel macht en invloed ze hebben op gemeenten en wat hun houding is ten opzichte van de te implementeren richtlijn.

Het Rijk (VROM)

- De mate en manier van sturing vanuit het Rijk richting de gemeente.

Het Rijk is binnen dit onderzoek de opdrachtgever voor in- en uitvoering van de geselecteerde richtlijnen. In die zin kan er gesteld worden dat het Rijk positief ten opzichte van implementatie van de richtlijn staat. De mate waarin het echter middelen verschaft om de implementatie van de richtlijn mogelijk te maken kan verschillen. Indien ze gemeenten ruim ondersteunt om in- en uitvoering mogelijk te maken is er sprake van een positieve prikkel voor gemeenten om dit ook daadwerkelijk te doen.

Naast positieve prikkels zal het Rijk gemeenten ook moeten controleren of er daadwerkelijk sprake is van implementatie van de richtlijn. Hoe meer controle er is hoe meer je mag verwachten dat een gemeente ook daadwerkelijk aan in- en uitvoeren toekomt. Hiermee hangen ook nog de negatieve consequenties samen die het Rijk aan het niet in- en uitvoeren van een richtlijn kan verbinden. Als negatieve gevolgen van rijkswege uitblijven, mag verwacht worden dat implementatieambtenaren ook minder snel geneigd zijn om het implementatieproces te starten of er haast mee te maken indien er al mee begonnen is.

De veronderstelde relaties tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaren:

“Hoe meer positieve prikkels implementatieambtenaren ontvangen vanuit het Rijk des te groter de kans dat implementatieambtenaren de richtlijn willen implementeren en menen de richtlijn te kunnen implementeren.”

“Aan hoe meer controle vanuit het Rijk, met de daaraan verbonden negatieve gevolgen, een gemeente wordt blootgesteld, des te groter de kans dat implementatieambtenaren menen een richtlijn te moeten implementeren.”

De doelgroep

- De houding en macht/invloed van de doelgroep van de richtlijn ten opzichte van de gemeente.

Een andere groep die de omgeving van een gemeente omvat en die in dit onderzoek relevant is, is de doelgroep van de uiteindelijk te implementeren richtlijn. De houding van de doelgroep is zowel van belang voor de toepassingsfase van de richtlijn, als voor de invoeringsfase. Indien de doelgroep negatief tegenover een richtlijn staat, machtig is en dus over middelen beschikt die de uitvoering daarvan kan vertragen of zelfs blokkeren (of daartoe bereid lijkt) kan dat gevolgen hebben voor de wil van de implementatieambtenaren om een richtlijn in te voeren. Een doelgroep zal een invoeringsproces niet zo snel kunnen traineren of blokkeren, maar het is aannemelijk dat als implementatieambtenaren problemen met een doelgroep verwachten, of zelfs al ondervinden, ze niet

zullen beginnen of doorgaan met de invoering van de richtlijn. Daarnaast kan het natuurlijk tot daadwerkelijke vertraging leiden in de toepassing van de richtlijn op de doelgroep.

De veronderstelde relatie tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaren:

“Hoe meer macht en invloed een doelgroep van een richtlijn heeft, gegeven een negatieve houding bij die doelgroep, en deze ook aanwendt, des te groter de kans dat implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

“Hoe meer macht en invloed een doelgroep van een richtlijn heeft, gegeven een negatieve houding bij die doelgroep, en deze ook aanwendt, des te groter de kans dat implementatieambtenaren menen de richtlijn niet te kunnen implementeren.”

De houding van een doelgroep hoeft niet eens negatief te zijn om de implementatie van een richtlijn te beïnvloeden. Mochten burgers simpelweg niet veel waarde hechten aan de implementatie van een richtlijn, waar deze richtlijn wel primair gericht is op het behartigen van de belangen van diezelfde burgers, dan kan een implementatieambtenaar het eenvoudigweg niet nodig achten om een richtlijn te implementeren. Waarom zouden gemeenten middelen besteden voor het behartigen van belangen van burgers waar burgers zelf niet op zitten te wachten.

De veronderstelde relatie tussen de factor en de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarde van de implementatieambtenaren:

“Hoe minder waarde burgers hechten aan een richtlijn die hun belangen zou moeten behartigen, des te groter de kans dat implementatieambtenaren de richtlijn niet willen implementeren.”

§ 2.6 Conclusie

Aan de hand van de theorie die behandeld is in dit hoofdstuk kunnen er antwoorden worden geformuleerd op de voorvraag en de subvragen die in de inleiding zijn geformuleerd.

Subvraag: Welke actoren spelen een rol bij implementatie en wat voor positie nemen zij in binnen het implementatieproces?

Er zijn vier actoren te onderscheiden binnen het implementatieproces van milieuriichtlijnen afkomstig uit de Europese Unie door gemeenten. Dit zijn de Europese Unie (Europese Commissie), het Rijk (VROM), de gemeente (lokaal bestuur, invoerders en uitvoerders) en de doelgroep (burgers). Voor dit onderzoek spelen het Rijk bij monde van VROM en de gemeente via invoerders en uitvoerders de belangrijkste rol.

VROM met name door de richtlijnen ter implementatie bij de gemeente aan te bieden, of beter gezegd, ter implementatie op te leggen. Ze hebben een ondersteunende rol door de gemeenten te voorzien van informatie. Daarnaast hebben ze via hun inspecties een controlerende rol om na te gaan of gemeenten zich aan de richtlijnen houden.

Het onderscheid tussen invoerders en uitvoerders binnen de gemeente is echter niet zo groot, daar de meeste invoerders ook een uitvoerende taak hebben of in ieder geval goed op de hoogte zijn van de uitvoerende praktijk. In het implementatieproces bij de gemeente neemt de implementatieambtenaar een cruciale rol in. Als hij de richtlijn om welke reden dan ook niet oppakt, zal deze lang blijven liggen. Het is dan aan collega's om op te merken dat er een richtlijn ligt waar nog niets mee gedaan is. De direct leidinggevende is vaak onvoldoende inhoudelijk op de hoogte om een duidelijke controlerende rol te spelen. VROM controleert vaak pas als de deadline van een richtlijn in zicht komt en zal er dus vaak niet voor kunnen zorgen dat een deadline alsnog gehaald wordt. Collega's die in de uitvoeringspraktijk met de richtlijn te maken hebben zullen eerder in staat zijn om eventuele vertraging of het niet implementeren van een richtlijn op te merken. Uit het onderzoek zal blijken dat dit ook weer per richtlijn kan verschillen.

Ook het lokale bestuur speelt een rol binnen de gemeente omdat zal blijken dat keuzes van het lokale bestuur soms gevolgen zullen hebben voor de uitvoeringspraktijk. Het lokale bestuur legt soms de prioriteiten wat anders dan de wetgever met gevolgen voor de beschikbare hulpmiddelen voor invoering en uitvoering.

De doelgroep speelt alleen een wezenlijke rol indien ze daadwerkelijk macht hebben en invloed uit kunnen en willen oefenen op het implementatieproces. We zullen zien dat de rol van de doelgroep bij beide richtlijnen een andere is en dat de doelgroep bij de IPPC-richtlijn wat meer invloed heeft gehad op de implementatie dan bij de Aarhus-richtlijn.

Subvraag: Welke verschillende fasen zijn binnen het implementatieproces te onderscheiden?

Als in dit onderzoek wordt gesproken van het implementatieproces van een richtlijn dan wordt er alleen bedoeld op het implementatieproces binnen de gemeente. Het volledige proces zou je ook aan kunnen laten hangen bij het vaststellen van de richtlijn in Brussel, om vervolgens de omzetting van de richtlijn in Nederlandse wetgeving door het Rijk te analyseren en ten slotte de rol van de gemeenten in het toepassen van richtlijn te bezien. Voor dit onderzoek is dus alleen het gemeentelijke proces van belang tot en met de toepassing van de richtlijn op de doelgroep.

Binnen dit implementatieproces worden twee te onderscheiden fasen herkend, de invoering en de uitvoering. Het invoeringsproces begint bij het binnen komen van een richtlijn bij de gemeente en eindigt bij de start van de uitvoering. Het uitvoeringsproces is dan het toepassen van de richtlijn op de doelgroep. In hoofdstuk 1 staat uitgebreid beschreven wat onder invoering en uitvoering verstaan wordt en in het volgende hoofdstuk staat exact aangegeven wat bij elke richtlijn afzonderlijk onder invoering en uitvoering valt.

Het onderscheid dat gemaakt is tussen de twee fasen is voornamelijk van analytische aard. In de praktijk zien we wel dat invoeringstaken vaak vooraf gaan aan uitvoeringstaken, maar vaak worden er ook al uitvoeringstaken verricht voordat de invoering volledig zijn beslag heeft gehad. Er zal dus

geanalyseerd worden of de invoering inderdaad wel aan de uitvoering vooraf is gegaan en hoe die invoering kwalitatief te bestempelen is.

Subvraag: Welke factoren zijn relevant bij het verklaren van vertraging bij implementatie?

Bij het analyseren van de implementatie- en organisatieliteratuur kwamen veel factoren aan het licht die van invloed kunnen zijn op succesvolle, normconforme en resultaatgerichte implementatie. Deze factoren bleken in te delen te zijn naar drie door Coolsma onderscheiden categorieën:

Richtlijkenmerken, organisatiekenmerken en omgevingsinvloeden. Deze factoren bleken van invloed op vier zogenoemde handelingsvoorwaarden van implementatieambtenaren: weten, willen, kunnen en moeten. Deze handelingsvoorwaarden zijn niet alleen van invloed op de mate van succes of conformiteit van een richtlijn, maar ook op de snelheid waarmee een implementatieproces zich voltrekt. Het zijn namelijk niet alleen voorwaarden voor het handelen op een bepaalde manier, maar ook voor het handelen op een bepaald tijdstip.

Tenslotte werd beweerd dat het niet alleen gaat om in hoeverre de handelingsvoorwaarden daadwerkelijk aanwezig zijn bij de implementatieambtenaren, maar veeleer om hoe zij zichzelf deze handelingsvoorwaarden toedichten. Uiteraard is het feitelijk aan- of afwezig zijn van de factoren links uit het model voor analyse wel van invloed op de perceptie van de implementatieambtenaar, maar is het die perceptie op de werkelijkheid die uiteindelijk bepaald wanneer, of en hoe iets wordt gedaan.

Voorvraag: Hoe kan volgens de literatuur vertraging bij implementatie verklaard worden?

In de literatuur is niet veel onderzoek gevonden naar de implementatiesnelheid van Europese milieurichtlijnen bij Nederlandse gemeenten. Veel onderzoek is gericht op de mate van succes en conformiteit van beleidsuitvoering. In aansluiting op dit type onderzoek waren er wel factoren te destilleren die van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke implementatiesnelheid. Deze factoren zijn op hun beurt weer van invloed op de handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten. Na een analyse van de mogelijk betrokken actoren bleken deze implementatieambtenaren een centrale rol te vervullen in het implementatieproces bij gemeenten en hebben daarom ook de sleutel naar tijdige implementatie in handen. In dit onderzoek is tenslotte nog de stap gezet naar de perceptie die implementatieambtenaren hebben op de relevant gebleken factoren, die er voor zorgdraagt dat ze zichzelf bepaalde handelingsvoorwaarden toedichten die verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor een bepaalde ontstane implementatiesnelheid. Hoe lager deze snelheid, des te groter de kans op vertraging logischerwijs.

In het volgende hoofdstuk zullen de onderzoeksmethoden aan bod komen en zullen we ook de factoren en handelingsvoorwaarden uit het model weer terugkomen. De factoren zullen worden geoperationaliseerd en worden gekoppeld aan handelingsvoorwaarden.

Hoofdstuk 3: Methoden van onderzoek

Het derde hoofdstuk van deze scriptie staat in het teken van de aanpak van het onderzoek. De keuze voor een methode van onderzoek is vaak pragmatisch (Geurts, 199: 84). Zo ook de keuze voor de methoden die in dit onderzoek gebruikt worden.

In de eerste paragraaf zal de keuze voor de casestudy worden verantwoord (§ 3.1). Vervolgens zal de selectie van de cases worden verantwoord (§ 3.2) en zal er betoogd worden op basis waarvan bepaalde richtlijnen en gemeenten worden geselecteerd. De geselecteerde richtlijnen zullen beschreven worden aan de hand van hun meest relevante kenmerken en er zal uitgebreid worden verantwoord waarom de keuze op bepaalde gemeenten is gevallen. De derde paragraaf zal de veronderstelde relaties behandelen tussen de handelingsvoorwaarden enerzijds en de aangetroffen typen ambtenaren en de geselecteerde richtlijnen anderzijds (§ 3.3). Daarna (§ 3.4) zal de operationalisatie van de diverse variabelen aan de orde komen, die uiteindelijk ook uit zullen monden in een vragenlijst (zie bijlagen 1 & 2). In de laatste paragraaf (§ 3.5) zal per onderzoeksvraag nog eens kort aan worden gegeven welke methoden zullen worden gebruikt.

§ 3.1 Casestudy

Bij het ontwerp van dit onderzoek is gekozen voor de zogenoemde casestudy. Volgens Yin (2003) is een casestudy geschikt om processen binnen organisaties te analyseren. Dat is precies wat in dit onderzoek beoogd wordt, namelijk een analyse van de implementatieprocessen van enkele Europese milieuriichtlijnen bij Nederlandse gemeenten. Ook als we de onderstaande definitie van een casestudy van Swanborn (1996) in ogenschouw nemen zien we dat de keuze voor een casestudy in dit onderzoek een logische is.

Bij een casestudy of gevalsonderzoek gaat het om de bestudering van een sociaal verschijnsel, of sociale verschijnselen:

1. bij een drager, of slechts enkele dragers, van het verschijnsel: mensen, groepen, met elkaar interacterende mensen en groepen;
2. in de natuurlijke omgeving;
3. over een bepaalde periode, waarbij op diverse tijdstippen metingen worden gedaan, dan wel dat achteraf informatie over ontwikkelingen in die periode worden verzameld;
4. waarbij meestal diverse databronnen worden gebruikt; de belangrijkste zijn documenten, interviews met sleutelpersonen en participerende observatie;
5. waarbij de onderzoeker gericht is op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van tal van variabelen, en het daardoor op het spoor komen van verklaringen van processen;
6. en deze beschrijvingen en verklaringen getoetst worden (door bespreking met, voorleggen van tussen- en eindresultaten) aan de beschrijvingen en verklaringen die door de onderzochten zelf worden gegeven (Swanborn 1996: 22).

Daarnaast sluit het type vraag die we door middel van dit onderzoek beantwoord willen zien aan bij de casestudy. Yin stelt dat een casestudy voordelen heeft als “a “how” or “why” question is being asked about a contemporary set of events, over which the investigator has no control” (Yin 2003: 9). Ook dat is het geval in de onderhavige studie.

Binnen de casestudy kan er nog gekozen worden voor singlecase design en een multiple-case design. Er is gekozen voor een multiple-case design omdat het bewijs dat geleverd wordt door een dergelijke studie vaak als overtuigender wordt gezien dan dat van een singlecase study en het totale onderzoek als meer robuust beschouwd wordt (Yin 2003: 46). Meer specifiek is er hier sprake van een holistic multiple-case design.

Om uiteindelijk de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van een literatuurverkenning, zijn de geselecteerde richtlijnen en gemeenten bestudeerd aan de hand van documenten, zoals de richtlijnen zelf, memo's van VROM, implementatierapporten en beleidsstukken van de gemeenten. Op basis van de literatuur en enkele verkennende interviews is een model opgesteld dat inzicht geeft in de mogelijke verklaringen voor de snelheid van het implementatieproces. Aan de hand van dit model zullen semi-gestructureerde diepte-interviews bij de implementatieambtenaren van de richtlijnen bij de geselecteerde gemeenten af worden genomen.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een in een model gegoten vooraf theoretisch opgesteld begrippenapparaat. De vraag kan wel gesteld worden of het niet ongebruikelijk is om in een verkennende casestudy, zoals deze (gedeeltelijk) te typeren valt, de dataverzameling in te passen in een vooraf opgesteld theoretisch begrippenapparaat. Swanborn (1996) zegt hierover dat dergelijke theoretische begrippen vaak nodig zijn om de dataverzameling (aan welke variabelen moeten we denken?) te sturen, en om de verzamelde data te ordenen. Hij stelt dat het best mogelijk is dat sommige van die begrippen nauwelijks relevant blijken te zijn. Ook zou het zo kunnen zijn dat bij de analyse een nieuw theoretisch begrip nodig is, maar ook dat is mogelijk. Aangezien er nog niet veel onderzoek is gedaan naar vertraging bij implementatie van richtlijnen waarbij een expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen invoering en uitvoering, is de explorerende keus in combinatie met een vooraf geconstrueerd model, zoals dat in dit onderzoek gebeurd is, toch te verantwoorden.

§ 3.2 Case-selectie

In de vorige paragraaf is uiteen gezet waarom er gekozen is om een aantal cases te bestuderen. In deze paragraaf zal de verantwoording voor de keuze van de cases toe worden gelicht. Er dient een keuze te worden gemaakt voor het aantal te bestuderen cases, hoeveel gemeenten en hoeveel richtlijnen te bestuderen. Daarnaast moet de keuze voor specifieke gemeenten gemaakt worden en voor een tweetal specifieke richtlijnen. We beginnen bij het laatste.

§ 3.2.1 Richtlijnen

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen moeten een aantal geschikte richtlijnen worden geselecteerd. Vanuit Royal Haskoning is er interesse in de implementatie van Europese milieurichtlijnen gezien de mate waarin ze met dit type wetgeving in aanraking komen.

De keuze is gemaakt om een tweetal richtlijnen te onderzoeken. Het onderzoeken van meerdere richtlijnen zou tot meer valide uitspraken kunnen leiden, maar dat is binnen het bereik van dit afstudeeronderzoek niet mogelijk. Swanborn stelt ook dat we ons“(…) in de eerste plaats moeten realiseren dat het te kiezen aantal cases nimmer voldoende groot zal zijn om redelijk betrouwbare conclusies over een populatie van niet-onderzochte cases toe te laten”(Swanborn 1996: 73). Verder concludeert hij ook dat het een moeizame taak zal blijven om de resultaten van casestudies te generaliseren naar andere dan de onderzochte gevallen. Er zullen dus uitsluitend uitspraken worden gedaan over de geselecteerde richtlijnen, welke natuurlijk wel kunnen wijzen op mogelijke oorzaken van vertraging bij andere richtlijnen.

Wel is er dus gekozen om twee richtlijnen te onderzoeken, in plaats van één richtlijn wat uitgebreider. Hiervoor is gekozen om de richtlijnspecifieke verklarende factoren uit te kunnen sluiten. Hierbij dient aangegeven te worden dat ook het onderzoeken van slechts twee richtlijnen niet tot uitspraken kan leiden over het totale aanbod van Europese milieurichtlijnen.

Voor de keuze van de richtlijnen is gebruik gemaakt van een aantal criteria. In eerste instantie moest de implementatie van de richtlijnen door Nederlandse gemeenten in het recente verleden plaats hebben gevonden. Dit met het oog op de beschikbaarheid van de implementatieambtenaren bij de

geselecteerde gemeenten en de kwaliteit van de informatie die ze zouden kunnen verschaffen. Over een richtlijn die meer dan tien jaar geleden geïmplementeerd is, zullen ze zich weinig meer weten te herinneren, als ze überhaupt al werkzaam waren in de functie die ze nu bekleden.

Daarnaast diende de richtlijn een concrete handelingsverplichting in te houden voor de gemeenten. Dit is noodzakelijk om een goed onderscheid te kunnen maken tussen invoering en uitvoering. Indien een richtlijn alleen maar in bijvoorbeeld een Algemene Plaatselijke Verordening omgezet diende te worden, dan zou de overgang van invoering naar uitvoering niet waar te nemen zijn.

Verder is er voor gekozen om de richtlijnen qua inhoud niet te veel van elkaar te laten verschillen. Swanborn stelt dat het in het algemeen aan te raden is, wanneer het model of de theorie nog nieuw en weinig getoetst is – dan wel geheel afwezig is – variantie tussen de cases te minimaliseren. Qua inhoud wijken de richtlijnen in sommige opzichten natuurlijk wel van elkaar af, maar ze hebben beide met milieuaangelegenheden van doen en ze houden beiden een concrete handelingsverplichting in voor gemeenten. Ze zijn ook beide afkomstig uit Brussel, omgezet in Nederlandse wetgeving en kennen als moederministerie beiden het ministerie van VROM. Daarnaast zal zo blijken dat ze in dezelfde gemeenten worden bestudeerd.

Waar het gaat om de factoren die links in het in dit onderzoek geconstrueerde model staan, wijken ze natuurlijk wel wat af qua kenmerken van de richtlijn, maar dat is niet te voorkomen. Ze verschillen met name qua hardheid van de deadline en de complexiteit, maar dit onderscheid zal later in deze paragraaf nog van nut blijken en er zal dan ook wat uitvoeriger stil worden gestaan bij de inhoud van de beide richtlijnen.

Uiteindelijk is de keuze gevallen op de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn. De IPPC-richtlijn gaat over beperkende maatregelen voor de uitstoot door grote vervuilende bedrijven en de Aarhus richtlijn richt zich op de verstrekking van milieu-informatie door bevoegde gezagen. Beide richtlijnen voldoen aan de criteria zoals hierboven gesteld en zijn van wezenlijk belang voor de afdeling milieu van Royal Haskoning.

Hardheid van de deadline en complexiteit

Gelet op de bovenstaande criteria werd het totaal aantal richtlijnen waaruit gekozen kon worden al danig beperkt. Toch zijn er nog twee kenmerken waarop de richtlijnen juist verschillen die wel theoretisch verklarende kracht hebben en die de richtlijnen die zijn geselecteerd ook relevant maken voor het onderzoek. Het gaat hier dan om de hardheid van de deadline van de richtlijn en de complexiteit van de richtlijn.

Als we met het tweede beginnen dan valt complexiteit uiteen in twee delen. Enerzijds de omvang van de werkzaamheden die de implementatie van de richtlijn met zich meebrengt en anderzijds de inhoudelijke moeilijkheid van de richtlijn. Kijkend naar het model zoals dat is geconstrueerd in hoofdstuk 2 (zie figuur 3) dan zijn het vooral de kenmerken van de richtlijn die verschillend zullen zijn bij een verschil in complexiteit. Voor de omvang van de richtlijn komt dit tot uitdrukking in de factoren over het innovatieve karakter van de richtlijn en de middelen die voor implementatie nodig zijn (zie de factoren aan het eind van hoofdstuk 2). Bij de inhoudelijke moeilijkheid spelen de inhoudelijke duidelijkheid van de richtlijn alsmede het innovatieve karakter van de richtlijn een rol.

Waar het gaat om de hardheid van de deadline zijn het niet alleen de factoren afkomstig uit de kenmerken van de richtlijn die een rol spelen, maar ook de organisatiekenmerken en de omgevingsinvloeden. Je zou in eerste instantie verwachten dat de hardheid van een deadline tot uitdrukking zou moeten komen in de kenmerken van de richtlijn. Dat is slechts gedeeltelijk het geval en dan met name bij de duidelijkheid waarop een richtlijn is geformuleerd. Als bijvoorbeeld niet duidelijk is wat er wel en niet voor een bepaalde datum dient te gebeuren dan heeft de datum op zichzelf weinig betekenis.

Echter, dit onderzoek gaat over richtlijnen waarvan gemeenten verplicht zijn er gehoor aan te geven en waarbij ook een einddatum vermeld is. In die zin is de deadline dus altijd hard. Echter, deze hardheid van de deadline wordt juist beïnvloed door de manier waarop de eigen organisatie en het Rijk hiermee

omgaan. Het zijn dus ook factoren uit de categorieën kenmerken van de richtlijn en omgevingsinvloeden die mede bepalen hoe hard een deadline nu in de praktijk is. Het gaat hier dan voornamelijk om de factoren met betrekking tot de manier van sturing en controle van de implementatieambtenaren vanuit de lokale politiek alsmede de mate en manier van sturing vanuit het Rijk.

Hieronder zullen de beide richtlijnen ook beschreven worden en om bovenstaande redenen is er bij beide richtlijnen ook aandacht voor de hardheid van de deadline en de complexiteit. Deze hardheid van de deadline en de complexiteit zijn uiteindelijk van invloed op de verwachtingen die neergelegd zijn in § 3.3.2.

§ 3.2.1.1 De IPPC-richtlijn

Algemene omschrijving

De IPPC-richtlijn (Europese Richtlijn 96/61/EG) inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, gecodificeerd 2008/1/EG, verplicht de lidstaten van de EU om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren middels een integrale vergunning gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT). In Nederland is de richtlijn in de Wet milieubeheer (Wm) en in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) geïmplementeerd.

De aanpassingen in de Wm en de Wvo hebben tot gevolg dat alle bedrijven de Beste Beschikbare Technieken dienen toe te passen. Bedrijven die vallen onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn moeten aan de eisen uit de richtlijn voldoen. Nieuwe bedrijven dienen direct aan de voorschriften te voldoen, voor bestaande bedrijven geldt dat zowel de vergunning als de toegepaste technieken uiterlijk 30 oktober 2007 conform BBT moesten zijn.

Voor gemeenten, als bevoegd gezag, betekent dit dat alle inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen, in werking moeten zijn volgens een vergunning die aan BBT voldoet. Al vanaf 1999 moeten nieuwe inrichtingen dus een vergunning hebben die aan BBT voldoet en moeten ze in de praktijk ook in werking zijn volgens die vergunning. Het is aan het bevoegd gezag om die vergunning af te geven en te controleren of ze ook dusdanig in werking zijn.

Vanaf 30 oktober 2007 moesten ook de bestaande inrichtingen die al een vergunning hadden, voldoen aan de IPPC-richtlijn en moesten ze dus een vergunning hebben die aan IPPC voldoet en ook overeenkomstig in werking zijn. Het was de taak van het bevoegd gezag om te controleren of bedrijven beschikten over de juiste vergunning en of ze in werking waren met de BBT.

Er kan dus gesteld worden dat IPPC twee deadlines heeft gekend, een in 1999 en een in 2007.

In de kern draait de IPPC-richtlijn dus om BBT. Deze BBT staan per sector (agrarisch of industrieel) en per activiteit beschreven in Europese BBT-referentiedocumenten (BREFs). Deze BREFs worden regelmatig geüpdate als er weer nieuwe inzichten zijn verkregen in wat de best beschikbare technieken precies zijn. De richtlijn trad al in werking in 1999, maar de eerste BREFs kwamen in de Nederlandse taal pas in 2003 ter beschikking. Dus ondanks dat IPPC al ruim vier jaar in werking was, hadden gemeenten nog niet de mogelijkheid om te toetsen wat nu wel en wat nu niet BBT was.

Concreet moest het bevoegd gezag voor de deadline van 30 oktober 2007 haar inrichtingenbestand doorlichten en controleren welke inrichtingen onder de IPPC-richtlijn vielen. Van deze bedrijven moest dan gecontroleerd worden of de vergunning aan BBT voldeed en vervolgens moest ter plekke vast worden gesteld of het bedrijf in werking was volgens BBT. Mocht dat het niet geval zijn dan had de gemeente twee mogelijkheden. Of de gemeente moest dan voorschriften toevoegen aan de vergunning zodat de vergunning aan BBT zou voldoen en dan vervolgens het bedrijf controleren of ze zich aan de vergunning hielden. Of ze konden in samenspraak met de inrichting besluiten tot het starten van een nieuwe vergunningsprocedure. Mochten de inrichtingen die niet voldeden daar niet aan mee willen werken dan kon de vergunning ingetrokken worden tot aan de IPPC-grens zodat ze niet meer onder de IPPC-richtlijn zouden vallen.

Complexiteit

Qua omvang is de IPPC-richtlijn voor de meeste gemeenten niet als complex te beschouwen. Veel gemeenten hebben maar een handjevol IPPC-inrichtingen, wat niet al te veel werk oplevert. Gemeenten zijn gewend om de voorschriften in een vergunning aan te passen of om verward te zijn in een vergunningsprocedure. Ook het intrekken van vergunningen hoort bij de routine van vergunningverleners. Het aanpassen van een vergunning of een vergunningsprocedure aan zich is niet heel veel werk, maar er gaat meestal wel een behoorlijke tijd overheen voordat het allemaal rond is. Er zijn namelijk wettelijke termijnen voor het indienen van vergunningen, het verzoeken om aanvullende informatie en het aantekenen van bezwaar en beroep tegen de beschikking. Mochten gemeenten veel IPPC-plichtige inrichtingen hebben dan wordt het proces natuurlijk tijdrovender.

Inhoudelijk gezien is de IPPC-richtlijn wel als complex te beschouwen. Veel van de BREFs zijn behoorlijk technisch en enkele honderden pagina's dik. De BREFs waren in eerste instantie ook alleen in het Engels beschikbaar en dus nog moeilijker te begrijpen. De inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen zijn altijd grote industriële of agrarische bedrijven die vrijwel allemaal bijgestaan worden door een adviseur. Bij een nieuwe vergunningsprocedure is er dus veel contact geweest met de adviseurs om er samen voor te zorgen dat de vergunningen en de gerealiseerde situatie voldoen aan BBT.

Hardheid

De deadlines die gegeven zijn in de richtlijn zijn als hard te bestempelen.

De eerste deadline van 1999 zal door weinig gemeenten inhoudelijk gehaald zijn, omdat de BREFs vaak nog niet beschikbaar waren. Aangezien de richtlijn rechtstreeks werkend was, moesten de vergunningen die gemeenten afgaven eigenlijk al wel een BBT voldoen. Ondanks dat de BREFs er niet waren, moesten de gemeenten dus toch in de toelichting verantwoorden waarom een vergunning aan BBT voldeed. Nederland maakte toen bij het verlenen van vergunningen gebruik van het Alara-beginsel (As Low As Reasonably Achievable) welke door VROM werd gezien als gelijk zijnde aan BBT. Later bleek dat dit niet helemaal overeen kwam, maar in de vergunningen is dus wel aandacht voor de stand der techniek.

De deadline van 30 oktober 2007 was ook een harde deadline. Vanaf die datum moeten alle inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen ook een vergunning hebben die aan BBT voldoet en ze moeten volgens die vergunning in werking zijn. VROM heeft veel aandacht geschonken aan de deadline en heeft gemeenten aangespoord om de deadline te halen.

Invoering-uitvoering

In de vorige hoofdstukken is aandacht besteed aan invoering en uitvoering binnen het implementatieproces. Voor beide richtlijnen zal in dit hoofdstuk concreet aan worden gegeven wat er onder invoering en uitvoering verstaan wordt met als doel het in kaart brengen via de interviews van het invoerings- en uitvoeringsproces, het vaststellen van het tijdsverloop, het vaststellen van eventuele vertraging per onderdeel van de implementatie en uiteindelijk factoren voor (eventuele) vertraging onderscheiden.

Invoering:

- Standaard definitie van invoering: Het uitwerken, nader invullen, uitleggen en specificeren van het beleid door beleidsambtenaren en management/staf van uitvoeringsorganisaties; vertalen van het beleid in werkinstructies; het uitsplitsen van het beleid naar competentiegebieden; toedelen aan werkeenheden en individuele medewerkers.
- Het maken van begrotingen, implementatieplannen, plannen van aanpak enz.

- Het uitzoeken wat de richtlijn voor gevolgen heeft voor de vergunningverleners enerzijds en de handhavers anderzijds;
- Het doorgronden en begrijpen van de richtlijn en zijn implicaties;
- Het doorgronden en begrijpen van de BREFs;
- Het uitzoeken of er IPPC-plichtige bedrijven zijn en het inventariseren daarvan.

Uitvoering:

- Standaard definitie van uitvoering: Het leveren van beleidsprestaties II: Het werkelijk toepassen van de middelen voor beleid;
- Het aanschrijven van de bedrijven en informeren over veranderende wet- en regelgeving;
- Het inhoudelijk voorlichten van bedrijven over de IPPC-richtlijn in het bijzonder over de BREFs;
- Het verzoeken om een revisievergunning indien noodzakelijk en mogelijk;
- Het toevoegen van voorschriften aan de vergunning;
- Het proces van het verlenen van revisievergunningen of het intrekken van vergunningen indien noodzakelijk;
- Het controleren van de bedrijven aan de hand van de veranderende wet- en regelgeving op basis van IPPC;
- Het hanteren van de veranderende voorschriften op basis van IPPC vanaf 1999.

§ 3.2.1.2 De Aarhus-richtlijn

Algemene omschrijving

De Aarhus-richtlijn is een Europese richtlijn welke zijn oorsprong heeft in het Verdrag van Aarhus dat gesloten is op 24 juni 1998 met als doel de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voor het publiek te waarborgen. Het Verdrag is omgezet in richtlijn 2003/4/EG, dat op 14 februari 2003 in werking is getreden. Vanaf 14 februari 2005 moeten alle overheden volgens deze richtlijn werken. De richtlijn is alleen gericht op toegang tot milieu-informatie en voegt aan deze doelstelling toe het waarborgen dat milieu-informatie van voldoende kwaliteit op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld. Op een aantal punten gaat de richtlijn ook verder dan het Verdrag. Het betreft hier met name:

- de ruimere definitie van de definitie milieu-informatie;
- de absolute openbaarheid van emissiegegevens;
- actieve verspreiding van milieu-informatie (waaronder monitoringgegevens).

De richtlijn is omgezet in Nederlandse wetgeving via de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus en heeft geleid tot veranderingen in de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Het is niet het doel van dit onderzoek om te onderzoeken hoe het Verdrag om is gezet in de richtlijn en vervolgens in Nederlandse wetgeving, maar veeleer hoe Nederlandse gemeenten om zijn gegaan met de verplichtingen die voortkomen uit de wetswijziging. Overheden moeten naar aanleiding van de nieuwe wetgeving in ieder geval:

- als er een verzoek om informatie komt, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken, over het verzoek beslissen en de verzochte informatie binnen deze termijn daadwerkelijk verschaffen. Is dit niet haalbaar, dan kan de termijn met vier weken verlengd worden. De gemeente/overheid moet de verzoeker van dit uitstel gemotiveerd in kennis stellen;
- de aanvrager behulpzaam zijn bij het preciseren van zijn verzoek om informatie wanneer zijn verzoek te algemeen geformuleerd is;

- de gevraagde informatie leveren in een door de verzoeker gevraagde vorm, tenzij de informatie al op een andere wijze voor het publiek beschikbaar is, of het redelijk is om de gevraagde informatie in een andere vorm ter beschikking te stellen. Dit impliceert dat u de informatie bij voorkeur op een wijze en in een vorm moet bewaren die gemakkelijk reproduceerbaar is en bij voorkeur toegankelijk is via elektronische middelen;
- voorlichting geven aan het publiek over de rechten die voor het publiek uit de Wm en de Wob voortvloeien;
- in geval van (gedeeltelijke) weigering tot het verstrekken van informatie: deze weigering schriftelijk, of via elektronische weg, meedelen aan de verzoeker, voorzien van de redenen voor weigering en informatie over de mogelijkheden van beroep;
- indien u een vergoeding in rekening brengt voor het verstrekken van milieu-informatie: een overzicht van de vergoedingen openbaar maken met de voorwaarden die daarop van toepassing zijn;
- in geval een verzoek om informatie betrekking heeft op emissies (informatie over stoffen, energie, geluid, straling of afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu), zo nodig en indien voorhanden, aangeven welke meetmethodes zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie, inclusief de methodes voor analyses, monsternames en voorbehandeling van de monsters, of verwijzen naar een gebruikte standaardprocedure. Dit impliceert dat u voor de beschikbare milieu-informatie moet nagaan of deze onderliggende informatie voorhanden is;
- de informatie die relevant is voor de uitoefening van uw taak ordenen met het oog op een actieve en systematische verspreiding onder het publiek, met name door middel van computertechnologie en/of elektronische technologie wanneer deze voorhanden is;
- de milieu-informatie (zoals teksten van wetten, beleidsplannen, verslagen over de toestand van het milieu, vergunningen, milieu- en risico beoordelingen) op passende wijze bijwerken, beschikbaar stellen en verspreiden (= actieve openbaarheid); er voor zorg dragen, voorzover mogelijk, dat de informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is;
- praktische regelingen treffen, zoals het benoemen van voorlichtingsambtenaren, het opzetten en onderhouden van voorzieningen om de informatie te onderzoeken (bijvoorbeeld een kamer met PC), het opstellen en voorhanden hebben van lijsten met de beschikbare milieu-informatie met vermelding van de plaats waar deze informatie te vinden is;

In dit onderzoek richten we ons met name op de eerste pijler, de toegang tot milieu-informatie. Deze toegang, of openbaarheid, valt onder te verdelen in actieve en passieve openbaarheid van milieu-informatie. Met actieve openbaarheid wordt het zelf verspreiden van milieu-informatie door overheden bedoeld. Passieve openbaarheid is het verstrekken van informatie op verzoek. Zoals uit bovenstaande verplichtingen op is te maken, heeft de richtlijn veel gevolgen voor hoe om te gaan met een verzoek om milieu-informatie. Dit is weliswaar een harde verplichting, maar er vloeit niet direct een handeling uit voort die op de deadline verricht moet zijn. Om die reden is er aan die procedurele kant van de richtlijn niet veel aandacht besteed. Het onderzoek heeft zich met name gericht op de laatste drie van de puntsgewijs aangegeven verplichtingen: het ordenen van de milieu-informatie; het opstellen en voorhanden hebben van lijsten met de beschikbare milieu-informatie met vermelding van de plaats waar deze informatie te vinden is (het Aarhus register); het treffen van praktische maatregelen zoals het benoemen van voorlichtingsambtenaren, het opzetten en onderhouden van voorzieningen om de informatie te onderzoeken (bijvoorbeeld een kamer met PC) en het actief verspreiden van milieu-informatie.

Hardheid

Voor alle opgesomde verplichtingen geldt dat gemeenten er per 14 februari 2005 aan zouden moeten voldoen. Toch leeft er binnen gemeenteland het idee dat de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien niet zo hard zijn. Dat heeft met name te maken met het feit dat veel verplichtingen pas een rol gaan spelen als een burger een zogenoemd Aarhus-verzoek indient. Er hoeft met betrekking tot de verplichtingen omtrent de passieve openbaarheid binnen de organisatie niet veel te gebeuren om

aan de verplichtingen te voldoen. Pas als een gemeente niet aan de procedurele eisen voldoet en de verzoeker doet daarover zijn beklag (bezwaar, beroep en Raad van State) zal duidelijk worden of de gemeente inderdaad niet aan zijn verplichtingen voldoet. Uit het onderzoek zal ook blijken dat weinig mensen aanspraak maken op Aarhus, laat staan dat ze hun beklag doen dat een gemeente niet voldoet. Daarnaast lijkt ook het ministerie van VROM niet scherp te controleren op Aarhus, wat ook het gevoel van vrijblijvendheid bij gemeenten toe doet nemen.

Die vrijblijvendheid wordt dan niet alleen ervaren bij de verplichtingen die moeilijk te controleren zijn, maar ook bij de verplichtingen die beter handhaafbaar zijn. Deze verplichtingen staan hieronder kort omschreven:

Milieu-informatie ordenen in een Aarhus-register:

Het komt er feitelijk op neer dat gemeenten de gegevenshuishouding in kaart moeten brengen en rubriceren. Hoe de milieu-informatie moet worden geordend mogen gemeenten zelf bepalen. Er wordt aangeraden om de lijsten digitaal te hebben en te ontsluiten via de website. De minimale eis is dus het voorhanden hebben van lijsten waarop staat welk informatie waar te vinden is en welk type informatie het is.

In toenemende mate milieu-informatie actief verspreiden:

Milieu-informatie moet geleidelijk in toenemende mate elektronisch beschikbaar komen. Gemeenten voldoen hier vrijwel altijd aan omdat digitalisering binnen gemeenteland ook al voor Aarhus aandacht kreeg en vrijwel alle gemeenten hun beleidsplannen en milieu-uitvoerings plannen online beschikbaar stellen. Er is dus al sprake van het geleidelijk actief verspreiden van milieu-informatie. In hoeverre dit in toenemende mate gebeurd is, is wel heel subjectief. Wat wel vast kan worden gesteld is of gemeenten al begonnen zijn of van plan zijn om alle milieu-informatie vanaf 14 februari 2003 die al digitaal beschikbaar was ook te gaan verspreiden zoals de richtlijn voorschrijft.

Praktische maatregelen treffen:

Gemeenten moeten vanaf 14 februari 2005 minimaal een voorlichtingsambtenaar benoemd hebben, en voorzieningen om milieu-informatie te onderzoeken opgezet hebben. Daar moet dan gebruik kunnen worden gemaakt van de lijsten met de overzichten van de milieu-informatie, het Aarhus-register.

Complexiteit

De Aarhus-richtlijn is in eerste instantie niet als complex te betitelen. Het begrip milieu-informatie wordt helder omschreven en de richtlijn maakt voldoende duidelijk wat er moet gebeuren.

Qua omvang is de richtlijn wel als complex te beschouwen. Het benoemen van voorlichtingsambtenaren en het treffen van praktische maatregelen is niet omvangrijk, maar het ordenen van alle milieu-informatie en het inzichtelijk krijgen waar alle milieu-informatie te vinden is, is dat wel. Om vervolgens alle stukken te controleren en digitaal te ontsluiten is enorm arbeidsintensief en zal veel manuren kosten. Dus zelfs als een gemeente een laag ambitieniveau stelt, zal het enige tijd vergen om aan de verplichtingen te voldoen die Aarhus stelt.

Invoering-uitvoering

Ook voor de Aarhus-richtlijn moet duidelijk zijn wat er in dit onderzoek onder invoering en uitvoering wordt verstaan.

Invoering:

- Standaard definitie van invoering: Het uitwerken, nader invullen, uitleggen en specificeren van het beleid door beleidsambtenaren en management/staf van uitvoeringsorganisaties; vertalen van het beleid in werkinstructies; het uitsplitsen van het beleid naar competentiegebieden; toedelen aan werkeenheden en individuele medewerkers.
- Het maken van begrotingen, implementatieplannen, plannen van aanpak enz.
- Spoorboekje voor de eigen organisatie maken
- De eigen informatiestructuur in kaart brengen
- Opstellen van lijsten van overheidsinstanties die namens de gemeente informatie beheren
- Keuze maken voor een ambitieniveau

Uitvoering:

- Standaard definitie van uitvoering: Het leveren van beleidsprestaties II: Het werkelijk toepassen van de middelen voor beleid.
- Het hanteren van de nieuwe voorschriften bij een verzoek om milieu-informatie
- De aanvrager behulpzaam zijn
- De informatie in de gevraagde vorm leveren
- De praktische regelingen treffen: voorlichtingsambtenaren, opzetten en onderhouden van voorzieningen, voorhanden hebben van het Aarhus-register (wat is waar te vinden)
- Publiek voorlichten over de rechten uit Wob en Wm
- Alle informatie ordenen met het oog op actief en systematisch verspreiden
- De milieu-informatie (zoals teksten van wetten, beleidsplannen, verslagen over de toestand van het milieu, vergunningen, milieu- en risico beoordelingen) op passende wijze bijwerken, beschikbaar stellen en verspreiden (= actieve openbaarheid)
- Kwaliteit van de informatie waarborgen

Aan de hand van deze onderdelen van invoering en uitvoering zal uit de interviews duidelijk moeten worden hoe het invoerings- en uitvoeringsproces is verlopen, wanneer invoering en uitvoering plaats heeft gevonden, welk deel van de implementatie als vertraagd is te beschouwen en uiteindelijk waar die (eventuele) vertraging aan te wijten is.

§ 3.2.2.3 Verschillen tussen de richtlijnen

Zoals uit bovenstaande beschrijving op te maken valt verschillen de beide richtlijnen in een aantal opzichten van elkaar. Ten eerste ligt de deadline van de Aarhus-richtlijn ruim tweeënhalf jaar eerder dan die van de IPPC-richtlijn, waardoor je bij de IPPC-richtlijn misschien wat betrouwbaardere informatie van de respondenten krijgt. De implementatie van de Aarhus-richtlijn is echter wel in alle gemeenten vertraagd en in veel gevallen is men nu nog bezig met in ieder geval de uitvoering, maar in veel gevallen ook nog met de invoering. Daarom zullen de respondenten ook nog wel goed zicht hebben op het totale implementatieproces van de Aarhus-richtlijn.

Het tweede verschil is te vinden in de complexiteit. De IPPC-richtlijn is wat technischer en inhoudelijk wat moeilijker te begrijpen. De richtlijn vraagt van gemeenten om de vergunning aan te passen aan BBT en te controleren of de werkelijke situatie aan de vergunning voldoet. Dat komt overeen met de dagelijkse praktijk van vergunningverleners en handhavers. Maar wanneer een vergunning niet precies

voldoet en nog belangrijker, welke technieken dan wel toegepast moeten worden, is niet altijd eenvoudig vast te stellen. De Aarhus-richtlijn daarentegen is inhoudelijk gezien niet complex, maar de omvang van de uitvoerende werkzaamheden is aanzienlijk. Zelfs alleen het maken van een register en dus het in kaart brengen van alle aanwezige milieu-informatie en waar deze te vinden is, is een bewerkelijk proces. Mocht een gemeente dan ook de ambitie hebben om alle relevante milieu-informatie via de website te ontsluiten, dan neemt de werkvoorraad nog eens exponentieel toe.

Het laatste belangrijke onderscheid dat gemaakt kan worden heeft met de hardheid van de deadline van doen. In de Aarhus-richtlijn staan veel 'verplichtingen' niet ondubbelzinnig beschreven waardoor er verschillende interpretatie over wat nu precies moet gebeuren mogelijk is. Hierdoor worden de eisen die wel een duidelijk verplichtend karakter hebben met een duidelijke deadline ook als 'zachte verplichtingen' geïnterpreteerd. Bij de IPPC-richtlijn is dat niet het geval en is duidelijk wat op welke data voor elkaar diende te zijn.

§ 3.2.2 Gemeenten

Naast de selectie van richtlijnen, moeten ook de gemeenten (en dus de implementatieambtenaren) waar de richtlijnen geïmplementeerd zijn, geselecteerd worden.

De selectie zal in eerste instantie moeten worden gericht op de implementatieambtenaren binnen die gemeenten. In het onderzoek gaat het namelijk om de oorzaken die implementatieambtenaren aandragen voor een bepaalde ontstane snelheid van implementatie van een richtlijn. Het niveau van analyse is dus niet de gemeente, maar de implementatieambtenaar. Het gaat in dit onderzoek ook niet om de daadwerkelijk opgetreden vertraging bij implementatie, maar om de redenen die implementatieambtenaren aangeven waarom implementatie vertraagd is. De implementatieambtenaren moeten dus geselecteerd worden op basis van een verwachting die je hebt over de redenen die zij aan zullen dragen waarom de implementatie van een richtlijn vertraagd is. Het gaat dus om een voorspelling omtrent de toegedichte handelingsvoorwaarden die een implementatieambtenaar verantwoordelijk acht voor de uiteindelijk ontstane vertraging bij implementatie. Het is juist de mening van deze implementatieambtenaar die er binnen het model en dus binnen dit onderzoek toe doet. De verwachting is dat implementatieambtenaren de keuze maken om een richtlijn al dan niet (tijdig) te implementeren. Het is dus zijn mening die een belangrijke aanwijzing is over waar implementatie spaak loopt of vertraagt. Zelfs al zou zijn eigen perceptie bezijden de waarheid zijn, dan nog is dit een aanwijzing voor ontstane vertraging, omdat hij de oorzaken wel als dusdanig percipieert.

§ 3.2.2.1 Aantal

Voordat er naar die verwachtingen omtrent toegedichte handelingsvoorwaarden wordt gekeken moet eerst het aantal gemeenten waar onderzoek zal worden gedaan vast worden gesteld.

Er is per richtlijn gekozen voor acht gemeenten. Dit houdt in dat er in totaal zestien interviews met implementatieambtenaren gehouden moeten worden. Soms zullen respondenten verwijzen naar anderen binnen of buiten de organisatie welke soms, al dan niet telefonisch, nog benaderd zullen worden voor aanvullende informatie of voor controle. Verder zullen er nog een aantal proefinterviews plaatsvinden en zullen enkele experts benaderd moeten worden. In totaal komt dit neer op zo'n 20 interviews, wat haalbaar moet zijn binnen de tijdspanne van dit onderzoek.

De keuze voor acht gemeenten is dus pragmatisch. Enerzijds wil je een zo volledig mogelijk beeld krijgen van het implementatieproces van de richtlijn, anderzijds dien je je er van bewust te zijn dat je op basis van dusdanig klein aantal gemeenten geen uitspraken zult kunnen doen over de implementatie van de richtlijn Nederland breed. Wel zal het aanwijzingen bieden voor de oorzaken van vertraging bij implementatie in andere dan de onderzochte gemeenten.

§ 3.2.2.2 Feitelijke omstandigheden

Om nu tot een verantwoorde selectie van implementatieambtenaren te komen is er van tevoren vastgesteld in welke mate het te verwachten is dat een implementatieambtenaar aan zal geven of de snelheid van de implementatie negatief beïnvloed is door een gebrek aan weten, kunnen, willen of moeten. Deze te verwachten perceptie van de implementatieambtenaren zal worden samengesteld op basis van de feitelijke omstandigheden en het type implementatieambtenaar die we veronderstellen voor ons te hebben.

Om met het eerste te beginnen, moet er voornamelijk rekening worden gehouden met de grootte van de gemeente waarbinnen de implementatieambtenaar werkzaam is. Het spreekt voor zich dat een grote gemeente meer hulpbronnen tot zijn beschikking heeft om richtlijnen op tijd en adequaat te implementeren. Veel richtlijnen zullen op een grote gemeente ook meer impact hebben dan op een kleine gemeente en dus zal het ook meer hulpbronnen vergen om een richtlijn te implementeren. Daarnaast zijn de (financiële) middelen die een gemeente tot zijn beschikking heeft relatief, en dus zal ook daar een nivellerend effect optreden. Daarentegen beschikken grotere gemeenten vaak wel over meer specifieke kennis en over hoger opgeleide ambtenaren. Het mag daarom ook verwacht worden dat implementatieambtenaren uit kleine gemeenten relatief vaker aan zullen geven dat implementatie aan vertraging onderhevig is geweest, omdat ze gewoon niet in staat waren om een richtlijn te implementeren, dan bij een grote gemeente het geval is. Daarnaast kan de grootte van de gemeente ook van invloed zijn op het type implementatieambtenaar waar we mee te maken hebben (wat later in deze paragraaf besproken zal worden).

Als tweede feitelijke omstandigheid valt de aandacht die een gemeente aan een bepaald beleidsterrein schenkt te onderscheiden. Het is voorstelbaar dat een gemeente die veel aandacht schenkt aan milieuzaken, hier ook meer budget voor beschikbaar stelt en er ook strenger op toeziet dat regelgeving tijdig en naar behoren in en uit wordt gevoerd. Dit is bij de selectie echter moeilijk te meten, maar er zal tijdens de interviews wel voor gecontroleerd moeten worden.

Bij de interviews is dus gevraagd naar de prestaties op het gebied van milieu bij de gemeenten. Deze vraag bleek achteraf niet als voldoende beschouwd te kunnen worden. Slechts één ambtenaar beschouwt zijn gemeente namelijk als achterblijver op het gebied van milieubeleid, een aantal kan daar geen uitspraak over doen en het merendeel ziet zijn gemeente als koploper. Hier lijkt sprake van: 'Wij van wc-eend, adviseren wc-eend'. Het is uit de interviews dus niet duidelijk geworden hoe de gemeenten presteren op het gebied van milieu en het is derhalve niet duidelijk of de selectie goed gespreid is over goed en slecht presterende gemeenten in de perceptie van de respondenten zelf. Dit blijkt achteraf in ieder geval niet van belang voor de eventuele relatie met de prestatie van de gemeenten op het gebied van de geselecteerde richtlijnen, daar er in 14 van de 16 cases namelijk toch sprake is van vertraging (zie hoofdstuk 4).

§ 3.2.2.3 Type invoerder

Naast deze feitelijke omstandigheden waar rekening mee wordt gehouden tijdens de selectie, zal er ook gekeken worden naar het type implementatieambtenaar dat verondersteld mag worden. Het vooraf typeren van implementatieambtenaren is niet eenvoudig, maar kan theoretisch aan de hand van twee criteria. Het eerste criterium is de persoonskenmerken van implementatieambtenaren die wijzen op een bepaald type invoerder, het tweede is de organisatie waarin een implementatieambtenaar actief is, welke kan wijzen op een bepaald type implementatieambtenaar.

Persoonskenmerken

Met name naar de persoonskenmerken van implementatieambtenaren is niet veel onderzoek gedaan, zoals leeftijd of sekse, op de manier waarop ambtenaren te typeren zijn. En voorzover dat al wel gedaan is, bijvoorbeeld in het onderzoek van Kagan, dan wordt daar niet uit geconcludeerd welke

persoonskenmerken nu leiden tot een bepaald type implementatieambtenaar of implementatiestijl. Op basis van deze onderzoeken kunnen in ieder geval niet vooraf verwachtingen uit worden gesproken over aan welke handelingsvoorwaarden implementatieambtenaren vertraging wijten. Op basis van deze persoonskenmerken zal in dit onderzoek dus de selectie niet gemaakt kunnen worden.

Organisatiekenmerken

Om nu wel tot een verantwoorde keuze te komen van de implementatieambtenaren kan er gekeken worden naar de organisatie waarin de implementatieambtenaar functioneert. Het doel van deze paragraaf is dus ook niet om later verwachtingen te gaan uiten over de relatie tussen de structuur van de organisatie en handelingsvoorwaarden van implementatieambtenaren. Relaties tussen groepen factoren links uit het model voor analyse, zoals kenmerken van de richtlijn en kenmerken van de organisatie, en de handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten, worden hier dus niet onderzocht.

Het gaat hier om de invloed die de structuur van de organisatie kan hebben op het type implementatieambtenaar welke verwacht wordt aangetroffen te worden. Deze typering van implementatieambtenaren zal vervolgens wel weer van invloed zijn op de te verwachten handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten. De structuur van de organisatie wordt hier dus alleen behandeld om uiteindelijk een zinnige keuze van implementatieambtenaren, via de gemeenten waarin ze werkzaam zijn, te kunnen maken.

In het kader van de invloed van de organisatie waarin een implementatieambtenaar actief is, kunnen we in eerste instantie aansluiten bij het baanbrekende onderzoek van de Amerikaan Robert Kagan naar de uitvoering van de wet die prijzen en lonen bevroor in de jaren '70 in de Verenigde Staten. Kagan komt na uitvoerig onderzoek uit op vier verschillende typen van uitvoering, waarbij hij één variant duidelijk de voorkeur geeft. In onderstaande tabel zijn de typen uitvoering weergegeven:

	Oriëntatie op beleidsdoelen en eindresultaten +	Oriëntatie op beleidsdoelen en eindresultaten -
Oriëntatie op regels +	Quasi-rechterlijke regeltoepassing	Legale regeltoepassing
Oriëntatie op regels -	Ongeoorloofde discretionaire regeltoepassing	Ontwijken van regeltoepassing

Tabel 1: Typen uitvoering volgens Kagan

Kagan maakt dus een onderscheid tussen uitvoering gericht op de regelgeving zelf en uitvoering gericht op de beleidsdoelen en eindresultaten. Optimale implementatie vindt in zijn ogen plaats als de oriëntatie van de uitvoerders op beide zaken zijn gericht.

Het onderzoek van Kagan richt zich echter niet op individuele uitvoerders, en dus niet op implementatieambtenaren, maar op organisaties (diensten) in zijn geheel. Hij komt tot de volgende factoren die van invloed zijn op de wijze waarop een maatregel uit werd gevoerd (Van Groenendaal 1986: 115):

Factoren die betrekking hebben op de persoonlijke hoedanigheden van uitvoerders;

1. Taakopvatting
2. Motivatie

Factoren die betrekking hebben op de interne organisatie van de uitvoering;

3. Arbeids- en gezagsverhoudingen
4. Ruimtelijke omstandigheden
5. Beschikbaarheid over materiële voorzieningen
6. Bevoegdheden
7. Caseload en tijdsdruk

Factoren die betrekking hebben op de directe omgeving van de uitvoering;

8. Cliënten

9. Hulpverlening

Factoren die betrekking hebben op de maatschappelijke context waarbinnen het beleid wordt uitgevoerd;

10. Sociaaleconomische context

11. Politieke context

12. Pers en publiek opinie

Bij deze factoren moet in acht worden genomen dat het om factoren gaat die van invloed zijn bij de uitvoering van een wet of regel en dus in eerste instantie niet om het gehele implementatieproces dat zowel invoering als uitvoering behelst. Bij de meeste factoren presenteert Kagan ook geen eenduidig verband tussen de factor en de manier waarop een richtlijn uit wordt gevoerd, laat staan dat zo'n verband te generaliseren zou zijn naar de invoering van een richtlijn binnen een gemeentelijke organisatie. Aalders (1987) stelt ook dat Kagan een belangrijk probleem constateert, maar dat hij de oplossing daarvan niet naderbij brengt, namelijk de identificatie van dominerende beslissingspatronen in bepaalde organisaties of ambtenarengroepen en de identificatie van typen gevallen die dergelijke patronen tot gevolg hebben. Dus zowel op het individuele vlak, als in groepsverband is geen duidelijke oorzaak-gevolg-relatie te trekken van eigenschappen van (groepen) implementatieambtenaren en implementatiestijlen.

Nadat individuele kenmerken van implementatieambtenaren en de kenmerken die Kagan opsomt niet afdoende blijken om implementatieambtenaren tot een bepaald type te rekenen, moet er dus een andere theorie gehanteerd worden om dat onderscheid bij selectie wel te maken. We komen hier uit op de organisatiestructuur van gemeenten.

Organisatiestructuur

Niet alle gemeenten in Nederland zijn op dezelfde manier gestructureerd. De structuur die gemeenten aannemen, zijn over het algemeen aan conjunctuur onderhevig. Zo deed eind jaren '80 het sectorenmodel zijn intrede, nadat jarenlang het secretariemodel in zwang was geweest. Ongeveer tien jaar nadien bleken er nogal wat negatieve consequenties aan het model te kleven. Dit leidde ertoe dat het sectorenmodel steeds verder onder druk kwam te staan en het directiemodel werd gepresenteerd om de tekortkomingen van het sectorenmodel op te heffen (Steinmeijer, Amidouche, 2008). Het directiemodel wordt ook wel aangeduid als burgerlogicamodel, de gekantelde organisatie of dienstenmodel.

In het directiemodel wordt de organisatie niet meer gestructureerd aan de hand van sectoren, maar aan de hand van diensten met daarboven een directie gevormd door de gemeentesecretaris en de hoofden van de diensten. De verschillen tussen de diverse modellen en wat beknopte informatie worden in de twee onderstaande tabellen weergegeven.

Secretarie model	Sectorenmodel	Directiemodel
Jaren 80 20 ^e eeuw	Jaren 90 20 ^e eeuw	Eerste decennium 21 ^e eeuw
Scheiding beleid en uitvoering	Beleid en uitvoering samengebracht	Wel/niet scheiding uitvoering
Middelenfuncties centraal (PIOFAH, niet in de lijn)	Middelenfuncties decentraal (in de lijn integrale managers)	Middelenfuncties centraal ('control'/facilitair)
Secretaris de baas van secretarie en Management Team	Secretaris primus inter pares	Secretaris de baas, hulp van adjunct(en)
Advies op advies	Piramidaal	Platter, outsourcing
Concurreren	Onderhandelen	Samenwerken?

Tabel 2: Overzicht gemeentelijke organisatiestructuren (Aardema 2005: 44)

	Basisstructuur	Antwoord op	Ervaren nadelen
Secretarie-dienstenmodel (1960-1975)	Functioneel	Noodzaak betere coördinatie door vergroot takenpakket	Versnipperde productverantwoordelijkheid en onnodig dubbel werk
Diverse modellen (1975-1981)	Functioneel/productgericht	Noodzaak verkleinen interne machtsstrijd tussen staf/secretarie en diensten	Onduidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden
Concern-dienstenmodel (1981-1997)	Productgericht	Noodzaak betere interne (financiële) beheersing	Te weinig aandacht voor samenhang tussen diensten en sectoren
Gekantelde model (1997-?)	‘Marktgericht’	Noodzaak vergroten gerichtheid op (resultaten in de) lokale samenleving	Te weinig aandacht voor de ontwikkeling van de vakdisciplines

Tabel 3: Overzicht gemeentelijk organisatiestructuren (De Vries en Derks, 2006: 56)

Het doel van het directiemodel is, onder andere, het meer gericht zijn op de burger. Zoals ook in de tweede tabel vermeldt staat, moet het gekantelde model een antwoord zijn op de noodzaak om de gerichtheid op (resultaten in de) lokale samenleving te vergroten. De gemeenten evolueren in de loop der tijd van interne gerichtheid naar externe gerichtheid. Aardema verwoordt het als volgt: “In de kern komt (...) het er op neer dat een gemeente in de loop der jaren kan evolueren van intern gericht naar extern gericht. Minder gewenste karaktertrekken als verkokering, incrementaliteit en gerichtheid op financiële beheersing, instrumenten en producten, veranderen tegelijkertijd in de richting van een open en flexibele netwerkorganisatie, die weet wat zij wil, klantgericht is en stuurt op maatschappelijke effecten” (Aardema 2000: 154-155). De overgang van het sectorenmodel naar het directiemodel is een stap in die evolutie. Gemeenten zullen dus steeds minder gericht zijn op de exacte inhoud van regelgeving en in toenemende mate op de uiteindelijke resultaten ervan. Aardema geeft zelf ook aan dat meer gemeenten de laatste jaren overwegen om het vooral aanbodgerichte sectorenmodel te kantelen naar een organisatie die meer aansluit op een vraaggerichte werkwijze (Aardema 2000).

De voordelen van een gekanteld (directie) model zijn als volgt op te sommen (Aardema: 34):

- Burgergerichtheid, vraaggestuurd;
- Procesgericht;
- Minder leidinggevenden;
- Geen verkokering;
- Versterking beleidsstrategische dimensie;
- Versterking concerncontrol-dimensie;
- Versterking van de facilitaire efficiency;
- Meer betrokkenheid en elan op de werkvloer

Om deze redenen overweegt een toenemend aantal gemeenten de laatste jaren om het vooral aanbodgerichte sectorenmodel (producten = aanbod) te kantelen naar een organisatie die meer aansluit op een vraaggerichte werkwijze. Ook in het bestuurs- en management concept dat Aardema in zijn boek uit 2000 beschrijft, adviseert Aardema de organisatie zo plat mogelijk te maken en aan te laten sturen door een directie. Dit sluit naadloos aan bij het directiemodel.

Uit een onderzoek van Twynstra Gudde komt naar voren dat het belang van de externe oriëntatie van de gemeente en de samenwerking met (actoren in) de omgeving toeneemt, terwijl het denken in termen van de maakbare samenleving nu echt voorbij is (Kerkhoff, Grootelaar & Wielinga 1998: 16).

Zij hanteren in hun onderzoek een onderscheid tussen vier typen gemeenten, waarbij het vierde type gezien kan worden als het directiemodel. Hierbij wordt aangegeven dat de sturing gericht is op prestaties en maatschappelijke effecten. In de voorgaande modellen was dit veeleer op de prestaties zelf gericht. De focus lijkt te verschuiven van de regels zelf naar de maatschappelijke effecten.

Het belangrijkste verschil tussen het directiemodel en het sectorenmodel voor dit onderzoek is dus dat een directiemodel meer gericht is op de burgers en niet zo zeer intern. Ze is meer gericht op de maatschappelijke gevolgen dan op regelgeving an sich.

Deze redenering doortrekkend naar het niveau van het individu betekent dit dat in gemeenten met een sectorenmodel eerder een implementatieambtenaar verwacht mag worden die gericht is op de regelgeving en in gemeenten met een directiemodel zullen implementatieambtenaren naar verwachting eerder gericht zijn op de resultaten van het beleid en de uiteindelijke eindresultaten. In termen van Kagan hebben we het dan over regelgerichte en doelgerichte ambtenaren.

Er zijn bij het bovenstaande nog wel twee kanttekeningen te maken.

Ten eerste biedt een structuurwijziging geen directe omslag in het denken en doen van ambtenaren te weeg. De structuur van een organisatie zorgt er niet direct voor dat een implementatieambtenaar alleen maar op regels of alleen maar op doelen is gericht. Het feit dat een organisatie van structuurmodel is veranderd, wil wel zeggen dat de organisatie meer burgergericht zal willen werken. Dat de structuur van een organisatie niet garant staat voor het aanwezig zijn van een bepaalde cultuur of toepassingsstijl wordt ook duidelijk gemaakt door Aardema als hij stelt: "Zoek oplossingen niet meer in structuren: zie ze als één van uw hulpmiddelen en pas ze aan als ze niet meer functioneel zijn". Ook De Vries en Derks stellen dat structuurinterventies alleen een beoogde nieuwe werkwijze kunnen ondersteunen (De Vries en Derks 2006: 55). Daarentegen blijkt wel uit deze citaten dat structuurveranderingen een hulpmiddel zijn om de veranderingen binnen de organisatie te bewerkstelligen en is het wel degelijk een aanwijzing voor het aanwezig zijn voor een bepaalde uitvoeringsstijl.

Ten tweede zijn er op basis van het aanwezige structuurmodel bij een gemeente geen garanties te bieden voor het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde typen ambtenaren. Maar ook hiervoor geldt dat de aanwijzing er wel is. Het is goed voor te stellen dat een gemeente die van structuur verandert om meer op de uiteindelijke doelbereiking van regelgeving en de burgers gericht te zijn, dit over zal willen brengen op haar werknemers en wellicht zelfs wel werknemers zal selecteren aan de hand van deze gemeentelijke doelstellingen. In de interviews zal uiteindelijk nog wel gemeten dienen te worden of de invoerders inderdaad tot het gedachte type gerekend kunnen worden.

Milieudiensten

Bij het selecteren van de gemeenten werd het duidelijk dat veel gemeenten voor de uitvoering van hun milieutaken gebruik maken van milieudiensten. Dit zijn gemeenschappelijke regelingen waarbij meerdere gemeenten contractueel vast laten leggen dat ze hun milieutaken, met name die voortvloeien uit de Wet milieubeheer (Wm), uit zullen laten voeren door de milieudienst. De taken worden dan gemandateerd, wat betekend dat de gemeenten zelf nog steeds verantwoordelijk blijven. In het geval van vergunningverlening betekent dit ook dat de gemeenten zelf nog het bevoegd gezag blijven. Aangezien een aanzienlijk deel van Nederland af wordt gedekt door milieudiensten heb ik het wenselijk geacht deze mee te nemen in de case-selectie. Aangezien voornamelijk taken die voortvloeien uit de Wm door milieudiensten worden uitgevoerd en alleen de IPPC-richtlijn om is gezet in Wm-wetgeving, zien we ook alleen bij de implementatie van de IPPC-richtlijn het gebruik van milieudiensten. Dit geldt voor drie gemeenten. De implementatie van de Aarhus-richtlijn heeft volledig bij de gemeenten zelf plaats gevonden.

Als er in het vervolg van het onderzoek dus in zijn algemeenheid wordt gesproken van 'de geselecteerde gemeenten' dan worden daar ook de milieudiensten onder verstaan.

Ook voor het type implementatieambtenaar dat verwacht wordt aangetroffen te worden bij een milieudienst kan getheoretiseerd worden.

In het algemeen kan verwacht worden dat ambtenaren die werkzaam zijn bij milieudiensten zich meer betrokken voelen bij milieu-issues dan ambtenaren van gemeenten dat zijn. Gemeenteambtenaren solliciteren vaker naar een ambtelijke functie waarbij het niet zoveel uitmaakt bij wat voor afdeling of sector dat is. De verwachting is dat mensen die bij een milieudienst aan de slag willen dat eerder doen uit voorliefde voor de sector milieu. Daarnaast ontstaat er ook een verbondenheid met de sector milieu als je binnen een organisatie werkzaam bent die zich alleen maar op die sector focust.

Om die reden is het ook te verwachten dat bij een milieudienst relatief vaker een doelgerichte ambtenaar aan wordt getroffen dan bij een gemeente.

Welke theoretische implicaties het zijn van een bepaald type ambtenaar op de te verwachten handelingsvoorwaarden heeft wordt in de § 3.3.1 uiteen gezet.

Gemeentegrootte

Zoals al een paar keer eerder in deze paragraaf is gesteld zal er bij de selectie van de implementatieambtenaren rekening worden gehouden met de grootte van de gemeente waarin zij werken. De grootte van de gemeente kan om 3 uitlopende redenen van belang zijn.

Ten eerste mag er aan worden genomen dat grote gemeenten meer middelen tot hun beschikking hebben en ook meer specialistische kennis. Dit zou hun mogelijkheden om en richtlijn (tijdig) te implementeren danig vergrootten. Daarentegen hebben richtlijnen vaak ook meer impact op grote gemeenten en vergen ze dus ook meer hulpbronnen.

Ten tweede kan de grootte van de gemeente een factor zijn in het voorkomen van een bepaalde stijl. “Het is plausibel om aan te nemen dat in een kleine gemeente, waar de deskundigheid van de ambtenaren gering is en de politieke controle groot, vrij rigide legalistische uitvoeringsstijlen aanwezig zijn.” (Aalders: 188) Dit zou er dus op kunnen wijzen dat in kleine gemeenten de ambtenaren eerder regelgericht dan doelgericht zijn.

Tenslotte kan de grootte van de gemeente ook van invloed zijn op de structuur die een gemeente zichzelf aanmeet. Doorgaans stappen de wat kleinere gemeenten minder snel over van een sectormodel naar een directiemodel. Bij de selectie van de gemeenten moet er dus ook gekeken worden naar de spreiding van de beide organisatietypen over grotere en kleinere gemeenten.

Met de grootte van de gemeente is dus rekening gehouden bij de selectie, maar er is verder niet gehypothetiseerd over de relatie tussen de grootte van de gemeente en de overige variabelen. De deelnemende gemeenten zijn dus wel mooi gespreid over grootte, maar er kunnen geen conclusies aan worden verbonden.

3.2.2.4 Uiteindelijke selectie

Ten slotte leidt al het voorgaande tot de volgende lijst met gemeenten die zijn geselecteerd:

Directiemodel	Milieudienst	Inwoners	Laatste structuurwijziging
Tilburg	Nee	130.000	1997
Zwolle	Nee	117.663	2002
Haarlemmermeer	Nee	142.110	2005
Gorinchem	50%	36.641	2006
Epe	Nee	33.000	2003

Tabel 4: Geselecteerde gemeenten met een directiemodel

Sectorenmodel	Milieudienst	Inwoners	Laatste structuurwijziging
's-Hertogenbosch	Nee	133.000	1996
Amersfoort	Alleen bij IPPC	133.000	1997
Bergen op Zoom	Alleen bij IPPC	66.000	1997
Sint Anthonis	Nee	11.799	-

Tabel 5: Geselecteerde gemeenten met een sectorenmodel

Er is gekozen om een mooie spreiding te creëren over zowel het structuurtype van de gemeenten als de grootte. Zo zijn er bij het directiemodel twee grote gemeenten geselecteerd van meer dan 100.000 inwoners en twee kleine van minder dan 100.000 inwoners. Hetzelfde is gedaan bij het sectorenmodel. In totaal zijn er drie milieudiensten opgenomen in het onderzoek. Deze milieudiensten kwamen pas ter sprake nadat gemeenten eerst zijn benaderd op basis van de structuur die ze bezitten. Voor alle milieudiensten geldt dat ze wel de implementatie van de IPPC-richtlijn hebben gedaan en zich niet bezig hebben gehouden met de implementatie van de Aarhus-richtlijn.

Voor het selecteren van de gemeenten is gebruik gemaakt van een onderzoek uit 2007 naar de structuur bij Nederlandse gemeenten (Leeuwendaal, 2007). Op basis van die lijst zijn gemeenten benaderd. De lijst was echter niet afdoende om tot een selectie van acht gemeenten te komen. Een paar gemeenten zijn dus geselecteerd op basis van het organigram. Bij deze gemeenten is in het interview nagevraagd welke organisatiestructuur ze bezitten en wanneer de laatste structuurwijziging plaats heeft gevonden.

De gemeente Gorinchem is pas in 2006 overgestapt op een directiemodel. Deze gemeente is aan het eind van het proces geselecteerd toen al min of meer duidelijk werd dat de structuur van de organisatie geen invloed bleek te hebben op het type implementatieambtenaar dat aangetroffen zou worden. Op basis hiervan is besloten om de gemeente toch in de selectie op te nemen. Daarnaast wordt de IPPC-richtlijn daar ook uitgevoerd door een milieudienst.

Verder wilden niet alle gemeenten die benaderd zijn meewerken aan het onderzoek. In enkele gemeenten waren de implementatieambtenaren niet meer werkzaam en in één gemeente waren er geen IPPC-inrichtingen waardoor een interview minder zinvol zou zijn. Het niet mee willen werken van gemeenten heeft gevolgen voor de data. Het is goed voor te stellen dat gemeenten die niet goed presteren niet mee willen werken aan een onderzoek waarin die prestatie aan de orde zal komen. Uiteindelijk blijkt dat veel gemeenten die wel meedoen aan het onderzoek ook verre van ideaal presteren met betrekking tot de geselecteerde richtlijnen en lijkt het dus minder relevant dat er ook gemeenten waren die niet mee wilden doen.

Voorts had de implementatieambtenaar van de Aarhus-richtlijn uit gemeente 8 geen tijd voor een interview en moest ik dus op zoek naar een vergelijkbare gemeente. Dit is uiteindelijk gemeente 9 geworden. De intentie was om de twee richtlijnen binnen dezelfde gemeenten te onderzoeken, maar dit is in één geval dus niet gelukt. De gevolgen die dit heeft zijn ook weer niet heel relevant daar er in drie andere gemeenten toch al onderzoek bij de milieudienst gedaan moest worden in plaats van bij de gemeente zelf. Het constant houden van de gemeentelijk organisatie is dus niet helemaal geslaagd.

Uiteindelijk is het dus de bedoeling om bij elk van deze gemeenten de implementatieambtenaren te interviewen om hun perceptie op de implementatie boven water te krijgen. Deze ambtenaren zouden betrokken moeten zijn geweest bij de invoering en op zijn minst goed zicht moeten hebben op de uitvoering. Uiteindelijk bleek dat alle geselecteerde implementatieambtenaren inderdaad betrokken zijn geweest bij de invoering en deze zelfs hebben geleid. In enkele gevallen is er echter wel een voorganger of een opvolger geweest. Deze mensen zijn niet meer werkzaam bij de gemeenten. Dit heeft er echter niet toe geleid dat ze geen gefundeerde mening konden geven over waarom

implementatie vertraagd was. Wel is het zo dat ze op enkele specifieke onderdelen die ze niet hebben ingevoerd natuurlijk minder zicht hebben. Dat beïnvloedt uiteindelijk wel de oorzaken die ze zullen noemen voor vertraging.

Voor enkele implementatieambtenaren geldt dat ze een beperkt zicht hadden op de uitvoering. Het betrof hier in bijna alle gevallen milieudiensten, die vervolgens ook benaderd zijn voor aanvullende gegevens en ook bij hen is hun mening gepeild omtrent oorzaken van vertraging. In één enkele gemeente had de ambtenaar bijna geen zicht op de uitvoering, maar deze uitvoering is daar ook totaal niet van de grond gekomen door het vertrek van de ambtenaar die de uitvoering leidde.

Tenslotte zijn er bij de IPPC-richtlijn soms meerdere ambtenaren bij de implementatie betrokken, die ieder een ander type inrichtingen op zich heeft genomen. Het gaat hier dan om de scheiding tussen agrarische en industriële bedrijven. Ik heb echter wel altijd met diegene gesproken die de meeste bedrijven onder zich heeft gehad, of die als coördinator van IPPC aan kan worden gemerkt.

Uiteindelijk is de selectie dus wel geslaagd. Bijna alle gemeenten wilden meewerken en ook de implementatieambtenaren stonden vaak positief tegenover een interview. Daarnaast is er een mooie spreiding gerealiseerd met betrekking tot de grootte van gemeenten en milieudiensten.

§ 3.3 Veronderstelde relaties

§ 3.3.1 Relatie type invoerder met handelingsvoorwaarden

Zoals uit de onderzoeksvragen duidelijk wordt gaat het in dit onderzoek om de redenen die implementatieambtenaren aandragen voor de ontstane vertraging bij implementatie van de geselecteerde richtlijnen. Deze redenen worden vertaald in de vier handelingsvoorwaarden die uit de literatuur afkomstig zijn: weten, kunnen, willen en moeten. Nu is het van belang om te bezien welk type implementatieambtenaar, doelgericht of regelgericht, met welke handelingsvoorwaarden in verband kan worden gebracht.

Waar het gaat om de eerste twee handelingsvoorwaarden, weten en kunnen, wordt er geen verband verondersteld tussen het type implementatieambtenaar en het al dan niet weten en kunnen van diezelfde implementatieambtenaar. Alleen waar het gaat om het te weten komen welke richtlijn wanneer te implementeren zou er geredeneerd kunnen worden dat een regelgerichte implementatieambtenaar afwacht wanneer hem iets opgedragen wordt en een doelgerichte implementatieambtenaar zelf wat proactiever op zoek gaat naar hetgeen hij moet doen, omdat hij meer begaan zou zijn met zijn werk. Deze redenering voert hier echter te ver en zal derhalve niet mee worden genomen. Ook de mogelijkheden die implementatieambtenaren hebben om een richtlijn te implementeren zal in de regel niet samenhangen met de manier waarop die implementatieambtenaar te typeren valt. Er zal hier trouwens wel gelet worden op de grootte van de gemeente, die van invloed kan zijn op het kunnen, het type organisatie en op het type implementatieambtenaar (voor verdere uitleg zie het einde van deze paragraaf).

De overige twee handelingsvoorwaarden lijken wel meer relatie te onderhouden met de typering van de implementatieambtenaren. Een regelgerichte implementatieambtenaar zal veel meer gericht zijn op het feit of hij verplicht is om een richtlijn in te voeren en dus redenen voor een ontstane implementatiesnelheid relatief vaak verwoorden in termen van 'het al dan niet moeten implementeren van een richtlijn'. Dit kan beïnvloed worden door alle drie de categorieën van factoren links uit het model van analyse. Zowel kenmerken van de richtlijn (bijv. richtlijn onduidelijk met betrekking tot verplichtingen), als de kenmerken van de organisatie (bijv. te weinig druk vanuit het lokale bestuur), als de omgevingsinvloeden (bijv. te weinig druk vanuit VROM) kunnen er aan bijdragen dat een regelgerichte ambtenaar aan zal geven dat de verplichting ontbrak.

Een doelgerichte implementatieambtenaar daarentegen zal in de regel veel meer gericht zijn op het uiteindelijke nut en effect van een richtlijn en zal dus als verklaring voor een bepaalde implementatiesnelheid eerder spreken (al dan niet in verdeckte termen) over de bereidheid en de wil die hij had om tot implementatie over te gaan. Ook dit kan gevoed worden uit alle drie de genoemde categorieën factoren uit het model: De kwaliteit van de richtlijn was niet hoog genoeg (kenmerken van de richtlijn), te veel onenigheid binnen de organisatie met betrekking tot de implementatie (kenmerken van de organisatie) en de doelgroep was er geen voorstander van (omgevingsinvloeden).

Deze verwachtingen betreffende het willen en het moeten sluiten aan bij wat Aardema hierover betoogt als hij stelt dat het sectorenmodel met de daaraan gekoppelde BBI geen vragen communiceert maar antwoorden. "Het zegt hoe het moet, hoe het hoort, het komt van buiten naar binnen zonder dat het rekening houdt met hoe het van binnen voelt. De kern is steeds: straal geen top-down normen uit, maar daal af van het moeten naar het willen en mogen. Er voltrekken zich wezenlijke veranderingen binnen de ambtelijke organisaties. Van de 'moet-en-mag-niet-cultuur' van de twintigste eeuw naar de 'mag-en-mogelijkheden-cultuur' van de eenentwintigste eeuw." (Aardema 2000: 327) Deze overgang valt samen met de verandering van veel gemeenten van een sectorenmodel naar een directiemodel.

De te verwachten relatie tussen de twee typen invoerders en de handelingsvoorwaarden die zij zichzelf toedichten kunnen worden verwoord in de volgende twee uitspraken:

“Doelgerichte implementatieambtenaren zullen de oorzaken voor vertraagde implementatie vaker zoeken in de wil die ze hebben om een richtlijn te implementeren dan regelgerichte implementatieambtenaren.”

“Regelgerichte implementatieambtenaren zullen de oorzaken voor vertraagde implementatie relatief vaker zoeken in de mate waarin ze de richtlijn moesten implementeren dan doelgerichte implementatieambtenaren.”

Deze hypothesen sluiten aan bij de tweede onderzoeksvraag over de verklaring van de verschillen in handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten in de verschillende geselecteerde gemeenten.

§ 3.3.2 Relatie richtlijn met handelingsvoorwaarden

Naast de implementatieambtenaar-specifieke kenmerken dient er ook iets gezegd te worden over de relatie tussen de richtlijnen die geselecteerd zijn en de te verwachten handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten en die ze dus als oorzaken zien voor de ontstane vertraging bij implementatie. Hiervoor zullen eerst de belangrijkste overeenkomsten en verschillen van beide richtlijnen die hier van belang zijn, nog eens kort worden opgesomd.

De geselecteerde richtlijnen komen op veel punten overeen: beiden zijn als richtlijn afkomstig vanuit de Europese Unie; beiden zijn omgezet in nationale wetgeving; beiden hebben als ‘moederministerie’ VROM; beiden zijn te typeren als milieugerelateerd; en beiden houden handelingsverplichtingen voor gemeenten in. Vooral het laatste element was van belang, omdat in eerste aanleg de opdrachtgever voor dit onderzoek verbaasd was over de trage implementatie van wet- en regelgeving die op het eerste gezicht eenvoudigweg door gemeenten uitgevoerd diende te worden.

De richtlijnen verschillen ook in een aantal opzichten van elkaar, en die verschillen kunnen voor het onderzoek interessante aanknopingspunten opleveren in het verklaren van verschillen in perceptie van implementatieambtenaren. De IPPC-richtlijn is een wat recentere richtlijn dan de Aarhus-richtlijn, hoewel beiden te typeren zijn als ‘in het recente verleden geïmplementeerde richtlijnen’. Het vinden van de juiste personen binnen de gemeentelijke organisaties die zich bezig hebben gehouden met invoering is in het kader van de IPPC-richtlijn wellicht wat eenvoudiger dan in het geval van de Aarhus-richtlijn.

Ten tweede heeft de IPPC-richtlijn een duidelijkere handelingsverplichting dan de Aarhus richtlijn. De IPPC-richtlijn stelt simpelweg dat alle IPPC-plichtige inrichtingen voor 30 oktober 2007 een ge-update vergunning moet hebben die aan de voorwaarden van de richtlijn voldoen. Voor vele inrichtingen is de gemeente als bevoegd gezag aan te merken en dus is zij verplicht om deze vergunningen te controleren op het feit of deze IPPC-proof zijn. De handelingsverplichting die uit de Aarhus-richtlijn voortkomt is wat minder duidelijk dan bij de IPPC-richtlijn. Gemeenten worden op basis van de Aarhus-richtlijn verplicht om hun milieu-informatie te ordenen en deze *geleidelijk* digitaal actief openbaar te maken. De richtlijn (omgezet in een wet betreffende wetswijzigingen in de Wob en de Wm) is op 14 februari 2005 in werking getreden. Omdat het om geleidelijke openbaarmaking gaat, en elke gemeente wel een vorm van milieu-informatie openbaar maakt, voldoet ze al snel aan de eis die uit de richtlijn voortkomt. Dit betekent echter niet dat ze niet verplicht zijn en blijven om geleidelijk in toenemende mate milieu-informatie openbaar te maken. Daarnaast zijn er wel enkele elementen uit de richtlijn waar gemeenten wel op de deadline aan moesten voldoen, zoals het hebben van een Aarhus-register, het benoemen van een voorlichtingsambtenaar en het hebben staan van een pc om het voor burgers mogelijk te maken digitaal milieugegevens in te zien. De IPPC-richtlijn lijkt wel een hardere deadline te hebben dan de Aarhus-richtlijn en uit de stukken die over de richtlijnen zijn gepubliceerd blijkt ook wel dat de Aarhus-richtlijn als een ‘zachtere’ richtlijn wordt geïnterpreteerd.

De handelingsverplichtingen die uit de Aarhus-richtlijn voortvloeien zijn minder op de omgeving gericht dan bij de IPPC-richtlijn. De handelingsverplichtingen uit de Aarhus-richtlijn zijn veeleer

intern gericht. De medewerking van derde partijen is niet noodzakelijk; de gemeente kan aan zijn handelingsverplichting voldoen zonder rekening te hoeven houden met burgers of andere belanghebbenden. Waar bij de IPPC-richtlijn een samenwerking tussen gemeenten en inrichtinghouders noodzakelijk is om tot een update vergunning te komen is bij het digitaal ontsluiten van milieu-informatie door gemeenten, de medewerking van derden niet direct noodzakelijk.

Een ander verschil tussen de beide handelingsverplichtingen die uit de richtlijnen voortkomen is de aard van de verplichting. De verplichting die voortvloeit uit de IPPC-richtlijn is inhoudelijk als complexer te beschouwen dan de verplichtingen die uit de Aarhus-richtlijn voortvloeien. Bij IPPC gaat het om technische eisen die aan installaties worden gesteld en om de zogenaamde best beschikbare technieken (BBT) die toe moeten worden gepast binnen de aangewezen inrichtingen. Deze technieken staan beschreven in zogenaamde BREFS die vaak erg technisch zijn en veelal in het Engels op zijn gesteld. Hoe de nieuwe vergunningen er dus precies uit moeten zien en, belangrijker nog, welke inhoudelijke technische elementen ze moeten bevatten is moeilijk vast te stellen voor de ambtenaren. Bij de Aarhus-richtlijn gaat het om het openbaar maken van milieu-informatie. Nu kan er wat onduidelijkheid zijn over wat precies milieu-informatie is (hoewel dit helder omschreven staat in de richtlijn) maar wat er van de ambtenaren gevraagd wordt is duidelijk. Daarentegen lijkt het publiceren van alle milieu-informatie waar een gemeente over beschikt wel een langduriger en kostbaarder proces dan het updaten van een aantal vergunningen. Vooral als gezien wordt om welke hoeveelheid informatie het gaat, welke veelal eerst op juistheid gecontroleerd moet worden, en de manier waarop dit allemaal actief aangeboden moet worden, kan gesteld worden dat het binnen de organisatie tot een wezenlijke verandering zal leiden.

Wat betekenen deze overeenkomsten en verschillen nu voor de te verwachten handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toe zullen dichten?

De wetenschap rondom de twee richtlijnen binnen de gemeentelijke organisaties zal niet veel verschillen. Wellicht dat uit onderzoek blijkt dat de ene richtlijn eerder en beter is gecommuniceerd naar de gemeenten toe, maar de aard van de richtlijn doet niet vermoeden dat ambtenaren beter op de hoogte zijn van de ene richtlijn dan van de andere.

Waar het gaat om het in staat zijn om een richtlijn te implementeren geven beide richtlijnen ook niet veel aanleiding voor variatie ten opzichte van elkaar. Het zou kunnen zijn dat in bepaalde gemeenten meer capaciteit (kwantiteit en kwaliteit) aanwezig is voor implementatie dan in andere voor één van beide richtlijnen, maar daar geven de richtlijnen zelf geen aanleiding voor. Het is wel voorstelbaar dat het invoeren van de IPPC-richtlijn wat lastiger is omdat bij invoering nog niet precies duidelijk was hoe de vergunningen moesten worden ge-update en aan welke eisen de vergunningen moesten voldoen. Hier dient wel bij vermeld te worden dat het specificeren en het uitwerken van beleid onderdeel van de invoering is en dus deel uitmaakt van de implementatie.

De doelstellingen van beiden richtlijnen zijn uiteindelijk gelijk; het verbeteren van het (leef)milieu. Bij de IPPC-richtlijn door een vermindering van uitstoot en een betere controle daarop en bij de Aarhus-richtlijn via kennis en bewustwording bij de burgers in de samenleving. De richtlijnen zelf geven niet echt aanleiding voor een verhoogde wil bij ambtenaren om de ene richtlijn beter en of sneller te implementeren dan de andere. Het enige wat hierbij aangetekend kan worden, is dat ambtenaren in het algemeen het beste met hun burgers voor hebben en dat het voorstelbaar is dat ze meer waarde hechten aan de schone lucht die mensen binnenkrijgen dan aan wat extra informatie over die schone lucht.

Het grootste verschil in te verwachten toegedichte handelingsvoorwaarden zit hem in de verplichting die gemeenten hebben om de richtlijn te implementeren. Voor beide richtlijnen geldt dat er een handelingsverplichting is vanuit het Rijk, maar bij de IPPC-richtlijn is een concrete deadline aan die handelingsverplichting gekoppeld en bij de Aarhus-richtlijn is dat in ieder geval niet voor de hele richtlijn het geval en wordt deze richtlijn ook als 'zachter' geïnterpreteerd. Voor beiden geldt dus wel een verplichting, maar bij het handhaven van rijkswege kan er bij de Aarhus-richtlijn door gemeenteambtenaren altijd gewezen worden op de afwezigheid van een deadline voor sommige onderdelen van de richtlijn. Dus met name als er bij de implementatie sprake is geweest van vertraging

dan zal er bij de Aarhus-richtlijn veel eerder gewezen worden op het ontbreken van de verplichting dan bij de IPPC-richtlijn het geval zal zijn. Dat gevoel kan dus weer gebaseerd zijn op factoren uit de drie te onderscheiden categorieën uit het model. Zowel via de kenmerken van het beleid (bijv. onduidelijke verplichtingen in de richtlijn), als via de kenmerken van de organisatie (bijv. te weinig druk van de lokale politiek), als via de omgevingsinvloeden (bijv. te weinig druk vanuit VROM) kan de perceptie over de handelingsvoorwaarde ‘moeten’ tussen de twee richtlijnen verschillen.

De verwachte relatie tussen de richtlijnen en de te verwachten toegedichte handelingsvoorwaarden:

“Bij de Aarhus-richtlijn zal door implementatieambtenaren relatief vaker aan worden gegeven dat de richtlijn niet geïmplementeerd moest worden, dan bij de IPPC-richtlijn.”

Deze verwachting sluit aan bij de derde onderzoeksvraag over de verklaring van de verschillen in handelingsvoorwaarden die de invoerders zichzelf toedichten bij de verschillende richtlijnen.

§ 3.3.3 Relatie richtlijn met de snelheid van invoering

Ondanks dat het niet de bedoeling van het onderzoek is om aan te geven wat de invloed van de zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden of het type implementatieambtenaar op de implementatiesnelheid is, valt hier wel iets over te zeggen. Het is voorstelbaar dat implementatieambtenaren die op regels georiënteerd zijn, zich eerder druk maken om de deadline die in een richtlijn vermeld staat en om die reden ook eerder en sneller zullen implementeren. Daartegenover valt aan te nemen dat als een deadline in een richtlijn ontbreekt (of dat in ieder geval zo wordt gepercipieerd) op regels gerichte implementatieambtenaren ook minder snel een richtlijn zullen implementeren, omdat de regel ze daar niet toe aanzet. In dit geval zal de doelgerichte implementatieambtenaar een richtlijn relatief sneller implementeren. De relatieve snelheid waarmee de verschillende typen implementatieambtenaren de geselecteerde richtlijnen zullen implementeren zullen dus naar verwachting liggen zoals in onderstaande tabel afgebeeld.

Richtlijn	Type implementatieambtenaar		
		Doelgericht	Regelgericht
	IPPC	Laag	Hoog
	Aarhus	Hoog	Laag

Tabel 6: Relatieve snelheid per richtlijn in combinatie met type implementatieambtenaar

Het gaat in de tabel expliciet over de relatieve snelheid, dus de snelheid van implementatie ten opzichte van elkaar. Het kan natuurlijk zo zijn dat een doelgerichte implementatieambtenaren de IPPC-richtlijn heel snel implementeert omdat hij de noodzaak voor de samenleving daarvan inziet. Er is echter in deze paragraaf gesteld dat er geen reden is om aan te nemen dat een van beide richtlijnen meer de goedkeuring van de implementatieambtenaar kan wegdragen dan de andere richtlijn. Aangezien er hier wordt geredeneerd dat regelgerichte implementatieambtenaren veel waarde zullen hechten aan een deadline en minder snel zullen implementeren als die deadline ontbreekt, kan gesteld worden dat zij richtlijnen voorzien van een harde deadline relatief sneller en een richtlijn niet voorzien is van een harde deadline relatief langzamer zullen implementeren dan doelgerichte implementatieambtenaren:

“Doelgerichte implementatieambtenaren zullen de Aarhus-richtlijn relatief sneller implementeren dan regelgerichte implementatieambtenaren.”

en

“Regelgerichte implementatieambtenaren zullen de IPPC-richtlijn relatief sneller implementeren dan doelgerichte implementatieambtenaren.”

Deze verwachtingen sluiten aan bij subvraag 3.3.

§ 3.3.4 Relatie milieudienst met handelingsvoorwaarden

Milieudiensten zijn anders georganiseerd dan gemeenten en zijn niet in te delen naar sectoren- of directiemodel. Toch valt er wel te theoretiseren over factoren die van invloed kunnen zijn op de handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren bij een milieudienst zichzelf toedichten. Ook hier kan dat, net als bij gemeenten, via het type implementatieambtenaar dat je meent aan te treffen en via de feitelijke omstandigheden.

Om bij het tweede te beginnen, heeft een milieudienst naar alle waarschijnlijkheid meer knowhow dan een gemeente. Met name de kleinere gemeenten moeten het vaak doen met maar een paar fulltime werknemers voor hun afdeling milieu, terwijl bij milieudiensten vaak tientallen fulltimers aan mankracht voorhanden zijn. Nu moeten zij, net als grotere gemeenten, ook meer taken verrichten dan kleine gemeenten. Maar het zal naar verwachting wel efficiënter zijn. De factoren die hier een rol kunnen spelen zullen dus voornamelijk afkomstig zijn uit de categorie 'kenmerken van de organisatie'.

Verwachting:

Een implementatieambtenaar van een milieudienst zal relatief minder vaak aangeven dat hij meende een richtlijn niet te kunnen implementeren dan dat een implementatieambtenaar van een gemeente dat zal doen.

Daarnaast verwacht je van milieudiensten dat ze beter in zijn gevoerd in de wet- en regelgeving en dat ze zich beter op de hoogte houden. Milieu is hun enige beleidsterrein en van organisaties van die grootte kun je verwachten dat ze een voortrekkersrol zullen vervullen. Ook hier gaat het om kenmerken van organisatie.

Verwachting:

Een implementatieambtenaar van een milieudienst zal relatief minder vaak aangeven dat hij te weinig weet van een richtlijn dan dat een implementatieambtenaar van een gemeente dat zal doen.

Wat ten slotte nog een rol kan spelen is dat milieudiensten sommige diensten ook verkopen aan gemeenten. Vaak is contractueel afgesproken dat taken die uit de Wet milieubeheer afkomstig zijn op worden gepakt door een milieudienst, maar een milieudienst heeft ook andere expertise die ze kan verkopen. Een milieudienst zal dus goed op de hoogte willen blijven van veranderende wet- en regelgeving om tijdig in te kunnen springen op een mogelijke vraag naar expertise die in de samenleving ontstaat op het gebied van milieu. In die zin is het een argument dat aansluit bij het vorige, dat een milieudienst vaak goed en tijdig op de hoogte zal zijn van veranderende wet- en regelgeving.

Nu is het wel zo, dat de taken die milieudiensten uitvoeren in het kader van de richtlijnen geselecteerd in dit onderzoek deze expertise niet los verkopen aan contractgemeenten, aangezien ze dit contractueel al verplicht zijn. Daarnaast zal de manier waarop milieudiensten omgaan met het verkopen van expertise en advies per milieudienst verschillen.

§ 3.4 Operationalisatie

Alle variabelen die je wilt meten zullen meetbaar gemaakt moeten worden en dus worden geoperationaliseerd. Het gaat dan om de onafhankelijke variabelen: weten, kunnen, willen en moeten. En om de afhankelijke variabele vertraging bij implementatie.

§ 3.4.1. Operationalisatie van vertraging bij implementatie

Vertraging bij implementatie is als de afhankelijke variabele in dit onderzoek aan te merken. Wat de concepten vertraging en implementatie inhouden is al geduid in het eerste hoofdstuk. Ter herinnering de definities van vertraagde implementatie, vertraagde invoering en vertraagde uitvoering:

Definitie van vertraagde implementatie: *De implementatie van de richtlijn is vertraagd als de gemeente niet voor de gestelde deadline aan de verplichtingen voldoet die in de richtlijn gesteld zijn.*

Definitie van vertraagde invoering: *De invoering van een richtlijn is vertraagd als de uiteindelijke deadline voor implementatie niet gehaald wordt en dit (mede) te wijten is aan de invoering.*

Definitie van vertraagde uitvoering: *De uitvoering van een richtlijn is vertraagd als de uiteindelijke deadline voor implementatie van een richtlijn niet gehaald wordt waar dat gezien het moment van invoering van de richtlijn wel verwacht mocht worden.*

In de interviews met de implementatieambtenaren zal een reconstructie worden gemaakt van het implementatieproces. Ter sprake zal komen wat de gemeente aan invoering heeft gedaan, wat aan uitvoering en wanneer dat plaats heeft gevonden. De informatie die de respondent verschaft zal de belangrijkste bron zijn om er achter te komen of er daadwerkelijk vertraging op is getreden. Er zal daarnaast om ondersteunende stukken worden gevraagd, mocht de respondent niet goed aan kunnen geven wanneer de diverse processtappen plaats hebben gevonden.

Voor de onderzoeker is het lastig om vast te stellen wanneer gemeenten exact voldeden aan de eisen die in een richtlijn worden gesteld, en er zal dus in grote mate vertrouwd moeten worden op de informatie die de implementatieambtenaren vrijgeven. Er kan op dit moment wel gecontroleerd worden of de gemeente op dit moment voldoet aan eisen die een richtlijn stelt. Aangezien dit door de onderzoeker controleerbaar is, neemt ook de betrouwbaarheid toe dat de implementatieambtenaren mij eerlijk zullen vertellen of de gemeente al dan niet voldoet op dit moment. In de praktijk zal blijken dat alle implementatieambtenaren aangeven dat de uiteindelijke implementatie als vertraagd is te bestempelen en dat er dus niet naarstig gezocht hoeft te worden naar bewijs dat er wel sprake was van vertraging waar dit volgens de implementatieambtenaren niet het geval geweest zou zijn.

§ 3.4.2 Operationalisatie handelingsvoorwaarden

Naast de afhankelijke variabele moeten ook de onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd worden. Uit het theoretisch kader volgt dat de implementatieambtenaren zichzelf een bepaalde mate van de vier handelingsvoorwaarden moeten toedichten om tot een bepaalde snelheid van implementatie te komen. Het is dus niet de mate waarin implementatieambtenaren daadwerkelijk kennis bezitten, mogelijkheden hebben, bereidheid bezitten of verplicht worden, maar in hoeverre ze zeggen over voldoende van die handelingsvoorwaarden te bezitten om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

De onafhankelijke variabelen zijn als volgt te definiëren:

Weten

De mate waarin een implementatieambtenaar zich wetenschap rondom een richtlijn toedicht.

Kunnen

De mate waarin een implementatieambtenaar zich in staat acht om een richtlijn te implementeren.

Willen

De mate waarin een implementatieambtenaar bereid is om een richtlijn te implementeren.

Moeten:

De mate waarin een implementatieambtenaar zich verplicht voelt om een richtlijn te implementeren.

Zoals al eerder in het tweede hoofdstuk is besproken hoeven niet al deze handelingsvoorwaarden aanwezig te zijn of gemaximaliseerd te zijn.

Voor de eerste twee, het *weten* en *kunnen*, geldt dat er een minimum van aanwezig zal moeten zijn bij de implementatieambtenaar en voor de laatste twee, *willen* en *moeten*, geldt dat de implementatieambtenaar zichzelf in ieder geval *of* een bepaalde mate van bereidheid toe moet dichten *of* een bepaalde mate van verplichting zal moeten ervaren om tot implementatie over te gaan.

Voor alle handelingsvoorwaarden tezamen geldt dat ze in *voldoende mate* aanwezig moeten zijn om tot niet vertraagde of tijdige implementatie te kunnen komen. Het kan dus zo zijn dat enkele handelingsvoorwaarden nauwelijks door de implementatieambtenaren aan zichzelf worden toegedicht, maar dat er toch sprake is geweest van tijdige implementatie. Het niet toedichten van een of enkele handelingsvoorwaarden hoeft dus niet te leiden tot vertraging. Het gaat er om dat de door zichzelf toegedichte handelingsvoorwaarden als geheel minimaal in *voldoende mate* aanwezig moeten zijn om tot tijdige implementatie te komen.

Wellicht ten overvloede, maar het gaat in het onderzoek dus om de verklaringen die de respondent aandraagt voor ontstane vertraging door middel van zijn perceptie op de werkelijkheid. In eerste instantie zullen die handelingsvoorwaarden dan ook gemeten worden aan de hand van het stellen van open vragen waaraan vertraging bij implementatie volgens hem aan te wijten is. Dit zal worden toegespitst op zowel de invoering als de uitvoering. Aan de hand van controlevragen en het doorvragen waarom de respondent een bepaalde mening heeft, zal duidelijk moeten worden of hij daadwerkelijk zijn perceptie ook juist verwoordt.

De antwoorden op de open vragen zal de onderzoeker moeten interpreteren en moeten scharen onder een van de handelingsvoorwaarden zoals die hierboven beschreven staan.

Door alleen het stellen van open vragen kan het zo zijn dat de respondent nog wat mogelijke verklaringen voor vertraging achterwege laat. Om deze reden zullen nog enkele gesloten vragen worden gesteld waarop de respondent kan reageren in termen van 'helemaal mee eens' tot 'helemaal mee oneens'. Op deze manier kan de respondent reageren op oorzaken die uit de literatuur naar voren zijn gekomen als mogelijke verklaringen voor vertraging, die aan de linkerkant van het model van analyse als factoren weer zijn gegeven. Het is dan niet zijn eigen beeld van de werkelijkheid, maar een reactie op het beeld van de werkelijkheid wat de onderzoeker hem voorspiegelt. Dit betekent niet dat de respondent niet zijn eigen perceptie weer kan geven door op de stellingen te reageren. Het betekent alleen dat er nog verklaringen naar voren kunnen komen die de respondent, om welke reden dan ook, in eerste instantie niet uit zelf genoemd heeft.

De factoren die volgens het model uit hoofdstuk 2 verantwoordelijk kunnen zijn voor vertraging bij implementatie, die ook opgesomd zijn in hoofdstuk 2, zijn in te delen naar handelingsvoorwaarden en zullen bij de respondent in de vorm van stellingen worden ondervraagd. Het is onmogelijk om alle factoren in aparte stellingen om te zetten, dus zijn soms meerdere factoren samengevoegd. Indien

respondenten bij de stellingen redenen voor vertraging aangaven die niet bij de open vragen aan orde zijn gekomen, is daar alsnog op ingehaakt. Het gaat dan om volgende factoren uitgedrukt in stellingen:

Weten

Tijdig in kennis gesteld

Ik ben door VROM tijdig genoeg op de hoogte gesteld van de richtlijn en de verantwoordelijkheden daarmee verbonden door de hogere overheden om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Inhoudelijk op de hoogte (theorie en doelen)

Ik had gedurende het implementatie proces voldoende inhoudelijke kennis van de richtlijn, in termen van doelen en theorie, om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Inhoudelijk op de hoogte (concrete handelingsverplichtingen)

Ik had gedurende het implementatieproces voldoende kennis rondom de concrete handelingsverplichtingen die de richtlijn met zich meebrengt om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Op de hoogte zijn van de planning

Ik had gedurende het implementatieproces voldoende kennis rondom de planning van invoering en uitvoering van de richtlijn om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Op de hoogte zijn van de ondersteuning

Ik had gedurende het implementatieproces voldoende beschikking over inhoudelijke ondersteuning met betrekking tot de invoering en de uitvoering van de richtlijn om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Kunnen

Hulpbronnen

Ik beschikte over voldoende hulpbronnen (mankracht, geld) om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Persoonlijke kwaliteit

Ik beschikte over voldoende persoonlijke vaardigheden om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Kwaliteit medewerkers

De functionarissen die zich bezig hebben gehouden met implementatie beschikten over voldoende kwaliteiten om tot tijdige implementatie te komen.

Kwaliteit van de organisatie als geheel

Binnen de manier waarop we als gemeente georganiseerd zijn waren we in staat om tot tijdige implementatie te komen. Onze gemeente is dus dusdanig ingericht dat we in staat waren om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Willen

Attitude tav richtlijnen

Over het algemeen ben ik een voorstander van het implementeren van richtlijnen die ons van hogerhand ter implementatie aan worden geboden.

Attitude tav deze richtlijn

Ik ben een voorstander van het door de gemeente implementeren van deze richtlijn.

Attitude werk algemeen

Over het algemeen ben ik tevreden met mijn huidige werk.

Afnemende bereidheid door diverse factoren

Een afnemende bereidheid bij mij, door diverse factoren, heeft geleid tot een niet tijdige implementatie van de richtlijn.

Moeten*Verplichting door VROM (controle en sanctie)*

Er was onvoldoende controle en sanctionering vanuit VROM om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Verplichting uit de eigen organisatie (controle en sanctie)

Er was vanuit de eigen organisatie onvoldoende controle en sanctionering om tot tijdige implementatie te kunnen komen

De stellingen zijn geformuleerd in termen van 'tijdige implementatie'. De respondenten is uitgelegd dat er bij tijdige implementatie bedoeld wordt op niet vertraagde implementatie.

De stellingen bij de handelingsvoorwaarde 'moeten' bevatten een ontkenning met als doel om de respondenten niet automatisch 'mee eens' of 'helemaal mee eens' te laten aankruisen.

Door ook de antwoorden op de stellingen te interpreteren en dat samen te voegen met het beeld dat ontstaan is op basis van de open vragen, kan worden geconcludeerd welke handelingsvoorwaarden de implementatieambtenaar zich toedicht en waar hij dus de oorzaken van vertraging bij implementatie ziet.

Alvorens de open gesloten vragen gesteld zijn, is al samen met de respondent vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is geweest van vertraging en of deze vertraging zich dan met name bij invoering of bij uitvoering voor heeft gedaan. De volledige interviews zoals ze af zijn genomen zijn bijgevoegd als bijlagen 1 en 2.

Het interview bestaat uiteindelijk dus uit drie te onderscheiden delen: (1) verloop van het proces; (2) open vragen met betrekking tot oorzaken van vertraging; (3) stellingen over oorzaken van vertraging. Er is tijdens de interviews geprobeerd om deze delen gescheiden van elkaar te houden en de respondenten zijn tot de orde geroepen als ze al antwoorden gaven op vragen die nog gesteld moesten worden. In deel 1 werd alleen gevraagd naar de procesgang en de tijdsplanning en er werd vastgesteld of de richtlijn al dan niet als vertraagd te bestempelen is geweest. In dit deel probeerden veel respondenten al vooruit te lopen op de oorzaken voor vertraging, welke pas in deel 2 ter sprake zouden moeten komen. Indien ze toch waardevolle oorzaken aandroegen zijn die wel meegenomen in de uiteindelijke resultaten van het onderzoek. In alle gevallen kwamen deze oorzaken ook nogmaals ter sprake toen daar in deel 2 expliciet naar gevraagd werd.

Het is waarschijnlijk dat implementatieambtenaren niet slechts een enkele oorzaak voor vertraging aan zullen dragen, maar meerdere. Die oorzaken zullen ook niet allemaal in dezelfde mate bijdragen aan vertraging van implementatie. In de interviews zal gevraagd worden naar welke oorzaken *voornamelijk* verantwoordelijk zijn voor vertraging en zal er ook door worden gevraagd naar andere oorzaken. De aangedragen oorzaken zullen vertaald worden naar handelingsvoorwaarden en deze handelingsvoorwaarden zullen ingedeeld worden in drie categorieën. De eerste categorie bevat de *hoofdoorzaken* in termen van handelingsvoorwaarden. Dit zijn de oorzaken die door de respondenten uit zichzelf en met grote stelligheid worden gepresenteerd als zijnde de oorzaak voor vertraging. Ten tweede is er een categorie te onderscheiden die *bijoorzaken* bevat. In de interviews zullen respondenten aangeven dat er nog wel wat ontwikkelingen en redenen zijn geweest die bij hebben gedragen aan het ontstaan van vertraging. Deze zullen dan als bijoorzaak worden gekwalificeerd. De laatste categorie is de categorie oorzaken in termen van handelingsvoorwaarden die de respondent niet

uit zichzelf bij het de open vragen aangeeft als zijnde oorzaken voor vertraagde implementatie, maar die naar voren komen bij het interpreteren van de antwoorden op de stellingen die hem of haar zijn voorgelegd. Dit zijn dus blijkbaar oorzaken die door een implementatieambtenaar niet direct als oorzaak voor vertraging worden gepercipieerd, maar die na confrontatie met de stelling wel als medeverantwoordelijk voor vertraging aan kunnen worden gemerkt.

De categorisering zoals boven beschreven vergt een nauwkeurige analyse van de interviews. De interviews zullen op worden genomen op een voice recorder, uit worden gewerkt en samen worden gevat. Verder door het gericht en goed vragen naar de oorzaken moet af te leiden zijn welke oorzaken als belangrijker kunnen worden beschouwd dan anderen. Bij de categorisering kan bias optreden als gevolg van de interpretatie die de onderzoeker maakt, echter dat komt wel vaker voor in sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Hierbij dient nog wel aangetekend te worden dat de onderzoeker geen enkel belang heeft om bewust oorzaken in een bepaalde categorie in te delen. Daarnaast zijn de samenvattingen, uitgewerkte interviews en zelfs de originele databestanden nog voorhanden voor eventuele betrouwbaarheidsanalyse.

	Hoofdoorzaak	Bijoorzaak	Stellingen	Totaal
Weten				
Kunnen				
Willen				
Moeten				

Tabel 7: Voorbeeldtabel categorisering handelingsvoorwaarden

Bij het analyseren van de data achteraf bleek de variabele 'willen' niet goed geoperationaliseerd te zijn. Bij de open vragen is er een substantieel deel van de implementatieambtenaren die aangeeft om uiteenlopende redenen niet bereid geweest te zijn om de richtlijn (tijdig) te implementeren. Bij geen enkele van deze implementatieambtenaren komt uit de stellingen naar voren dat ze de richtlijn niet wilden implementeren. Om deze reden kan het dus zo zijn dat de variabele 'willen' bij de resultaten van het onderzoek wat onderbelicht is gebleven.

Voor de overige handelingsvoorwaarden geldt dat in bijna alle gevallen de stellingen ook aangeven dat er een oorzaak voor vertraging in het ontbreken van die handelingsvoorwaarde te vinden is als dit ook al bij de open vragen ter sprake is gekomen. Dit doet vermoeden dat indien een handelingsvoorwaarde bij de open vragen niet aan de orde is gekomen maar bij de stellingen toch genoemd wordt, dit ook daadwerkelijk een aanwijzing is voor het feit dat die handelingsvoorwaarde mede verantwoordelijk is geweest voor de ontstane vertraging.

§ 3.4.3 Operationalisatie type implementatieambtenaar

In het tweede hoofdstuk hebben we al kennis gemaakt met Kagan die in zijn onderzoek naar de uitvoering van wetgeving een onderscheid maakt tussen doelgerichte en regelgericht ambtenaren. Er werd daar besloten om in dit onderzoek ook gebruik te maken van dat onderscheid. Na de kritiek op Kagan dat hij geen oplossing biedt voor het vooraf vaststellen van welke groepen ambtenaren dan op een bepaalde manier handelen, is er in dit onderzoek besloten om bij de selectie gebruik te maken van het type gemeente waarbij de ambtenaren werkzaam zijn, om een voorspelling te doen over het type ambtenaar dat uiteindelijk geselecteerd blijkt te zijn.

Om vast te stellen of we met een doel- of regelgerichte implementatieambtenaar te maken hebben zijn enkele kenmerken van beide typen op een rij gezet.

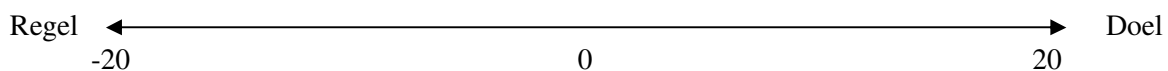
Een doelgerichte ambtenaar is gericht op de uiteindelijke effecten die een richtlijn bij implementatie zal hebben. Hij zal willen dat de richtlijn in lijn is met het huidige beleid dat door de gemeente gevoerd wordt op dat gebied, mits hij dat beleid kan onderschrijven. Hij zal dus op zijn minst controleren of de nieuwe richtlijn daadwerkelijk in lijn is met dat beleid. Verder zal een doelgerichte ambtenaar vinden dat indien noodzakelijk gedifferentieerde regelgeving mogelijk moet zijn. Dat wil zeggen dat de regelgeving gespecificeerd moet kunnen worden voor verschillende categorieën burgers. De richtlijn zal verder intern ook consistent moeten zijn waar het gaat om doelbereiking. De middelen die in worden gezet op basis van de richtlijn moeten dus bijdragen aan het bereiken van het gestelde doel. Tenslotte zal een doelgerichte ambtenaar ook eerder de dingen doen die hij in het kader van doelbereiking belangrijk acht ongeacht wat een richtlijn daar over zegt. Hij zal op dat vlak zijn eigen prioriteiten stellen.

Regelgerichte ambtenaren hameren veeleer op de exacte naleving van de richtlijn. De richtlijn moet exact zo in- en uitgevoerd worden als omschreven. Een uiting daarvan is dat er geen uitzonderingen op de regel kunnen worden gemaakt, gelijke monniken, gelijke kappen. Daarnaast zal een regelgerichte ambtenaar te allen tijde de richtlijn tijdig willen implementeren indien er een deadline in de richtlijn is vermeld. De deadline is immers deel van de richtlijn. Dit komt tot uiting door het op tijd willen voldoen aan de juridische eisen die een richtlijn stelt en door richtlijnen met een harde deadline voorrang te verlenen op richtlijnen waarbij zo'n deadline ontbreekt.

Deze kenmerken van doel- en regelgerichtheid staan in de onderstaande tabellen weergegeven met daaraan gekoppeld de stellingen die implementatieambtenaren voorgelegd krijgen waarbij ze de volgende keuzemogelijkheden hebben:

“Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens”

Voor elk antwoord heeft de onderzoeker een score van -2 tot 2 toegekend waarbij -2 het extreemste regelgerichte antwoord was en 2 het extreemste doelgerichte antwoord. Op deze manier is een score verkregen op basis waarvan de implementatieambtenaren ingedeeld kunnen worden op het continuüm van regelgerichte ambtenaar naar doelgerichte ambtenaar.



Typering	Score
Extreem regelgericht	-20 t/m -15
Gemiddeld regelgericht	-14 t/m -9
Matig regelgericht	-8 t/m -4
Neutraal	-3 t/m 3
Matig doelgericht	4 t/m 8
Gemiddeld doelgericht	9 t/m 14
Extreem doelgericht	15 t/m 20

Tabel 8: Typering implementatieambtenaar

Kenmerk	Operationalisatie
Effectgerichtheid	Bij de invoering en de uitvoering van een richtlijn zijn de uiteindelijke gevolgen voor burgers en bedrijven van doorslaggevend belang om een richtlijn al dan niet snel in te voeren.
In lijn met huidige beleid	Voordat ik een nieuwe richtlijn implementeer onderzoek ik of deze in lijn is met het huidige gemeentelijke beleid.
Gedifferentieerde regelgeving	Als gemeente heb je soms de vrijheid om te beslissen op wie een richtlijn van toepassing is, ongeacht wat de richtlijn hier over zegt.
Interne consistentie	Ik schat bij de invoering van een richtlijn al in of de effecten van de richtlijn bij zullen dragen aan het bereiken van de doelen die de richtlijn met zich meebrengt.
Eigen prioriteiten	Ongeacht de juridische eisen die een regel stelt, stel ik zelf prioriteiten met betrekking tot de uit te voeren werkzaamheden.

Tabel 9: Operationalisatie doelgerichtheid implementatieambtenaren

Kenmerk	Operationalisatie
Exacte naleving	Ik vind dat de richtlijnen die we vanuit het Rijk binnen krijgen exact in- en uitgevoerd moeten worden zoals dat van ons gevraagd wordt.
Tijdige implementatie	Er zijn situaties denkbaar waarin een gemeente niet op tijd hoeft te zijn met het invoeren en uitvoeren van een richtlijn.
Gelijke monniken, gelijke kappen	Er zijn geen situaties denkbaar waarin een gemeente zelf mag bepalen welke gedeelten van een richtlijn zij wel en welke gedeelten van een richtlijn zij niet in- en uitvoert.
Tijdig voldoen aan juridische eisen	Ik vind dat we altijd op tijd aan de juridische eisen moeten voldoen die in een richtlijn worden gesteld.
Voorrang harde deadline	Richtlijnen die een harde deadline hebben verdienen voorrang ten opzichte van richtlijnen bij welke zo'n deadline ontbreekt.

Tabel 10: Operationalisatie regelgerichtheid implementatieambtenaren

Voordat achteraf vast is gesteld met welk type implementatieambtenaar we te maken hebben is er een voorspelling gedaan over welk type vermoed werd aangetroffen te worden binnen bepaalde typen gemeenten. De operationalisatie daarvan is beschreven in de volgende paragraaf.

§ 3.4.4 Operationalisatie gemeentestructuur

Om de gemeenten binnen het onderzoek te typeren is er gebruik gemaakt van een onderzoek dat in 2007 is gedaan naar de organisatiestructuur van diverse Nederlandse gemeenten. In dit onderzoek is door gemeentesecretarissen aangegeven welk type organisatiestructuur de gemeente bezit en wanneer de laatste grote wijziging plaats heeft gevonden. Op deze manier is er verzekerd dat de gemeenten inderdaad een bepaalde structuur bezitten en dat dit ook al het geval was ten tijde van de implementatie van de geselecteerde richtlijnen. Voor een lijst met gemeenten en de daaraan gekoppelde structuur en grootte zie tabellen 4 en 5 eerder in dit hoofdstuk.

§ 3.5 Onderzoeksmethode per onderzoeksvraag

In deze paragraaf zal per hoofdvraag de onderzoeksmethode toe worden gelicht.

Voorvraag

Hoe kan volgens de literatuur vertraging bij implementatie verklaard worden?

De beantwoording van deze vraag staat gelijk aan het opstellen van een theoretisch kader voor dit onderzoek. Er is research gedaan in diverse theoretische stromingen zoals de beleidswetenschappen en het implementatieonderzoek om de oorzaken voor vertraging bij implementatie vanuit de theorie te verklaren.

Vanuit de literatuur is een model opgesteld waarin factoren worden gepresenteerd die de mate waarin implementatieambtenaren zichzelf handelingsvoorwaarden toedichten, beïnvloeden. Deze handelingsvoorwaarden op hun beurt, beïnvloeden de snelheid van implementatie en zijn dus verantwoordelijk voor eventueel opgelopen vertraging. De factoren zijn volgens het model op te delen in 3 categorieën; *kenmerken van de richtlijn, kenmerken van de organisatie en omgevingsinvloeden*. De handelingsvoorwaarden zijn *weten, kunnen, willen en moeten*. De handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten zijn dus de onafhankelijke variabelen in dit onderzoek en vertraging bij implementatie is de afhankelijke variabele.

Volgens het model dat vanuit de literatuur geconstrueerd is, speelt de zogenoemde implementatieambtenaar een centrale rol in het implementatieproces. Er zijn nog meer actoren die een rol spelen bij implementatie, maar het zijn de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten die verklarend zijn voor de snelheid waarin een implementatieproces zich voltrekt. Hoe deze variabelen worden geoperationaliseerd wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk besproken.

Hoofdvraag 1

Hoe ziet het implementatieproces van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn er bij de geselecteerde gemeenten uit en hoe is vertraging bij implementatie van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn bij de geselecteerde gemeenten volgens de implementatieambtenaren zelf te verklaren in termen van de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten?

In hoofdstuk 1 staan de concepten invoering en vertraging al beschreven, en deze zullen op een zestiental cases (acht gemeenten per richtlijn) worden toegepast. Voordat de gemeenten benaderd worden, zal bepaald worden hoe het implementatieproces er bij beide richtlijnen uit zou moeten of kunnen zien en wanneer er geen sprake zou zijn van vertraging. Dit zal gebeuren op basis van een analyse van de richtlijnen, beleidsstukken van het ministerie van VROM en publicaties die verschenen zijn over de beide richtlijnen. Verder zal er nog gesproken worden met experts op het gebied van de beide richtlijnen om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de gevolgen voor de gemeenten. Vervolgens zullen de implementatieambtenaren van de richtlijnen bij de geselecteerde gemeenten en milieudiensten worden benaderd en zal er door middel van semi-gestructureerde interviews met deze implementatieambtenaren het implementatieproces bij de diverse gemeenten in kaart worden gebracht. Hierbij zal gevraagd worden naar ondersteunende documenten indien die noodzakelijk zijn. Door middel van het stellen van gerichte vragen zal de perceptie van de implementatieambtenaar op de implementatie gemeten worden en zal duidelijk worden welke handelingsvoorwaarden de implementatieambtenaar zichzelf toedicht en welke daarvan hij verantwoordelijk acht voor de snelheid waarmee de richtlijn is geïmplementeerd.

Uiteindelijk bleken lang niet in alle gemeenten implementatieplannen geschreven te zijn en in die gemeenten heb ik de plannen dus ook niet in kunnen zien. In enkele andere gemeenten kreeg ik het implementatieplan mee en in sommige gevallen/ gemeenten werd het tijdens het interview inzichtelijk gemaakt. In andere gemeenten waren de stukken voor intern gebruik en dus niet inzichtelijk voor de interviewer. In alle gemeenten waar ze aangaven dat ze een plan bezaten heeft de onderzoeker wel

waar kunnen nemen dat het plan aanwezig was. Waar het gaat om de correspondentie tussen VROM en de gemeenten was er weinig discussie. Gemeenten lieten geen correspondentie zien, maar het tijdstip waarop zij aangaven dat de correspondentie begonnen is, komt overeen met wat in dit onderzoek is aangetroffen en wat de experts aangaven.

Hoofdvraag 2

Hoe zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten tussen de verschillende gemeenten te verklaren aan de hand van de typen implementatieambtenaren die zijn gevonden?

Voor het beantwoorden van deze vraag zal de duiding en de analyse van het implementatieproces binnen de geselecteerde gemeente zoals deze is vastgelegd op basis van de interviews, de analyse van de documenten en de meningen van experts worden vergeleken en zal er gezocht worden naar verschillen en overeenkomsten. De focus zal hier liggen op de toegedichte handelingsvoorwaarden die uit de analyses per gemeente en per richtlijn als doorslaggevend naar voren komen. Vast zal worden gesteld wat de opvallendste overeenkomsten zijn en waar de grootste verschillen zich voordoen en hoe deze verschillen en overeenkomsten kunnen worden geïnterpreteerd in termen van de typen ambtenaren (doelgericht en regelgericht) die bij de gemeenten aan worden getroffen.

Hoofdvraag 3

Hoe zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten tussen de twee richtlijnen te verklaren?

Deze vraag zal beantwoord worden door een overzicht te maken van de handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten per richtlijn. Vervolgens zal geanalyseerd worden of daar een patroon in waar te nemen is en of dat patroon te koppelen is aan de kenmerken van de richtlijn. Daarnaast zal er nog geanalyseerd worden of er een relatie waargenomen kan worden tussen de combinatie van het type implementatieambtenaar en de kenmerken van de richtlijn en de snelheid van implementatie.

Hoofdstuk 4: Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd. Er zal worden begonnen met een beschrijving van het implementatieproces van beide richtlijnen in de geselecteerde gemeenten en er zal worden vastgesteld in welke fase van implementatie vertraging optreedt (zie § 4.1).

Daarna zal er beschreven worden wat voor typen ambtenaren in elke gemeente zijn aan getroffen en welk verband er kan worden vastgesteld tussen de typen ambtenaren en de gemeentestructuur en tussen het type ambtenaar en de richtlijn (zie § 4.2). Vervolgens zullen de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zich toedichten per richtlijn worden gepresenteerd. Er zal gezocht worden naar oorzaken van verschillen in handelingsvoorwaarden op basis van de richtlijnen, typen ambtenaren en de geselecteerde gemeenten en er zal gekeken worden of snelheid van implementatie verklaard kan worden door de combinatie van het type implementatieambtenaar en de richtlijn (zie § 4.3).

In de diverse subparagrafen zullen de antwoorden worden geformuleerd op de relevante subvragen die in hoofdstuk 1 weer zijn gegeven.

§ 4.1 Beschrijving implementatieprocessen

In deze eerste paragraaf zullen de implementatieprocessen van beide richtlijnen onder de loep worden genomen. Wat is de gemene deler van die processen per richtlijn, welke opvallendheden zijn te onderscheiden bij de diverse gemeenten en in welke fase van de implementatie treedt volgens de respondenten vertraging op?

Te beantwoorden subvragen:

Subvraag 1.1: Wat zijn de kenmerken van het implementatieproces in elk van de geselecteerde gemeenten?

Subvraag 1.2: In welke fase van het implementatieproces treedt vertraging volgens de invoerders/uitvoerders op?

§ 4.1.1 IPPC

Invoering

De IPPC-richtlijn kent eigenlijk twee deadlines. Het is een direct werkende richtlijn die in 1999 in werking is getreden. Vanaf 1999 moeten dus bij het verstrekken van een nieuwe vergunning de voorschriften van de IPPC-richtlijn in de vergunning op worden genomen. De bedrijven moeten dan dus zowel volgens de vergunning als in de praktijk voldoen aan BBT. De tweede deadline is 30 oktober 2007, waarop ook de bestaande inrichtingen die al een vergunning hadden van voor 1999 aan BBT moesten voldoen.

In de praktijk zien we dat voor de deadline van 1999 geen enkele gemeente invoeringstaken heeft verricht. Het betrof wat veranderende voorschriften en hier is in vrijwel geen enkele gemeente serieus naar gekeken. De BREFs waarin BBT omschreven staat kwamen ook pas vanaf 2003 beschikbaar en voor die tijd werd er dus nergens rekening gehouden met BBT. Wel werd toen gebruik gemaakt van het Alara-beginsel wat in veel gevallen overeen kwam met BBT. Bij alle gemeenten kan dus gesproken worden van vertraging bij implementatie omdat geen enkele gemeente aangeeft gebruik te hebben gemaakt van BBT bij het verstrekken van vergunningen vanaf 1999. Dit is ook niet onlogisch omdat de BREFs toen nog niet voorhanden waren. Ook op het moment dat de BREFs wel voorhanden

kwamen, heeft maar een enkele gemeente rekening gehouden met BBT bij het verstrekken van nieuwe vergunningen. Eén en ander staat weergegeven in tabel 11.

Gemeente	Vertraagde invoering	Vertraagde uitvoering	Start invoering	Voldoen momenteel
1	Ja	Ja	Begin 2006	Nee
2	Ja	Ja	Mei 2007	Nee
3 (Milieudienst)	Ja	Nee**	Begin 2008	Nee
4	Ja*	Ja	December 2005	Nee
5 (Milieudienst)	Ja*	Ja	Eind 2004	Nee
6	Ja*	Nee	Begin 2007	Ja
7 (Milieudienst)	Ja*	Nee	Eind 2005	Ja
8	Ja	Ja	Mei 2007	Nee

Tabel 11: Gegevens implementatieproces IPPC

* Alleen bij de deadline van 1999

** Uitvoering nog niet vertraagd omdat uitvoering pas net loopt. Totale implementatie dus wel vertraagd

Alle gemeenten zijn in het kader van IPPC dus als vertraagd te beschouwen, maar er moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen de deadline van 1999 en 2007. De deadline van 2007 wordt als veel relevanter gezien, aangezien door het ontbreken van de BREFs elke gemeente sowieso vertraging op liep bij het halen van de 1999-deadline. Aan de deadline van 2007 is zowel vanuit de EU als vanuit VROM veel meer aandacht geschonken. Van de geselecteerde gemeenten zijn er maar twee te bestempelen als onvertraagd voor de deadline van 2007. Het betreft hier gemeente 6 en 7 (zie tabel 11). Gemeente 6 heeft eigenlijk veel geluk gehad. Het betreft hier een grote gemeente die maar heel weinig IPPC-inrichtingen heeft. Ze zijn wel laat begonnen met invoeren, maar dat bleek achteraf niet te laat aangezien de deadline van 2007 wel gehaald was. Gemeente 7 is relatief vroeg begonnen met invoeren en heeft ook qua uitvoering de deadline van 2007 gehaald. Hierbij werd wel aangegeven dat ze geluk hadden bij het halen van die deadline aangezien de betreffende inrichtingen toevallig niet veel werk opleverden. Als de procedures ingewikkelder waren geweest dan had ook hier vertraging op kunnen treden.

Bij vrijwel alle gemeenten is er pas naar IPPC gekeken vanaf het moment dat de richtlijn was geïmplementeerd in de Wet milieubeheer, in december 2005. Gemeente 4 is daarop de uitzondering die al eind 2004 begonnen is. Eind 2005 zijn een drietal gemeenten direct gestart met invoeren, maar de overige vier gemeenten zijn pas in 2007 of zelfs in 2008 begonnen.

In alle gemeenten is er bij de start van de invoering een inventarisatie gemaakt van de inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen. In slechts een enkele gemeente is een implementatieplan opgesteld en in geen enkele gemeente is een kostenraming voor de IPPC-richtlijn gemaakt.

Uitvoering

Het uitvoeren van de richtlijn is in de gemeenten wel behoorlijk verschillend aangepakt. In de meeste gemeenten is men de inrichtingen aan gaan schrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen en heeft men ze medegedeeld dat ze zowel qua vergunning als qua gerealiseerde situatie aan IPPC moesten voldoen. Voor een tweetal gemeenten betekende dit het einde van het verhaal aangezien de situatie al aan IPPC voldeed.

De meeste gemeenten hebben toen gemeend dat de veranderingen die voor hun IPPC-inrichtingen gerealiseerd moesten worden een dusdanige verandering inhielden dat het niet mogelijk was met een actualisatieprocedure de vergunningen aan te passen. Er moet in dat geval aangestuurd worden op een revisievergunning. Een inrichting kan echter niet verplicht worden een revisievergunning aan te vragen, daar moet een inrichting zelf het initiatief toe nemen. Een aantal gemeenten is toen in overleg gegaan met de inrichtingen om te zien wat de beste oplossing zou zijn en een aantal andere gemeenten

hebben eigenlijk gewoon de deadline afgewacht. Na de deadline zijn ze gaan handhaven en gaan dreigen met het intrekken van de vergunning tot aan de grens waarop een inrichting nog wel voldeed aan de IPPC-richtlijn. In slechts een enkel geval is het zover gekomen; in de meeste gemeenten zijn er procedures voor revisievergunningen opgestart, welke veelal nog lopen.

De richtlijn bracht ook wel een probleem met zich mee als vergunningen niet geactualiseerd konden worden. Gemeenten konden de bestaande vergunningen nog niet intrekken omdat deze tot 30 oktober 2007 nog aan de wet voldeden. Op het moment van het verstrijken van de deadline konden ze pas handhaven, waarbij de inrichtingen ook de tijd moet worden gegeven om te reageren en om de eventuele gebreken op te lossen. Op deze manier voldeed de gemeente dus niet aan haar verplichtingen, terwijl ze daar in feite weinig aan kon doen.

Feit is dat veel gemeenten pas veel te laat begonnen zijn met het in gesprek komen met inrichtingen waardoor de deadline sowieso niet gehaald kon worden.

Vertraging

De definities van vertraagde invoering en uitvoering zijn reeds gegeven in hoofdstuk 3:

“De invoering van een richtlijn is vertraagd als de uiteindelijke deadline voor implementatie niet gehaald wordt en dit (mede) te wijten is aan de invoering.”

“De uitvoering van een richtlijn is vertraagd als de uiteindelijke deadline voor implementatie van een richtlijn niet gehaald wordt waar dat gezien het moment van invoering van de richtlijn wel verwacht mocht worden.”

In onderstaande tabel valt te zien dat alle gemeenten vertraging op hebben gelopen bij de invoering van de richtlijn en ‘slechts’ 63% in de uitvoering. Deze 100% bij de invoering is te verklaren door het feit dat geen enkele gemeente vanaf 1999 rekening heeft gehouden met BBT. Deze deadline is echter, zoals eerder betoogd, minder relevant dan de deadline van 2007. De cijfers van 2007 staan in de tabel tussen haakjes, en dat geeft een evenwichtiger beeld. We zien dus dat bij het ontstaan van vertraging bij de IPPC richtlijn in bijna evenzoveel gevallen vertraging ontstaat bij de invoering als bij de uitvoering. Bij drie van de gemeenten waar de uitvoering vertraagd is, is de invoering ook als vertraagd te beschouwen.

	Invoering		Uitvoering	
	Σ	%	Σ	%
IPPC	8 (4)	100 (50)	5	63%

Tabel 12: Vertraging per implementatiefase IPPC

In tabel 12 valt te lezen dat er bij vier gemeenten alleen vertraagde invoering is bij de deadline van 1999. Gemeenten 4, 5 en 7 zijn qua invoering voor de 2007 deadline niet als vertraagd te beschouwen omdat ze dat ruim voor het verstrijken van de deadline hebben gedaan. In principe was daar voldoende tijd om de implementatiedeadline te halen gezien het moment van invoeren. Voor gemeente 6 geldt dat de invoering voor de deadline van 2007 niet vertraagd is omdat de uiteindelijke implementatiedeadline wel gehaald werd. Ze begonnen weliswaar pas in 2007 met invoeren, maar door een meevaller voldoen alle inrichtingen op de deadline wel aan IPPC.

We zien in een aantal gevallen ook dat de uitvoering niet als vertraagd te beschouwen is.

Bij gemeenten 6 en 7 is dit het geval omdat de uiteindelijke deadline voor implementatie gehaald is en bij gemeente 3 komt dit voort uit het feit dat de uitvoering nog niet zo lang loopt en er dus ook nog niet gezegd kan worden of die als vertraagd te bestempelen is. De uiteindelijke implementatie is dus wel vertraagd in gemeente 3, maar de uitvoering als apart te onderscheiden fase nog niet. Vertraging van uitvoering hangt namelijk samen met het tijdstip van invoering, welke bij gemeente 3 nog niet zo ver in het verleden ligt.

§ 4.1.2 Aarhus

Invoering

De Aarhus-richtlijn kent een aantal vereisten aan welke gemeenten per 14 februari 2005 moesten voldoen. Zoals al eerder uitgelegd zijn enkele van die eisen niet helder geformuleerd en zijn er eisen waar een gemeente pas aan hoeft te voldoen als er een Aarhus-verzoek binnenkomt. De eisen waar in dit onderzoek voornamelijk op gefocust is, zijn het ordenen van de milieu-informatie met het oog op het verspreiden daarvan, het daadwerkelijk verspreiden van die informatie en het treffen van praktische regelingen zoals het benoemen van voorlichtingsambtenaren, het opzetten en onderhouden van voorzieningen om de informatie te onderzoeken (bijvoorbeeld een kamer met PC), het opstellen en voorhanden hebben van lijsten met de beschikbare milieu-informatie (Aarhus-register) met vermelding van de plaats waar deze informatie te vinden is.

Kijkende naar het invoeringsproces in de diverse geselecteerde gemeenten, zien we dat veel gemeenten wel tijdig op de hoogte waren van de op handen zijnde wetswijziging. VROM is al begin 2004 met een spoorboekje gekomen waarin vermeld stond wat per wanneer in de gemeenten moest gebeuren. In enkele gemeenten waren ze op de hoogte van dit spoorboekje. Toch is er geen enkele gemeente aangetroffen die al voor eind 2004 is begonnen met invoeren. In gemeente 5 is al wel in 2004 een interne memo geschreven, maar het eigenlijke implementatieplan is pas van 2006. In gemeente 1 is de invoering zeer uitvoerig aangepakt, maar dat heeft wel toe geleid dat het een langdurig proces is geworden. Er is via de raad € 100.000,- en een fulltime functie vrijgemaakt. Dit proces duurde echter wel een jaar en er is dan ook pas in 2006 een vervolg aan de invoering gegeven. In gemeente 2 is er meegedaan aan een proef voor het ontsluiten van milieu-informatie in 2005. Hier is vervolgens niet mee doorgegaan en is er ook hier pas in 2006 nagedacht over hoe Aarhus als gemeente zelf in de praktijk te brengen. In gemeenten 3 en 6 is er pas net begonnen met invoering of moet er nog begonnen worden. In de gemeenten 4 en 7 is er wel tijdig nagedacht over invoering, maar is deze te laat van de grond gekomen.

Om te voldoen aan de harde eisen die Aarhus stelt was een zeer uitvoerig invoeringsproces misschien niet noodzakelijk geweest. Het treffen van praktische maatregelen, het ordenen van de milieu-informatie en hier een gestructureerd register van maken wat inzichtelijk is voor burgers, zijn taken die voor een gemeente te overzien zijn. Echter hebben alle gemeenten, waar reeds begonnen is met invoering en uitvoering, de richtlijn breder geïnterpreteerd en zijn ze dus ook na gaan denken hoe ze zo veel mogelijk relevante milieu-informatie digitaal via hun website konden ontsluiten. In deze gevallen is de invoering dus wel vertraagd, maar de vraag is hoe belangrijk dat is als er kwalitatief wel goed werk van wordt gemaakt om aan de richtlijn te voldoen. Er zijn ook gemeenten bij die het op zijn beloop hebben gelaten en daardoor vertraging op hebben gelopen. Er is wel waar te nemen dat in die gemeenten waar uitvoerig ingevoerd is, ze uiteindelijk ook vollediger en beter aan de eisen van de richtlijn voldoen, ook al is dat vaak met vertraging.

Veel vertraging bij invoering is ook opgelopen door naar milieudiensten te kijken die in de regio actief zijn. In enkele gevallen is er gewacht tot de milieudienst het initiatief zou nemen om de richtlijn op te pakken, terwijl dit formeel van geen enkele geselecteerde milieudienst de taak is. Het verspreiden van milieu-informatie lijkt inderdaad wel een taak die gemeenteoverschrijdend aan kan worden gepakt, maar is dit in de praktijk niet. Daarnaast zitten er in Aarhus ook elementen waar een gemeente zelf aan moet voldoen.

Zoals in onderstaande tabel ook te lezen is, is in alle gemeenten de invoering vertraagd. In sommige gemeenten is dit echter beter te verantwoorden dan in anderen door de manier waarop de invoering is georganiseerd. In gemeente 5 verschillen de respondent en de interviewer van mening omtrent vertraging bij invoering. De respondent geeft aan dat er ruim op tijd een notitie is geschreven voor het managementteam, wat ook het geval is. De invoering is dus wel op tijd begonnen. Echter een uitgewerkt implementatieplan is pas in 2006 opgesteld en ook in 2007 zijn er nog invoeringstaken verricht. De invoering is dus ook als vertraagd aan te merken, maar de respondent is van mening dat

de notitie uit 2004 al voldoende is voor een afgeronde invoeringsfase en dat vanaf dat moment de uitvoerders aan de slag dienden te gaan.

Gemeente	Vertraagde invoering	Vertraagde uitvoering	Start invoering	Voldoen momenteel
1	Ja	Ja	Begin 2005	Ja
2	Ja	Ja	Mei 2007	Ja
3	Ja	Nee*	April 2009	Nee
4	Ja	Ja	2004	Nee
5	Ja**	Ja	Juni 2006	Nee
6	Ja	Ja	Begin 2008	Nee
7	Ja	Ja	Eind 2004	Nee
9	Ja	Ja	Eind 2004	Nee

Tabel 13: Gegevens implementatieproces Aarhus

* Niet vertraagd omdat ze pas net zijn begonnen met uitvoeren

** De respondent geeft aan dat invoering niet vertraagd is, de interviewer vindt van wel

Uitvoering

Zoals eveneens in tabel 13 is te lezen is ook de uitvoering van de Aarhus-richtlijn vertraagd. De kneep zit hem hier ook in de manier waarop gemeenten uit zijn gaan voeren. Vaak is het accent gelegd op het actief verspreiden van milieu-informatie via de website en dat is een bewerkelijk proces. Dat is ook de reden waarom de richtlijn stelt dat er *geleidelijk* en in *toenemende mate* milieu-informatie digitaal beschikbaar moet worden gesteld. Dit heeft er bij veel gemeenten echter wel toe geleid dat er aan de overige verplichtingen ook niet op tijd werd voldaan.

In de meeste gemeenten is men dus bezig (geweest) met het inzichtelijk krijgen van welke milieu-informatie er voor handen is, deze te interpreteren en te verspreiden via de website. Hoe ver gemeenten daar al mee zijn verschilt enorm per gemeente. In geen enkele gemeente was er tijdig een Aarhus-register en in veel gemeenten waren ook de overige praktische voorzieningen niet tijdig geregeld. Zoals gezegd is er in een aantal gemeenten nog steeds geen register en zijn ook de overige praktische regelingen nog niet overal voor elkaar.

In een enkele gemeente doet men niet veel meer aan Aarhus en spant men zich ook niet meer in om wel aan de harde eisen die de richtlijn stelt te voldoen. Er is te weinig vraag naar en ze zijn niet bereid om er tijd aan te besteden.

Vertraging

Nogmaals de definities van vertraagde invoering en uitvoering uit hoofdstuk 3:

“De invoering van een richtlijn is vertraagd als de uiteindelijke deadline voor implementatie niet gehaald wordt en dit (mede) te wijten is aan de invoering.”

“De uitvoering van een richtlijn is vertraagd als de uiteindelijke deadline voor implementatie van een richtlijn niet gehaald wordt waar dat gezien het moment van invoering van de richtlijn wel verwacht mocht worden.”

In onderstaande tabel valt waar te nemen dat bij zowel de invoering als de uitvoering, 7 van de 8 implementatieambtenaren aangeven dat er sprake is van vertraging. Bij de invoering dient aangetekend te worden dat de onderzoeker van mening is dat in alle 8 de gemeenten sprake is geweest van vertraging. In de betreffende gemeenten is men namelijk wel op tijd begonnen met invoeren, maar heeft dit tot in 2006 geduurd. Voor de uitvoering geldt dat in één gemeente nog geen sprake kan zijn van vertraagde uitvoering, omdat deze nog niet is begonnen.

	Invoering		Uitvoering	
	Σ	%	Σ	%
Aarhus	7	88%	7	88%

Tabel 14: Vertraging per implementatiefase Aarhus**§ 4.1.3 Vertraging bij invoering of bij uitvoering?**

Uit tabellen 11 en 13 is op te maken of implementatieambtenaren vertraging bij implementatie wijten aan een vertraagde invoering of een vertraagde uitvoering. Bij de beantwoording van deze vraag zal bij de IPPC-richtlijn alleen gekeken worden naar de antwoorden van de respondent die betrekking hebben op de deadline van 2007. Zoals al eerder gesteld is deze deadline veel relevanter en zat vertraging in de richtlijn ingebakken door het te laat beschikbaar komen van de BREFs. Om e.e.a. samen te vatten is alles nog eens beknopt weergegeven in onderstaande tabel.

	Wel bij invoering	Niet bij invoering	Totaal
Wel bij uitvoering	10	2	12
Niet bij uitvoering	2	2	4
Totaal	12	4	16

Tabel 15: Overzicht waar vertraging volgens respondenten ontstaat

Bij deze tabel dient aangetekend te worden dat er implementatieambtenaren waren die aangaven dat ze de invoering niet als vertraagd wilden bestempelen omdat ze op tijd begonnen waren met het nadenken over de gevolgen van de richtlijn voor de gemeente. Vaak is echter de kwaliteit van die invoering onder de maat. Er worden geen implementatieplannen geschreven, het wordt niet opgenomen in milieubeleidsplannen, er worden geen begrotingen gemaakt enz. Dit is in de optiek van de onderzoeker de meest extreme vorm van vertraagde invoering, namelijk het niet invoeren van een richtlijn. De meeste implementatieambtenaren waren het wel met de interviewer eens dat indien de invoering degelijker zou zijn gedaan, de uiteindelijke vertraging bij implementatie minder groot zou zijn.

Uit de antwoorden van de respondenten die in de tabel weer staan gegeven blijkt niet dat er in een bepaalde fase binnen het implementatieproces meer vertraging optreedt dan binnen een andere. Er zijn in totaal 4 respondenten die aangeven dat vertraging niet bij invoering ontstond en er zijn er ook 4 die stellen dat de vertraging niet bij uitvoering ontstond.

Wat wel opvalt is dat in bijna alle gevallen waar vertraging op is getreden, deze vertraging al ontstond bij de invoering van de richtlijn. Dus ook al zou de uitvoering van een richtlijn zo gaan als gepland, was er bij de uiteindelijke implementatie toch nog sprake geweest van vertraging. Dit onderschrijft enigszins de aanleiding van dit onderzoek waarin gesteld werd dat gemeenten soms nog helemaal niet op de hoogte zijn van een richtlijn op het moment dat deze al in uitvoering had moeten zijn. Veel vertraging wordt dus al opgelopen bij het opmerken van een richtlijn en bij het nadenken over wat voor consequenties die richtlijn heeft voor de gemeentelijke organisatie. Zoals we in één van de volgende paragrafen zullen zien, ontstaat het gros van vertraging bij invoering al door er simpelweg te laat mee te beginnen.

Tot slot van deze paragraaf over vertraging is het goed om nog eens aan te geven dat het ontstaan van vertraging zoals dat in al het voorgaande is beschreven niet louter negatief hoeft te zijn. Uiteraard is het goed als wet- en regelgeving tijdig wordt geïmplementeerd, maar beide richtlijnen zijn behoorlijk omvangrijk en het kost veel tijd om alles goed te regelen. Als je het belang van de burger/het bedrijf voorop zet, dan kost dat meer tijd dan de legalistische benadering. Zo kost het extra tijd om een IPPC-

aanvraag aan te vullen dan hem buiten behandeling te laten. En het opzetten van een ICT-systeem waarbij informatie gemakkelijk gevonden kan worden, kost meer tijd dan het klakkeloos op internet zetten van allerlei documenten. Er moet dus voor gewaakt worden om de gemeenten waar relatief veel vertraging op is getreden, alleen maar af te rekenen op de snelheid en niet op de kwaliteit van implementatie.

§ 4.2 Typen implementatieambtenaren

In deze tweede paragraaf wordt er gekeken naar de diverse typen implementatieambtenaren die aangetroffen zijn in de geselecteerde gemeenten. Onderzocht wordt het verband tussen de gemeentestructuur en het type implementatieambtenaar en wordt er bekeken of er bij de ene richtlijn meer van het ene type ambtenaren werkzaam is dan bij de andere richtlijn.

Te beantwoorden subvraag:

Subvraag 2.3: Houdt de manier waarop een implementatieambtenaar te typeren valt verband met de organisatiestructuur van de gemeente waarin hij werkzaam is?

§ 4.2.1 Typen invoerders per gemeentestructuur

In de onderstaande tabel staat de typering van de implementatieambtenaren naar gemeentestructuur weergegeven. Voor de IPPC-richtlijn geldt dat bij een drietal gemeenten de taken verricht worden door een milieudienst. Deze milieudiensten zijn ook in de tabel opgenomen.

Type model	Extreem regelgericht	Gemiddeld regelgericht	Matig regelgericht	Neu- traal	Matig doelgericht	Gemiddeld doelgericht	Extreem doelgericht
Directie model	0	0	0	5	1	1	0
Sectoren model	0	0	0	4	2	0	0
Milieu- dienst	0	0	0	3	0	0	0

Tabel 16: Typen implementatieambtenaar per gemeentestructuur

Uit de tabel valt af te lezen dat er geen regelgerichte implementatieambtenaren meededen in het onderzoek. Dit kan enerzijds liggen aan het feit dat implementatieambtenaren meer gericht zijn op de doelen die richtlijnen met zich meebrengen. Anderzijds kan er bias zitten in de operationalisatie van de begrippen regelgericht en doelgericht.

Verder valt op dat 12 van de 16 implementatieambtenaren te typeren zijn als neutraal. Dit is ook weer niet zo wonderlijk omdat een implementatieambtenaar niet louter naar doelen, maar ook niet alleen naar de regel van een richtlijn zou moeten kijken. Het evenwichtige beeld dat ontstaat spreekt eigenlijk in het voordeel van de implementatieambtenaren die zowel het doel van een richtlijn niet uit het oog mogen verliezen, maar ook niet geheel de vrije hand zouden moeten hebben in het implementeren van een richtlijn. Het gevaar van sociaalwenselijk antwoorden ligt hier wel op de loer, aangezien ambtenaren wellicht een evenwichtig beeld van zichzelf willen schetsen. In totaal zijn er vier doelgerichte ambtenaren (zowel matig als gemiddeld) en deze zijn verdeeld over zowel het directiemodel als het sectorenmodel. Er valt dus geen relatie te ontdekken tussen de structuur van de gemeentelijke organisatie en de typering van de implementatieambtenaar.

Terugkijkend naar hoofdstuk 3 moet dus geconcludeerd worden dat de verwachting dat er bij milieudiensten relatief vaker doelgerichte ambtenaren worden gevonden dan bij gemeenten, niet onderschreven kan worden. Er is bij de milieudiensten zelfs geen enkele doelgerichte implementatieambtenaar aangetroffen.

Ook waar het gaat om de verwachting dat er in gemeenten met een sectorenmodel meer regelgerichte implementatieambtenaren en in een gemeente met een directiemodel meer doelgerichte implementatieambtenaren aangetroffen zullen worden, zien we deze niet bevestigd worden. Er worden überhaupt geen regelgerichte implementatieambtenaren aangetroffen en de doelgerichte ambtenaren zijn keurig verdeeld over de twee organisatiestructuren.

§ 4.2.2 Typen invoerders per richtlijn

Zonder dat daar over gehypothetiseerd is, zien we in de onderstaande tabel de typering van de implementatieambtenaren per richtlijn. Opvallend is dat drie van de vier doelgerichte implementatieambtenaren gevonden zijn bij de Aarhus-richtlijn en slechts één bij de IPPC-richtlijn. Hier zijn geen verwachtingen over opgesteld, maar achteraf bezien lijkt dit niet zo opzienbarend. De Aarhus-richtlijn heeft in absolute termen veel meer vertraging opgelopen dan de IPPC-richtlijn. Het is niet vreemd dat ambtenaren die net in een interview aan hebben gegeven dat ze zich om welke reden dan ook niet volledig op tijd aan de juridische vereisten van een richtlijn hebben gehouden, dit ‘verdedigen’ door bij de stellingen aan te geven dat ze zelf prioriteiten stellen en dat je niet altijd op tijd hoeft te zijn met het implementeren van een richtlijn. Hiermee is meteen al wat bias aangegeven in de antwoorden op de stellingen over de typering van de implementatieambtenaren, aangezien blijkbaar de richtlijn waarover je zojuist bevraagd bent, van invloed is op de manier waarop je als ambtenaar te typeren bent.

Gemeente	Score	Typering	Gemeentestructuur
1	9	Gemiddeld doelgericht	Directiemodel
2	3	Neutraal	Directiemodel
3	6	Matig doelgericht	Directiemodel
4	6	Matig doelgericht	Sectorenmodel
5	1	Neutraal	Sectorenmodel
6	-2	Neutraal	Sectorenmodel
7	3	Neutraal	Sectorenmodel
9	0	Neutraal	Directiemodel

Tabel 17: Typering implementatieambtenaren Aarhus

Gemeente	Score	Typering	Gemeentestructuur
1	-2	Neutraal	Directiemodel
2	3	Neutraal	Directiemodel
3	1	Neutraal	Milieudienst
4	5	Matig doelgericht	Sectorenmodel
5	0	Neutraal	Milieudienst
6	-3	Neutraal	Sectorenmodel
7	0	Neutraal	Milieudienst
8	2	Neutraal	Directiemodel

Tabel 18: Typering implementatieambtenaren IPPC

§ 4.3 Handelingsvoorwaarden

In deze paragraaf zullen de oorzaken die implementatieambtenaren aandragen voor ontstane vertraging bij implementatie aan de orde komen. In een aantal tabellen zal schematisch weer worden gegeven wat de resultaten zijn en er zal kort en bondig beschreven worden welke oorzaken voor vertraging aan zijn gedragen door de implementatieambtenaren.

De subvragen die beantwoord zullen worden staan per subparagraaf vermeld.

§ 4.3.1 Toegedichte handelingsvoorwaarden

Te beantwoorden subvragen:

Subvraag 1.3: Welke handelingsvoorwaarden dichten de implementatieambtenaren zich toe in de geselecteerde gemeenten?

Subvraag 1.4: Welke van deze handelingsvoorwaarden (of het ontbreken daarvan) hebben volgens de implementatieambtenaren bij de implementatie van de beide richtlijnen in de geselecteerde gemeenten een doorslaggevende rol gespeeld bij het ontstaan van vertraging?

IPPC

In tabel 19 staan de factoren en de daaraan gekoppelde handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren van de IPPC-richtlijn verantwoordelijk achten voor vertraagde implementatie. In tabel 20 staan alle oorzaken in termen van handelingsvoorwaarden opgeteld en ingedeeld naar hoofdoorzaak, bijoorzaak en oorzaken die zijn benoemd aan de hand van de stellingen. In tabel 19 wijst een '1' op een hoofdoorzaak, een '2' op een bijoorzaak en een 's' op een handelingsvoorwaarde afkomstig uit de stellingen.

Gemeente	Factor	Fase	Handelingsvoorwaarde	Score
1	Onjuiste inschatting tijdrovendheid	Uitvoering	Kunnen	2
1	Te laat begonnen door onjuiste informatie vanuit VROM	Invoering	Weten	1
1	De prioriteit lag bij nieuwe vergunningen verlenen	Uitvoering	Willen	2
2	Door personele wisselingen te weinig inhoudelijke kennis	Uitvoering	Kunnen	1
2	Achterstand bij vergunningverlening	Invoering	Kunnen	1
2	Het niet binnen willen halen van meer aanvragen	Invoering	Willen	1
2	Te weinig druk vanuit VROM en eigen organisatie	Invoering/uitvoering	Moeten	s
3 (MD)	Te weinig capaciteit, afspraken met deelnemende gemeenten	Invoering	Kunnen	1
3 (MD)	Te lichtzinnig opgepakt, te weinig prioriteit	Invoering	Willen	1
3	Te weinig ondersteuning en kennis	Invoering/uitvoering	Weten	s

3	Te weinig druk vanuit VROM en eigen organisatie	Invoering/uitvoering	Moeten	s
4	Te weinig tijd om te implementeren, vertraging in wetgeving ingebouwd	Uitvoering	Kunnen	1
4	Wachten op soepelere wetgeving voor de agrariërs	Uitvoering	Willen	2
4	Te weinig capaciteit	Uitvoering	Kunnen	2
5 (MD)	Niet zinvol om in sommige gevallen de deadline te halen	Uitvoering	Willen	1
6	Slechte communicatie vanuit VROM	Invoering	Weten	1
6	Te weinig druk uit de eigen organisatie	Invoering/uitvoering	Moeten	s
7 (MD)	Slechte en late communicatie vanuit VROM	Invoering	Weten	1
7 (MD)	Te weinig prioriteit	Invoering	Willen	2
8	Niet zinvol om in sommige gevallen de deadline te halen	Uitvoering	Willen	1
8	Te late communicatie vanuit VROM	Invoering	Weten	2
8	Te weinig inhoudelijke ondersteuning	Invoering/uitvoering	Weten	1

Tabel 19: Factoren en handelingsvoorwaarden IPPC

	Hoofdoorzaak	Bijoorzaak	Stellingen*	Totaal
Weten	5	2	1	8
Kunnen	4	2		6
Willen	3	2		5
Moeten			3	3

Tabel 20 : verantwoordelijke handelingsvoorwaarden IPPC

*In de tabel is alleen een oorzaak bij de stellingen opgenomen voor zover deze nog niet was benoemd bij de open vragen.

Uit de tabellen 19 en 20 is af te lezen dat een gebrek aan het hebben van elke van de handelingsvoorwaarden op zijn minst een keer wordt genoemd door een implementatieambtenaar van de IPPC-richtlijn. Een gebrek aan weten komt het vaakst voor, gevolg door het kunnen, het willen en het moeten. Dit patroon is waar te nemen bij zowel de hoofdoorzaken als het bij de totalen. Zonder naar de achterliggende factoren te kijken valt hier alleen op dat het niet moeten implementeren niet door de respondenten uit zichzelf genoemd wordt, maar dat er via de stellingen wel aan wordt gerefereerd. Het gaat dan zowel om het afwezig zijn van druk vanuit de eigen organisatie als om het afwezig zijn van druk vanuit VROM.

Het niet voldoende hebben van wetenschap rondom de richtlijn wordt vaak genoemd als oorzaak van vertraging. Het gaat hier in vrijwel alle gevallen om het tijdsip van communicatie van de richtlijn van VROM naar de gemeente toe. Hoewel de richtlijnen afkomstig zijn uit de Europese Unie en zelf direct werkend zijn, ziet geen enkele gemeente het als haar verplichting om die wet- en regelgeving in de gaten te houden. Formeel zouden ze dat wel moeten doen, maar alle gemeenten zien daarin meer een taak voor VROM, Infomil en de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG). Naast dat ze zelf op de hoogte hadden kunnen geraken van de richtlijn waren ook de BREFs in veel gevallen veel te laat en gemeenten konden daar dus ook niet eerder van in het bezit komen.

In de andere gevallen van het ontbreken van voldoende wetenschap, gaat het om het onvoldoende inhoudelijk ondersteunen van het implementatieproces van de richtlijn bij de gemeenten. Het gaat hier

dan in veel gevallen specifiek over het feit dat de BREFs in het Engels op zijn gesteld en dat die zeer moeilijk te begrijpen waren.

Opvallend genoeg wordt het niet willen implementeren van de richtlijn ook als belangrijke oorzaak van vertraging gezien. Dit is opvallend te noemen daar we hier met richtlijnen van doen hebben die eenvoudigweg geïmplementeerd moeten worden door gemeenten als deel van hun takenpakket. Bij veel van die gemeenten wordt aangegeven dat een richtlijn te laat is geïmplementeerd omdat er te weinig prioriteit aan toe is gekend. Dat ontbreken van prioriteit heeft in bijna alle gevallen te maken met een gebrek aan bereidheid gecombineerd met een gebrek aan capaciteit. In veel gemeenten wordt aangegeven dat er keuzes gemaakt moeten worden en dat het nu eenmaal niet mogelijk is om alles te doen binnen de capaciteit die beschikbaar is. Dat geeft wel aan dat als ze de bereidheid om welke reden dan ook in meerdere mate zouden bezitten, de richtlijn wel sneller geïmplementeerd zou zijn. Het ontbreken van prioriteit kan dus geïnterpreteerd worden als het niet voldoende bereid zijn om voldoende middelen en capaciteit vrij te maken voor de implementatie van de richtlijn.

Bij enkele gemeenten waarbij de respondent (indirect) aangaf niet genoeg wil te bezitten om de richtlijn tijdig te implementeren lag dat aan het efficiënt willen besteden van gemeenschapsgeld. Om de deadline te halen zouden dan procedures opgestart moeten worden die binnen afzienbare tijd gedeeltelijk over gedaan zouden moeten worden, wat niet als wenselijk werd beschouwd.

Opvallend is dat conflicterende wetgeving hierbij een rol speelt. Het staat gemeenten bijvoorbeeld vrij om geurbeleid op te stellen en hier aanvullende eisen voor neer te leggen bij bedrijven. In de vergunningsaanvraag moet dus naast het voldoen aan IPPC ook aan de geureisen voldaan worden. In veel gevallen is te zien dat de implementatie van de IPPC-richtlijn niet tijdig was omdat de vergunning niet afgegeven kon worden omdat deze niet voldeed aan andere niet IPPC-gerelateerde eisen.

Bevoegde gezagen hadden dan de vigerende vergunning gedeeltelijk in kunnen trekken of voorschriften toe kunnen voegen, maar dat is maatschappelijk vaak niet wenselijk en levert in veel gevallen een inefficiënt gebruik van publieke middelen op. Door conflicterende wetgeving werd er dus soms voor gekozen om de IPPC-deadline niet te halen.

Bij de overige gemeenten waar het ontbreken van de wil om te implementeren een rol speelde werd bij invoering al ingeschat dat het uitvoeren te veel werk met zich mee zou brengen en dus zijn ze er niet of later aan begonnen. Deze factor sluit aan bij de in hoofdstuk 2 opgesomde factoren die van invloed zijn op de invoerder die al aan ziet komen dat er bij de uitvoering problemen op zullen treden.

Uit de stellingen blijkt bij geen enkele gemeente dat implementatieambtenaren vertraagde implementatie wijten aan het niet willen implementeren. Uit de open vragen blijkt dit soms wel. Hieruit moet geconcludeerd worden dat er enige bias zit in de operationalisatie van de variabele willen zoals dat in de stellingen is verwoord.

Het niet kunnen implementeren, tenslotte, wordt na het niet hebben van voldoende wetenschap, als tweede opvallende oorzaak van vertraging genoemd. De factoren die hier achter schuil gaan zijn divers: het niet hebben van voldoende capaciteit; door fouten in de wetgeving zit vertraging ingebakken; reeds bestaande achterstanden; personele wisselingen en het onjuist inschatten van de tijdrovendheid van het implementeren van de richtlijn.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, en zoals hieronder ook bij de Aarhus-richtlijn duidelijk zal worden, ziet de implementatieambtenaar geen ruimte en capaciteit om iets te doen. Als er dan uiteindelijk op bestuurlijk niveau een keuze wordt gemaakt om wel middelen vrij te maken dan gebeurt het wel. Het is dus vaak voor de implementatieambtenaren een kwestie van niet kunnen en op bestuurlijk niveau een kwestie van niet willen implementeren. Bij veel gemeenten blijkt wel dat die prioriteit pas verschoven wordt na een controle van VROM. Ambtelijk gezien hebben die controles niet veel invloed, maar zodra er bestuurlijk ingegrepen wordt, dan kunnen prioriteiten verschuiven. Prioriteiten verschuiven dus ambtelijk meestal als ambtenaren het nut van bepaalde regel inzien. Bestuurlijk verschuiven die prioriteiten meer als er van hogerhand aandacht aan wordt besteed. Het feit blijft natuurlijk wel overeind staan dat ook implementatieambtenaren wat kunnen schuiven in prioriteiten en dus ook andere zaken zouden kunnen laten liggen en de onderhavige richtlijn zouden kunnen implementeren.

Alle oorzaken die door implementatieambtenaren voor vertraging worden genoemd, moeten in het licht van een te geringe capaciteit gezien worden. Dus ook als ze aangeven dat ze iets niet willen omdat het niet zinnig is bijvoorbeeld, dan is dit in relatie tot andere dingen die ze zouden kunnen doen met hun tijd. Als ze onbeperkt de tijd zouden hebben dan zou er ook veel meer (op tijd) gebeuren. Ook als aan wordt gegeven dat de verplichting ontbreekt dan kan er toch aan worden genomen dat indien afdelingen voldoende capaciteit zouden bezitten, de richtlijn wel sneller geïmplementeerd zou zijn. Zelfs voor het weten is het voorstelbaar dat gemeenten zich meer in zouden zetten om op de hoogte te geraken van de nieuwste wet- en regelgeving indien ze ruim voldoende capaciteit zouden hebben gehad.

Concluderend kan dus gesteld worden dat de implementatieambtenaren zich gezamenlijk een tekort aan alle handelingsvoorwaarden toedichten waardoor er vertraging bij implementatie ontstaat. Een uitzondering lijkt het moeten, dit wordt slechts in een enkel geval als oorzaak van vertraging aangedragen, en dan nog alleen als reactie op een stelling.

In termen van concrete factoren zijn in het voorgaande de opvallendheden al opgesomd en deze zullen ook gebruikt worden voor het doen van aanbevelingen in het laatste hoofdstuk.

Als we kijken naar de handelingsvoorwaarden die verantwoordelijk zijn voor vertraging in de twee te onderscheiden fasen, dan valt op dat er bij invoering veel vertraging ontstaat door onwetendheid. Dit is niet verwonderlijk aangezien het jezelf op de hoogte brengen van een richtlijn een typische invoeringstaak is. Als de uitvoering al loopt kan er nog steeds wel sprake zijn van onwetendheid, maar het merendeel van de onwetendheid zit hem in de invoering.

Aarhus

In tabel 21 staan de factoren en de daaraan gekoppelde handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren van de Aarhus-richtlijn verantwoordelijk achten voor vertraagde implementatie. In tabel 22 staan alle oorzaken in termen van handelingsvoorwaarden opgeteld en ingedeeld naar hoofdoorzaak, bijoorzaak en oorzaken die zijn benoemd aan de hand van de stellingen. In tabel 21 wijst een '1' op een hoofdoorzaak, een '2' op een bijoorzaak en een 's' op een handelingsvoorwaarde uit de stellingen.

Gemeente	Factor	Fase	Handelingsvoorwaarde	Score
1	Te late communicatie vanuit VROM	Invoering	Weten	1
1	Prioriteitstelling door het bestuur	Uitvoering	Kunnen	2
1	Het als niet zinnig interpreteren van delen van de richtlijn	Uitvoering	Willen	1
2	Onduidelijkheid over de inhoud van de richtlijn	Invoering	Weten	1
2	Prioriteit door het bestuur anders gelegd	Invoering	Kunnen	1
2	Gedeelten van de richtlijn zijn minder relevant	Invoering	Willen	1
3	Geen politieke druk vanuit de eigen organisatie	Invoering	Moeten	1
3	Gewacht op initiatief van de milieudienst	Invoering	Weten	1

4	Te weinig prioriteit door gebrek aan capaciteit	Invoering/uitvoering	Kunnen	1
4	Te weinig prioriteit door gebrek aan nut voor de burgers	Invoering/uitvoering	Willen	1
4	Niet goed op de hoogte	Invoering	Weten	s
4	Te weinig druk vanuit VROM en de eigen organisatie	Invoering/uitvoering	Moeten	s
5	Uitvoerders hechten er te weinig belang aan	Uitvoering	Kunnen	1
5	Te weinig druk vanuit VROM	Uitvoering	Moeten	2
6	Te weinig relevant voor burgers	Invoering	Willen	1
6	Ze meenden al te voldoen aan Aarhus	Invoering	Weten	2
6	De richtlijn is te vrijblijvend: ontbreken van druk vanuit VROM	Invoering	Moeten	1
7	Te laat op de hoogte	Invoering	Weten	1
7	Gebrekkige samenwerking met de milieudienst	Invoering	Weten	1
7	Te weinig druk vanuit VROM en de eigen organisatie	Invoering/uitvoering	Moeten	s
9	Te weinig prioriteit, door te weinig capaciteit	Invoering/Uitvoering	Kunnen	1

Tabel 21: Factoren en handelingsvoorwaarden Aarhus

	Hoofdrede	Bijrede	Stellingen	Totaal
Weten	5	1	1	7
Kunnen	4	1		5
Willen	4			4
Moeten	2	1	2	5

Tabel 22: Verantwoordelijke handelingsvoorwaarden Aarhus

Zoals in de tabellen 21 en 22 te zien is, wordt de belangrijkste oorzaak voor vertraging door de implementatieambtenaren van de Aarhus-richtlijn ook gezocht in het niet toedichten van de handelingsvoorwaarde weten. Ook hier gevolgd door het kunnen en het moeten en willen. Net als bij de IPPC-richtlijn zien we ook hier dat er bij de open vragen in een aantal gevallen niet gesproken wordt over het afwezig zijn van druk vanuit de eigen organisatie of VROM en dat als ze geconfronteerd worden met stellingen daar toch weer heel anders over denken.

Het gebrek aan wetenschap omtrent de richtlijn wordt hier wel aan andere factoren toegeschreven dan bij de IPPC-richtlijn. In sommige gevallen wordt er weer betoogd dat VROM te laat zou zijn geweest met de communicatie richting de gemeente en dat de inhoud van de richtlijn niet goed over is gekomen.

Het gebrek aan wetenschap omtrent de richtlijn wordt hier echter ook geweten aan een gebrekkige samenwerking met de milieudienst. In alle gevallen waar samen wordt gewerkt met een milieudienst (alsmede in gemeente 5 waar het gebruik van een milieudienst niet de standaard is) is er wel sprake

geweest van een vorm van miscommunicatie met de milieudienst. Dit is met name te wijten aan het feit dat de implementatie van Aarhus zich lijkt te lenen voor een gemeenteverkoepelende implementatie, maar dat achteraf helemaal niet blijkt te zijn. De informatie die milieudiensten moeten verspreiden is vaak alleen maar aanwezig bij gemeenten, waardoor de actieve verspreiding en het opstellen van een register er vaak niet van komt. Daarnaast is het implementeren van Aarhus geen onderdeel van de gemeenschappelijke regelingen. In alle gevallen gaat de milieudienst vrijwel alleen over taken die voortvloeien uit de Wet milieubeheer en meer in specifiek vergunningverlening en handhaving. Om deze reden ziet de milieudienst vaak ook niet de noodzaak om de implementatie naar zich toe te trekken.

We zien dat ook bij Aarhus vertraging vaak geweten wordt aan het niet staat zijn om de richtlijn te implementeren. In een tweetal gevallen is dat te wijten aan het bestuur van de gemeente die de prioriteit anders legt en dus niet voldoende middelen en/of fte's beschikbaar stelt. Daarnaast wordt in één geval aangegeven dat de uitvoerders er niet voldoende aan hebben gedaan, terwijl de richtlijn wel ingevoerd was. In twee gevallen gaat het simpelweg om het hebben van te weinig capaciteit.

Een gebrekkige bereidheid om te implementeren werd in vier gevallen als oorzaak aangedragen. In de meeste gevallen ging het er dan om dat de implementatieambtenaar het nut voor haar burgers niet inzag bij het implementeren van de Aarhus-richtlijn. In één ander geval werd aangegeven dat door actief al veel informatie aan te bieden, de noodzaak om je ook aan de vereisten te houden die met het passief verstrekken van informatie van doen hebben, niet noodzakelijk en zinvol is.

Het ontbreken van de verplichting om de richtlijn te implementeren speelt bij de Aarhus-richtlijn een aanzienlijke rol. Het gaat hier dan zowel om het ontbreken van druk vanuit de eigen organisatie alsmede vanuit VROM. In een aanzienlijk aantal gemeenten worden de eisen toch niet als hard geïnterpreteerd en wordt het implementeren van de richtlijn als te vrijblijvend ervaren.

Concluderend kan dus gesteld worden dat het niet toedichten van de handelingsvoorwaarde 'moeten' als grootste oorzaak voor de ontstane vertraging kan worden aangemerkt. Dit echter wel in combinatie met een gebrek aan de andere handelingsvoorwaarden. Ook hier zijn de factoren die hier verantwoordelijk voor zijn net aan bod gekomen en zullen ze gebruikt worden voor het doen van aanbevelingen in hoofdstuk 5.

Net als bij de IPPC-richtlijn wordt het gebrek aan wetenschap logischerwijs vaker als oorzaak voor een vertraagde invoering dan als oorzaak voor een vertraagde uitvoering genoemd.

§ 4.3.2 Verschillen en overeenkomsten tussen de richtlijnen

Te beantwoorden subvragen:

Subvraag 3.1: Wat voor verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten, zijn er tussen de twee richtlijnen te onderscheiden?

Subvraag 3.2: Zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten, te verklaren door de kenmerken van de richtlijn?

In de tabellen 20 en 22 en in de vorige paragraaf is uiteengezet wat de implementatieambtenaren als belangrijkste oorzaken voor vertraging van implementatie van beide richtlijnen zien.

Bij beide richtlijnen valt te zien dat het gebrek aan iedere handelingsvoorwaarde ten minste eenmaal als oorzaak voor vertraging aan wordt gedragen. De factoren die daar achter schuil gaan verschillen wel wat van elkaar.

Het belangrijkste verschil wat de factoren betreft, zit hem in de communicatie met de milieudienst. In die gemeenten waar een milieudienst gedeeltelijk wat milieutaken van de gemeente overneemt zien we dat het met betrekking tot de IPPC-richtlijn geen problemen op heeft geleverd en met betrekking tot de Aarhus-richtlijn wel. Dit is te verklaren door het feit dat vergunningverlening en handhaving kerntaken van alle milieudiensten zijn en er dus geen twijfel is over wie de richtlijn zal gaan implementeren. Het implementeren van de Aarhus-richtlijn is in geen enkel geval de taak van een milieudienst, maar een aantal gemeenten heeft toch naar de milieudienst gekeken. In veel gevallen heeft de milieudienst wel een coördinerende rol proberen te spelen, maar de milieudienst bleek in alle gevallen daar niet de ideale partij voor. De milieu-informatie is vaak in handen van de gemeente zelf en niet bij een milieudienst aanwezig. Het verzamelen van informatie, het opstellen van een register en het leveren van informatie op verzoek, is om die reden niet goed door een milieudienst ten uitvoer te leggen. Enkele gemeenten zijn er dus ten onrechte vanuit gegaan dat het zowel de verantwoordelijkheid van de milieudienst was als dat het efficiënt zou zijn indien de milieudienst deze richtlijn op zou pakken.

Binnen het 'kunnen' zit het grootste verschil hem in het feit dat bij de Aarhus-richtlijn de prioriteiten in grotere mate door het gemeentebestuur werden bepaald. Dit is naar alle waarschijnlijkheid terug te voeren op de vrijblijvendheid die de richtlijn met zich mee lijkt te brengen. Zoals bij de beschrijving van de richtlijn in hoofdstuk 3 al te lezen is, zijn sommige uit te voeren taken wat vrijblijvend en subjectief in de richtlijn omschreven. Termen als *geleidelijk* en *in toenemende mate* zorgen voor een gevoel van vrijblijvendheid in gemeenteland. Deze termen doen echter geen afbreuk aan de harde verplichtingen die wel in de richtlijn genoemd staan. Door dit gevoel van vrijblijvendheid zal een gemeentebestuur eerder de prioriteit bij andere uit te voeren werkzaamheden leggen. De IPPC-richtlijn gaat met name over vergunningverlening en handhaving. Dit zijn wat traditionelere taken van een gemeente en gemeenten zijn wel gewend om zich aan te passen aan veranderende wet- en regelgeving op het gebied van vergunningverlening. De richtlijn was ook niet dubbelzinnig omschreven en dus zal er binnen het lokaal bestuur ook geen twijfel zijn geweest over de verplichting voor gemeenten om deze richtlijn te implementeren. Daarnaast is de IPPC-richtlijn niet eens op de lokale politieke agenda gekomen omdat de gevolgen van de richtlijn meer met inhoudelijke complexiteit te maken hebben dan met de omvang daarvan, waar dan extra middelen voor vrij gemaakt hadden moeten worden.

Als we kijken naar de handelingsvoorwaarden valt eigenlijk maar één ding op. Bij de Aarhus-richtlijn wordt het ontbreken van de verplichting voor het implementeren van de richtlijn aanzienlijk vaker genoemd dan bij de IPPC-richtlijn. Bij de IPPC-richtlijn begint geen enkele implementatieambtenaar er uit zichzelf over terwijl dat bij de Aarhus-richtlijn in drie gemeenten wel het geval is geweest. Dit heeft dus alles te maken met het hierboven beschreven gevoel van vrijblijvendheid dat ten onrechte door gemeenten wordt gevoeld. In het onderzoek viel wel op dat VROM er ook minder op gebrand was om de deadline van Aarhus te halen dan die van IPPC. Zo is in nog geen enkele onderzochte

gemeente Aarhus aan bod gekomen bij een inspectie, terwijl dat bij IPPC bij alle gemeenten wel het geval is geweest. Het gevoel van vrijblijvendheid komt dus niet alleen voort uit de wetgeving, maar ook uit het gedrag van VROM. Door het ontbreken van de druk van VROM is de kans ook kleiner dat een gemeentebestuur druk gaat zetten, aangezien veel implementatieambtenaren ook aangeven dat het lokale bestuur zich pas laat horen als het door bijvoorbeeld een negatieve publicatie van VROM politiek relevant wordt.

In hoofdstuk 3 zijn ook enkele verwachtingen neergelegd met betrekking tot de verwachte oorzaken die implementatieambtenaren aan zouden dragen voor vertraging bij implementatie in termen van handelingsvoorwaarden. Er werd gesteld dat er op basis van de kennis van de richtlijnen vooraf geen verschil in handelingsvoorwaarden kon worden verwacht waar het gaat om het weten, willen en kunnen. Dit blijkt ook uit het onderzoek. De oorzaken voor vertraging worden bij beide richtlijnen ongeveer even vaak in het ontbreken van deze handelingsvoorwaarden gezocht.

Met betrekking tot het moeten werd wel een verschil tussen de richtlijnen verwacht:

“Bij de Aarhus-richtlijn zal door implementatieambtenaren relatief vaker aan worden gegeven dat de richtlijn niet geïmplementeerd moest worden, dan bij de IPPC-richtlijn.”

Deze verwachting is in het onderzoek wel uitgekomen. Hierbij dient aangegeven te worden dat we in dit onderzoek te maken hebben met een kleine N (N=8) en dat statistisch dus niks bewezen kan worden. Toch is het opvallend te noemen dat bijna de helft van de implementatieambtenaren bij de Aarhus-richtlijn uit zichzelf aangeeft dat vertraging (mede) is veroorzaakt door ontbrekende druk van VROM en het lokale bestuur en de vrijblijvendheid van de richtlijn en dat dit bij de IPPC-richtlijn door geen enkele implementatieambtenaar aan wordt gegeven. De antwoorden van de implementatieambtenaren wijzen er dus op dat indien een richtlijn als vrijblijvend wordt gepercipieerd, de implementatie een groter risico op vertraging loopt dan wanneer een richtlijn als niet vrijblijvend wordt gezien.

Opmerkelijke genoeg is uit de interviews ook naar voren gekomen dat implementatieambtenaren niet goed weten welke sanctioneringsmogelijkheden VROM heeft. Ze wijzen vaak alleen op de negatieve publiciteit die VROM kan genereren waardoor een gemeente in een kwaad daglicht komt te staan. In die zin zou je kunnen redeneren dat het niet veel uit zou moeten maken of een richtlijn al dan niet verschilt in hardheid qua formulering. VROM kan eigenlijk toch alleen maar sanctioneren door een gemeente negatief in de publiciteit te brengen en dat kan zowel bij een zachte als bij een harde verplichting. Dit werd ook aangegeven door de expert bij VROM die aangaf dat de gebruikelijk manier van sanctioneren, het negatief publiceren over een gemeente is. Daarnaast kunnen er ook wel zaken voorgelegd worden aan de Raad van State, maar daar blijken gemeenten weer niet bang voor te zijn.

§ 4.3.3 Verschillen binnen de geselecteerde gemeenten

Te beantwoorden subvraag:

Subvraag 2.1: Wat voor verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten kunnen in de geselecteerde gemeenten onderscheiden worden?

Gemeente	IPPC	Aarhus
1.	Weten, kunnen, willen	Weten, kunnen, willen
2.	Kunnen, willen, moeten	Weten, kunnen, willen
3.	Weten, kunnen, willen, moeten	Moeten, weten
4.	Kunnen, willen	Kunnen, willen, weten, moeten
5.	Willen	Kunnen, moeten
6.	Weten, moeten	Willen, weten, moeten
7.	Weten, willen	Weten, moeten
8.	Weten, willen	-
9.	-	Kunnen

Tabel 23: Handelingsvoorwaarden per gemeente

Het is niet mogelijk om een bepaald patroon waar te nemen binnen dezelfde gemeenten. Veel implementatieambtenaren noemen meerdere handelingsvoorwaarden als oorzaak van vertraging, waardoor er vaak wel een of twee handelingsvoorwaarden overeenkomen binnen een gemeente. Hier is echter geen zinnig woord over te zeggen.

Het was nog voorstelbaar geweest dat de druk vanuit de lokale politiek binnen een gemeente had geleid tot een verplichtend gevoel bij de implementatieambtenaren van de verschillende richtlijnen binnen dezelfde gemeente. Maar daar is op basis van de resultaten ook niets over te concluderen. Het lijkt erop dat richtlijnspecifieke kenmerken meer invloed hebben dan gemeentespecifieke kenmerken.

§ 4.3.4 Verschillen tussen typen implementatieambtenaren

Te beantwoorden subvraag:

Subvraag 2.2: Houden de verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten verband met het de manier waarop ze als implementatieambtenaar te typeren zijn?

In hoofdstuk 3 zijn verwachtingen opgeschreven met betrekking tot de verwachte handelingsvoorwaarden in relatie met de typering van de implementatieambtenaar::

“Doelgerichte implementatieambtenaren zullen de oorzaken voor vertraagde implementatie vaker zoeken in de wil die ze hebben om een richtlijn te implementeren dan regelgerichte implementatieambtenaren.”

en

“Regelgerichte implementatieambtenaren zullen de oorzaken voor vertraagde implementatie relatief vaker zoeken in de mate waarin ze de richtlijn moesten implementeren dan doelgerichte implementatieambtenaren.”

In de tabellen 17 en 18 is al vastgesteld welk type ambtenaar in welke gemeente aan werd getroffen. We kwamen daarbij op vier doelgerichte ambtenaren, twaalf neutrale ambtenaren en geen regelgerichte ambtenaren. Over de tweede verwachting kunnen we dus geen uitspraken doen omdat er eenvoudigweg geen regelgerichte implementatieambtenaar aan is getroffen. Over de neutrale

ambtenaren hebben we geen voorspellingen gedaan en hoeven we hier dus geen uitspraken te doen. Het is nog wel interessant om te zien aan welke handelingsvoorwaarden de doelgerichte ambtenaren vertraging wijten.

Gemeente	1	2	s
1, Aarhus, gemiddeld doelgericht	Weten, willen	Kunnen	
3, Aarhus, matig doelgericht	Willen, moeten		
4, Aarhus, matig doelgericht	Willen		Weten, moeten
4, IPPC, matig doelgericht	Kunnen	Willen, kunnen	

Tabel 24: handelingsvoorwaarden doelgerichte implementatieambtenaren

Wat opvalt in de tabel is dat inderdaad alle doelgerichte implementatieambtenaren vertraging mede wijten aan het niet willen implementeren. Daarnaast zien we bij de Aarhus-richtlijn dat alle drie de doelgerichte ambtenaren het ontbreken van de wil om te implementeren als hoofdoorzaak voor vertraging aangedragen, waar dit in de totale Aarhus-populatie maar vier keer gebeurt.

Echter, statistisch betekenen deze cijfers niets gezien het geringe aantal gemeenten dat is onderzocht en het zeer geringe aantal doelgerichte implementatieambtenaren dat is vastgesteld. Daarnaast behelst de verwachting die is neergelegd in hoofdstuk 3 een vergelijking met regelgerichte implementatieambtenaren, die helemaal niet aan zijn getroffen. Maar ook als we de doelgerichte implementatieambtenaren willen vergelijken met de neutralen is het moeilijk om een zinnig verband weer te geven.

§ 4.3.5 Milieudiensten

In hoofdstuk 3 staan ook verwachtingen over de handelingsvoorwaarden waar implementatieambtenaren bij milieudiensten vertraging aan zullen wijten. Eerder in dit hoofdstuk is al uiteen gezet dat het feit dat een implementatieambtenaar bij een milieudienst werkt niet uit lijkt te maken voor de manier waarop hij als implementatieambtenaar te typeren is. In datzelfde hoofdstuk staan ook verwachtingen over de handelingsvoorwaarden waar implementatieambtenaren bij milieudienst vertraging aan zullen wijten. Bij dit onderzoek zijn drie milieudiensten betrokken die zich bezig hebben gehouden met de implementatie van de IPPC-richtlijn. De implementatie van de Aarhus-richtlijn heeft bij alle gemeenten zelf plaats gevonden.

De verwachtingen die in hoofdstuk drie weer staan gegeven zijn:

Een implementatieambtenaar van een milieudienst zal relatief minder vaak aangeven dat hij meende een richtlijn niet te kunnen implementeren dan dat een implementatieambtenaar van een gemeente dat zal doen.

En;

Een implementatieambtenaar van een milieudienst zal relatief minder vaak aangeven dat hij te weinig weet van een richtlijn dan dat een implementatieambtenaar van een gemeente dat zal doen.

Als we naar de resultaten van het onderzoek kijken dan is te zien dat in alle drie de gevallen de implementatieambtenaren van de milieudiensten de vertraging wijten aan het niet willen implementeren van de richtlijn. Daarnaast geeft één milieudienst aan dat ze niet voldoende wetenschap van de richtlijn hadden en één milieudienst wijdt vertraging aan het niet kunnen implementeren door

een te geringe capaciteit. Wat dus opvalt is dat in vijf van de gevallen waarbij het ‘willen’ als oorzaak voor vertraging aan wordt gedragen, drie maal sprake is van een milieudienst. In de interviews met de implementatieambtenaren van de milieudiensten werd ook wel duidelijk dat ze in alle gevallen ook echt een keuze hadden gemaakt om de richtlijn niet tijdig of helemaal niet te implementeren. Ze kwamen in zekere zin ook schuldbewuster over dan gemeenten en wezen ook niet direct naar een gebrekkige capaciteit of onvoldoende op de hoogte zijn van de richtlijn. Toch kunnen met behulp van de cijfers de verwachtingen niet onderschreven worden en moet er geconcludeerd worden dat ook milieudiensten te maken hebben met capaciteitsproblemen en met het hebben van onvoldoende wetenschap van de richtlijn.

§ 4.3.6 Combinatie van de richtlijn en het type implementatieambtenaar: snelheid

Te beantwoorden subvraag:

Subvraag 3.3: Zijn de verschillen in snelheid van implementatie te verklaren door de combinatie van het type implementatieambtenaar en de kenmerken van de richtlijn?

Tenslotte is er nog een vraag gesteld over de handelingsvoorwaarden in combinatie met het type implementatieambtenaar en de kenmerken van de richtlijn. In § 4.2.1 is al uiteengezet dat we geen regelgerichte ambtenaren aan hebben getroffen en dat er over die verwachtingen niets te concluderen viel. Dat geldt hier dus ook.

Uit de eerste paragraaf van dit hoofdstuk werd duidelijk dat de Aarhus-richtlijn als meer vertraagd is te beschouwen dan de IPPC-richtlijn. Met betrekking tot Aarhus zijn er zelfs nog gemeenten die met het invoeren van de richtlijn moeten beginnen terwijl bij de IPPC-richtlijn alle gemeenten op zijn minst al enige tijd bezig zijn met de uitvoering. In § 3.3.3 staan de volgende verwachtingen weergegeven:

“Doelgerichte implementatieambtenaren zullen de Aarhus-richtlijn relatief sneller implementeren dan regelgerichte implementatieambtenaren.”

en

“Regelgerichte implementatieambtenaren zullen de IPPC-richtlijn relatief sneller implementeren dan doelgerichte implementatieambtenaren.”

Zoals eerder gesteld zijn er geen regelgerichte ambtenaren aangetroffen in dit onderzoek en dus is de tweede verwachting in ieder geval niet na te gaan. Bij de eerste verwachting kan er wel gekeken worden of in die gemeenten waar een doelgerichte implementatieambtenaar aan is getroffen, de snelheid van de implementatie relatief hoger ligt dan in die gemeenten waar dat niet het geval was. Snelheid van implementatie is moeilijk exact vast te stellen, maar uit de interviews is wel naar voren te halen wanneer de gemeenten voldeden aan de eisen gesteld in de richtlijnen en indien ze niet voldoen, hoe ver ze al zijn met de implementatie.

Bij de gemeenten 1,3 en 4 zijn bij de Aarhus-richtlijn doelgerichte implementatieambtenaren aangetroffen en bij de IPPC-richtlijn bij gemeente 4.

Naar de implementatie van de Aarhus-richtlijn kijkende, valt te zien dat de snelheid van implementatie veel verschilt tussen de gemeenten 1, 3 en 4. In alle drie de gemeenten is de implementatie als vertraagd te bestempelen. In gemeente 1 is er ontzettend veel werk van gemaakt en is er via bestuurlijke weg veel geld vrijgemaakt voor de implementatie, maar dit heeft wel tijd gekost. Gemeenten 3 en 4 zijn als slechts presterende gemeenten aan te duiden. In gemeente 3 moet nog begonnen worden met invoeren en in gemeente 4 wordt er ook nog niet aan de eisen voldaan en zijn ze ook niet van plan om dat in de nabije toekomst te realiseren. De verwachting dat de Aarhus-richtlijn door doelgerichte ambtenaren sneller wordt ingevoerd dan bij een ander type ambtenaar kan dus niet

bevestigd worden op basis van de data. Hoewel ook niet hard te maken, wijst de data eerder op een omgekeerd verband.

De implementatie van de IPPC-richtlijn in gemeente 4 is ook als vertraagd aan te merken, wellicht zelfs als meer vertraagd dan het gemiddelde van de andere gemeenten. Deze vertraging is met name te wijten aan het grote aantal IPPC-inrichtingen dat de gemeente kent in combinatie met zeer geringe capaciteit gezien de omvang van de gemeente. Dit lijkt dus inderdaad te wijzen op een lage implementatiesnelheid veroorzaakt door het feit dat we te maken hebben met een doelgerichte implementatieambtenaar. Dit is echter op basis van het feit dat het slechts één enkele implementatieambtenaar betreft, vermeerderd met de geringe slagkracht in combinatie met het grote aantal IPPC-bedrijven, niet statistisch aan te tonen. Zelfs een aanwijzing in die richting kunnen we niet uit de data halen.

§ 4.4 Interviews experts

In het onderzoek is de perceptie op de werkelijkheid en de daaruit afgeleide handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten, onderzocht. Zoals beredeneerd is dus de perceptie op de werkelijkheid en niet zozeer de werkelijkheid zelf, die bepaald waardoor een richtlijn al dan niet vertraagd wordt geïmplementeerd door een gemeente. Aangezien er ook een beschrijving van dat implementatieproces wordt beoogd met dit onderzoek, is er ook navraag gedaan bij andere actoren uit het implementatieproces. Zo is er in het kader van IPPC gesproken met een expert vanuit het ministerie van VROM die heeft aangegeven hoe in zijn ogen het implementatieproces is verlopen. Ook heeft hij zijn mening gegeven over hoe de vertraging die is ontstaan bij gemeenten, valt te verklaren.

In het kader van Aarhus is gesproken met een expert die vanuit bedrijfsmatig oogpunt, alsmede als lid van een werkgroep van VROM, bezig is geweest met de implementatie. Ze heeft vanuit haar eigen adviesbureau gemeenten ondersteund bij het implementeren van voornamelijk het praktische deel van de richtlijn. Daarnaast is er voor de Aarhus-richtlijn nog gesproken met een oud-medewerker van de VNG, die de contactpersoon bij de VNG was voor de Aarhus-richtlijn ten tijde van implementatie.

Voor de experts geldt dat ze een ander perspectief hebben op de richtlijnen dan implementatieambtenaren. Het blijft ook bij hen natuurlijk wel hun kijk op de werkelijkheid waarbij ze (gedeeltelijk) andere belangen hebben dan de gemeente. De informatie die de experts hebben geleverd zijn dus enerzijds van belang voor het reconstrueren van het implementatieproces en anderzijds werpen ze een ander licht op de oorzaken die door implementatieambtenaren aan worden gedragen voor ontstane vertraging. Het blijft echter wel de perceptie van de implementatieambtenaar die centraal staat in dit onderzoek.

Naast de gesprekken met de experts is er voor beide richtlijnen eerst een proefinterview gedaan. Voor de IPPC-richtlijn zelfs twee, één in Apeldoorn en één in Nijkerk. Deze interviews leverden al nuttige informatie op over hoe de vragen te formuleren en wie te benaderen voor het verzamelen van de daadwerkelijke data.

§ 4.4.1 IPPC

Voor de IPPC-richtlijn heeft er een gesprek plaatsgevonden met een beleidscoördinator bij de directie bestuurlijke en juridische zaken van het ministerie van VROM (zie bijlage 7). De respondent heeft zich concreet bezig gehouden met het implementeren van de richtlijn in Nederlandse wetgeving en is de opdrachtgever van Infomil, die de ondersteuning van de implementatie bij de gemeenten heeft gedaan en is opdrachtgever van de VROM-inspectie voor het doen van tweedelijns toezicht.

De richtlijn is inhoudelijk doorgenomen en daaruit kwam naar voren dat sommige implementatieambtenaren het inhoudelijk niet altijd bij het juiste eind hadden als ze kritiek leverden op de wetgeving. Zo hadden gemeenten bijvoorbeeld wel mogelijkheden om er voor te zorgen dat hun inrichtingen tijdig aan de IPPC-richtlijn voldeden.

Wel werd duidelijk dat implementatieambtenaren gelijk hebben als ze een gedeelte van de vertraging wijten aan een update van de Nederlandse wetgeving nadat de richtlijn al om was gezet in de Wet milieubeheer eind 2005. De respondent schat dat daar maximaal drie tot zes maanden vertraging aan te wijten is.

De respondent vond dat er voldoende ondersteuning is geleverd en dat de periode die de gemeenten voor implementatie hebben gekregen als ruim voldoende beschouwd kan worden. Dit heeft dan met name te maken dat VROM er vanuit gaat dat de gemeenten een actueel vergunningenbestand hebben. Dit is in de praktijk echter bijna nooit het geval, en dat is dan ook de grootste reden voor vertraging.

De respondent zag drie concrete oorzaken voor vertraging:

- De richtlijn is complex
- De BREFs zijn vrij laat beschikbaar gekomen en dat heeft uitvoeringsvragen opgeleverd
- Bedrijven willen niet mee werken

Deze oorzaken hangen allemaal samen met het feit dat gemeenten hun vergunningenbestand niet actueel hebben. Het is wel opvallend dat de respondent niet direct met de vinger naar gemeenten wijst als schuldige, al stelt hij zich wel op het standpunt dat gemeenten eigenlijk georganiseerd zouden moeten zijn in samenwerkingverbanden. Als gemeente met slechts enkele vergunningverleners proberen om je vergunningenbestand actueel te houden, is niet meer van deze tijd. Op deze manier legt hij de bal toch bij gemeenten.

§ 4.4.2 Aarhus

Voor de Aarhus-richtlijn is er dus met twee experts gesproken. De eerste vanuit de VNG en de tweede vanuit een werkgroep van VROM en een eigen adviesbureau.

Aanspreekpunt Aarhus VNG

Deze expert komt eigenlijk ook uit de gemeentehoek en is thans ook weer werkzaam bij een gemeente. Ze heeft dus twee belangen, maar dit zijn beide wel belangen van gemeentelijke aard.

Inhoudelijk gezien hamerde de expert erop dat er geen sprake is van een verplichting om milieu-informatie op de website aan te bieden, wat feitelijk gezien juist is. De verplichtingen van procedurele aard kon ze wel onderschrijven.

Als reden voor vertraging gaf ze dan ook aan dat er geen concrete verplichtingen zijn enerzijds en dat gemeenten toch al veel bezig zijn met het ontsluiten van milieu-informatie anderzijds. Bij de gemeente bij wie ze nu werkzaam is, ontsluiten ze slechts die informatie waarvan zij het relevant achten voor de burger. Ze kijken dus niet naar de verplichting.

Tenslotte is ze van mening dat gemeenten maar een aantal maanden de tijd hebben gehad om de Aarhus-richtlijn te implementeren en dat is te weinig.

Adviseur

Ook deze expert had twee petten op, te weten een bedrijfsmatige en een inhoudelijke. Enerzijds heeft haar bedrijf een 'tool' ontwikkeld waarmee gemeenten milieu-informatie kunnen verspreiden via internet, die ze wil verkopen aan gemeenten, anderzijds heeft ze zitting in een werkgroep van VROM

die zich bezighoudt met de implementatie van de richtlijn gezien vanuit het Rijk. Ze heeft dus in geen geval het gemeentelijke belang, zoals de eerste expert dat wel had.

Inhoudelijk blijkt dat de richtlijn een aantal harde verplichtingen heeft waar gemeenten aan moeten voldoen per 14 februari 2005. Dat zijn de verplichtingen zoals eerder in deze scriptie aangegeven. Het op tijd voldoen aan die verplichtingen is niet zo gecompliceerd en dus is zij van mening dat gemeenten wel voldoende tijd hadden om te implementeren. Het bijhouden van bijvoorbeeld het register is wel arbeidsintensief en kost veel tijd.

Daarnaast kent de richtlijn een inspanningsverplichting voor het in toenemende mate geleidelijk verspreiden van milieu-informatie. Dit is wel een gecompliceerd proces wat veel tijd en geld zal kosten.

Zij ziet de hoofdrede voor vertraging in het ontbreken van sanctionering vanuit VROM. Zodra duidelijk wordt dat VROM er weinig waarde aan hecht komen gemeenten niet in beweging. De bereidheid die er bij ambtenaren op zich wel is om de richtlijn te implementeren komt onder druk te staan door een gebrek aan controle en sanctionering van VROM. Daarnaast ziet de respondent dat in veel gemeenten vertraging optreedt door de rol die de ICT-afdelingen van gemeenten spelen. Zij houden vaak de boot af of overtuigen de beleidsambtenaren ervan dat het binnen afzienbare tijd allemaal wel geregeld zal worden binnen de gemeente. Tenslotte zijn er bij de volledige implementatie van de richtlijn zoveel afdelingen betrokken dat het moeilijk is om het implementatieproces op gang te krijgen en de communicatie duidelijk te houden.

Wellicht ten overvloede, maar door de interviews met de experts is er een duidelijker beeld ontstaan van het implementatieproces en inhoud van de richtlijnen. Dit heeft geholpen bij het interviewen en het interpreteren van de antwoorden van de respondenten. De feiten en meningen zijn dus gebruikt in de interviews, maar ook bij de analyse van de data door de scriptie heen.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen conclusies worden getrokken op basis van de antwoorden op de subvragen in het vorige hoofdstuk (§5.1). De hoofdvragen zullen kort worden beantwoord en het model zoals dat in het tweede hoofdstuk is geconstrueerd zal nog eens tegen het licht worden gehouden (§5.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen (§ 5.3).

§ 5.1 Beantwoording van de hoofdvragen

Hoofdvraag 1: Hoe ziet het implementatieproces van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn er bij de geselecteerde gemeenten uit en hoe is vertraging bij implementatie van de IPPC-richtlijn en de Aarhus-richtlijn bij de geselecteerde gemeenten volgens de implementatieambtenaren zelf te verklaren in termen van de handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten?

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is het implementatieproces van de twee geselecteerde richtlijnen bij de geselecteerde gemeenten weergegeven. Voor de IPPC-richtlijn geldt dat de gemeenten de invoering min of meer op dezelfde manier aan hebben gepakt. Gemeenten hebben ook ervaring met dit type richtlijnen en doen het dus allemaal min of meer op dezelfde manier. De snelheid waarin zich dat voltrok en de conclusies die uit die invoering werden getrokken verschillen wel tussen de gemeenten. Bij de Aarhus-richtlijn is elke gemeente op zijn eigen manier in gaan voeren en zijn er wat betreft de snelheid van invoering en uitvoering grote verschillen waar te nemen. Elke gemeente is het implementatieproces ook met een andere ambitie ingegaan, wat gevolgen heeft gehad voor de inhoud en de snelheid van het proces.

Wat betreft de oorzaken voor vertraging bij implementatie valt te concluderen dat voor elk van de richtlijnen het weten, kunnen en willen ongeveer even vaak aan wordt gedragen. Het grote verschil is waar te nemen in het moeten. De Aarhus-richtlijn heeft aanzienlijk meer vertraging opgelopen dan de IPPC-richtlijn omdat in de beleving van de implementatieambtenaren de verplichting ontbrak.

Qua factoren werd bij beide richtlijnen vaak genoemd dat er geen prioriteit aan de richtlijn is gegeven, wat in de praktijk vaak neer komt op een gebrekkige bereidheid. Daarnaast is ook het tijdstip en de kwaliteit van de communicatie van en over de richtlijn vanuit VROM naar de gemeenten toe, een vaak gehoorde klacht. Bij de Aarhus-richtlijn specifiek, kwamen hier in het geval van gemeenten die contact hebben met milieudiensten nog een slechte communicatie met die milieudiensten bij en een te geringe druk vanuit zowel de eigen organisatie als vanuit VROM.

Hoofdvraag 2: Hoe zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die implementatieambtenaren zichzelf toedichten tussen de verschillende gemeenten te verklaren aan de hand van de typen implementatieambtenaren die zijn gevonden?

De verschillen in handelingsvoorwaarden zijn niet te verklaren aan de hand van de typen implementatieambtenaren die zijn gevonden. Er is geen regelgerichte implementatieambtenaar aangetroffen en daar is dus geen uitspraak over te doen. Verder zijn er maar vier doelgerichte implementatieambtenaren aangetroffen. Deze vier geven wel allen aan dat vertraging (mede) te wijten is aan het ontbreken van voldoende wil om te implementeren. Dit lijkt er dus op te wijzen dat voor doelgerichte ambtenaren de wil om te implementeren inderdaad van doorslaggevende betekenis is, maar daar kunnen op basis van deze cijfers geen harde uitspraken over gedaan worden.

Hoofdvraag 3: Hoe zijn de verschillen in handelingsvoorwaarden die de implementatieambtenaren zichzelf toedichten tussen de twee richtlijnen te verklaren?

Zoals ook al in het antwoord op hoofdvraag 1 staat vermeld, worden bij beide richtlijnen alle handelingsvoorwaarden wel eens genoemd als oorzaak voor het ontstaan van vertraging. Het opvallendste verschil dat waargenomen is, is dat bij de Aarhus-richtlijn het niet moeten implementeren van de richtlijn aanzienlijk vaker genoemd wordt dan bij de IPPC-richtlijn. Dit is te verklaren door het gevoel van vrijblijvendheid wat bij veel implementatieambtenaren wordt gevoeld omtrent de implementatie van de Aarhus-richtlijn. Zoals al eerder in dit hoofdstuk gesteld komt dit gevoel van vrijblijvendheid niet alleen voort uit de wetgeving zelf, maar ook uit de manier waarop VROM de implementatie van de richtlijn heeft geprobeerd te stimuleren.

De oorzaken die gezamenlijk zijn genoemd door de implementatieambtenaren geven wel een goed beeld van de implementatieprocessen van beide richtlijnen en bieden aanknopingspunten voor het voorkomen van vertraging in de toekomst. Het was niet alleen het doel van het onderzoek om een variatie tussen de richtlijnen en de geselecteerde ambtenaren te vinden, maar ook om een beeld te krijgen van het implementatieproces, de oorzaken in de perceptie van de respondenten bloot te leggen, welke uiteindelijk aanknopingspunten op kunnen leveren voor het voorkomen van vertraging in de toekomst. Hier zal bij de aanbevelingen verder op in worden gegaan.

Zoals net ook bij de beantwoording van vraag 1 te lezen viel, zit het opvallendste verschil qua factoren hem in het ontbreken van druk vanuit zowel VROM als de eigen gemeente. De richtlijn werd door VROM, de lokale politiek en uiteindelijk dus ook door de implementatieambtenaren, als te vrijblijvend ervaren. Daarnaast leek de richtlijn geschikt voor implementatie door milieudiensten en stuurden veel gemeenten daar ook op aan. Uiteindelijk is dat in geen enkele gemeente het geval geweest en is er niet goed naar elkaar gecommuniceerd.

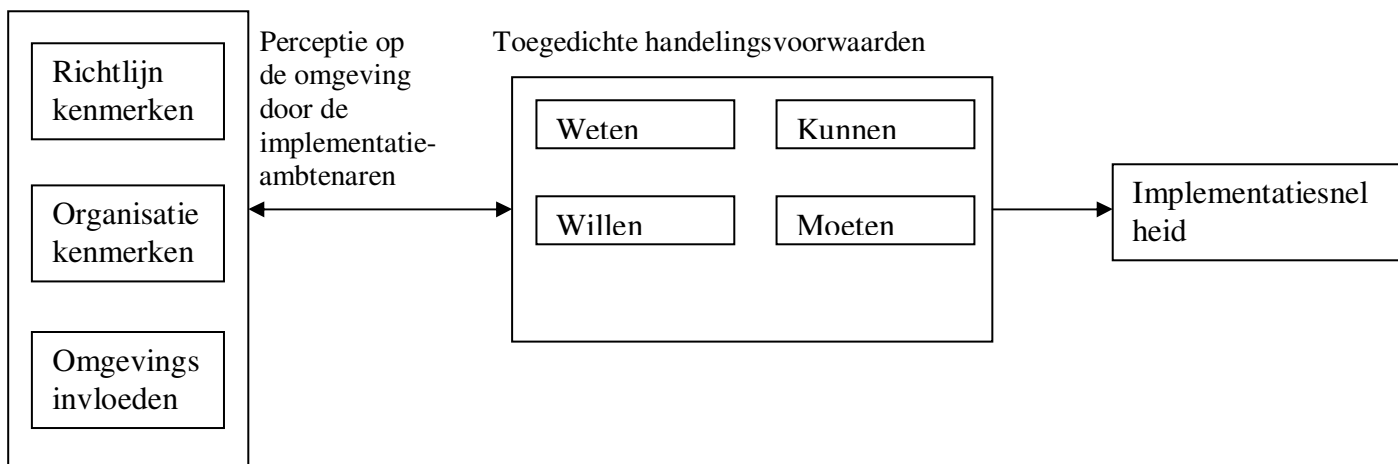
De manier waarop de implementatieambtenaren te typeren zijn tenslotte, lijkt geen invloed te hebben op de uiteindelijke handelingsvoorwaarden waar implementatieambtenaren vertraging aan wijten.

§ 5.2 Reflectie op het gehanteerde model

Aan het eind van dit hoofdstuk zal er nog eens terug worden gekeken naar het model zoals dat in hoofdstuk 2 is geconstrueerd.

Hieronder in figuur 3 staat dat model wat de vertraging bij implementatie zou moeten verklaren nogmaals afgebeeld. Zoals al eerder betoogd gaat het model er vanuit dat de implementatieambtenaar een cruciale rol speelt bij het al dan niet ontstaan van vertraging. Aan het eind van dit onderzoek is het van belang om te bezien of er aanwijzingen zijn die bevestigen dat die implementatieambtenaar inderdaad de cruciale rol vervult die hem is toegedicht en of het model de werkelijke situatie goed benadert.

Omgeving

**Figuur 3: Model voor analyse****§ 5.2.1 Centrale rol implementatieambtenaar**

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de implementatieambtenaar inderdaad de cruciale rol speelt in het implementeren van de richtlijn. Zijn of haar direct leidinggevende heeft vaak geen zicht op wat er dient te gebeuren en de lokale politiek staat al helemaal op te veel afstand om verstand van zaken te hebben. De afdeling als geheel kan echter wel als controlerend orgaan worden gezien.

Zoals al werd verondersteld is het vaak maar één persoon die besluit om een richtlijn op te pakken en als hij of zij dat niet doet wordt er ook niets met de richtlijn gedaan. Uit veel interviews kwam naar voren dat als de implementatieambtenaar de richtlijn niet zou implementeren het ook daadwerkelijk niet tot implementatie zou komen. In een enkel geval werd zelfs gesteld dat het implementatieplan bij iemand in de la was beland en dat dat simpelweg de reden was waarom het uiteindelijk niet tot implementatie is gekomen.

De lokale politiek is inhoudelijk nauwelijks op de hoogte van de inhoud van veranderende wet- en regelgeving en zit de ambtenarij over het algemeen niet op de huid om iets te ondernemen. Het omgekeerde is soms wel het geval, indien afdelingen te veel middelen willen besteden/vrijmaken voor de implementatie van een bepaalde richtlijn dan wil de lokale politiek nog wel eens aan de rem trekken.

In enkele gevallen wordt uit de data duidelijk dat de implementatieambtenaar niet de enige is die van doorslaggevend belang is voor het tijdig implementeren van een richtlijn. Soms legt het bestuur namelijk toch andere prioriteiten en krijgt de ambtenarij te maken met andere opdrachten (Gemeente 1, Aarhus). Tot op zekere hoogte bepaalt het lokale bestuur altijd de prioriteiten van de ambtenarij door het beschikbaar stellen van een bepaalde hoeveelheid middelen. In vrijwel alle gevallen kunnen afdelingen echter nog wel hun eigen prioriteiten stellen binnen de budgetten. In een enkel geval werd dus aangegeven dat dit niet mogelijk was.

Bij Aarhus wordt die keuze door het bestuur eerder gemaakt dan bij IPPC. Bij Aarhus moest er in veel gevallen ook meer geld vrij worden gemaakt en dan loopt de weg eerder langs het lokale bestuur. Daarnaast hebben gemeenten bij Aarhus het idee gehad dat er iets te kiezen viel, terwijl bij de IPPC-richtlijn de verplichting veel meer gevoeld werd. Ten slotte gaat het bij Aarhus om handelingen die niet alledaags zijn voor de betrokken afdelingen. Bij IPPC gaat het om veranderende voorschriften en daar zijn ze bij de afdeling vergunningverlening en handhaving wel aan gewend.

Deze invloed van de lokale politiek zit echter al wel in het model verwerkt via de omgevingsinvloeden die het 'kunnen' en het 'moeten' beïnvloeden.

Het model zoals gehanteerd moet wellicht wel op een ander punt genuanceerd worden. Het zijn wel de implementatieambtenaren die een centrale rol vervullen bij het implementeren van de richtlijnen en dus niet de afdelingshoofden, die net als de politiek vaak geen zicht hebben op wat er in de praktijk moet gebeuren. Maar de afdeling *als geheel* heeft wel veel invloed op de agenda van de implementatieambtenaar. We zien bij veel gemeenten dat er niet één iemand is die een onderwerp op de agenda zet maar dat een richtlijn ter sprake komt bij periodieke afdelingsoverleggen. Op die manier houdt de afdeling als geheel dus wel een vinger aan de pols met betrekking tot de implementatie van de richtlijn en is een gemeente niet geheel overgeleverd aan de grillen van één enkel persoon. Het is dan niet zo zeer de hiërarchische structuur die een controlerende rol vervuld, maar veeleer collega's die als gelijkwaardig te beschouwen zijn.

Het blijft echter wel zo dat als een taak eenmaal toe is gewezen aan een bepaalde ambtenaar, hij of zij middels zijn of haar perceptie op de omgeving verantwoordelijk is voor de implementatiesnelheid van de richtlijn.

Ten slotte dient hier nog vermeld te worden dat de mate van controle op een implementatieambtenaar ook te maken heeft met de wijze waarop VROM aandacht schenkt aan de richtlijn. Als VROM er veel aandacht aan schenkt, worden collega's ook vaker geconfronteerd met de richtlijn en zullen ze de implementatieambtenaar vaker vragen naar, of wijzen op, zijn of haar verantwoordelijkheden. Zo zullen collega-vergunningverleners vaker naar de voortgang van de IPPC-richtlijn hebben gevraagd dan milieucollega's dat gedaan zullen hebben met betrekking tot de Aarhus-richtlijn.

Top-down vs. Bottom-up

In het tweede hoofdstuk waar de factoren die van invloed zouden kunnen zijn op snelheid van implementatie en het model dat voor de analyse gebruikt wordt weer staan gegeven, is er gesproken over de 'bottom-up' en 'top-down' benaderingen.

Er moet geconcludeerd worden dat de uitkomsten van dit onderzoek zowel aansluiten bij de 'bottom-up' gedachte als bij de 'top-down' benadering. De wil die een implementatieambtenaar moet bezitten om tot implementatie over te gaan blijkt centraal te staan in het onderzoek, wat aansluit bij de 'bottom-up' gedachte. De werking van de uitvoerende organisatie en de eigenschappen van de uitvoerende ambtenaren spelen duidelijk een sterke rol.

Binnen het 'top-down' denken wordt uitgegaan van het feit dat de te implementeren richtlijnen goed van kwaliteit moeten zijn, wat in dit onderzoek niet altijd het geval was waardoor de bereidheid bij implementatieambtenaren ook afnam. Daarnaast moet er geconcludeerd worden dat bij de Aarhus-richtlijn vertraging relatief vaak wordt geweten aan het ontbreken van controle door zowel het Rijk als de eigen organisatie. Dit sluit naadloos aan bij het 'top-down' denken, waarbij helderdere geformuleerde en daardoor beter te controleren eisen, bij hadden gedragen aan een snellere implementatie

§ 5.2.2 Handelingsvoorwaarden door perceptie op de omgeving

Dat de handelingsvoorwaarden voor honderd procent het handelen van de implementatieambtenaren verklaard staat niet ter discussie en is in hoofdstuk 2 uitgelegd.

Ook waar het gaat om de opgesomde factoren die binnen de richtlijnenkenmerken, kenmerken van de organisatie en omgevingsinvloeden vallen, kunnen we tot de conclusie komen dat alle factoren die uiteindelijk genoemd zijn door implementatieambtenaren, in het model zijn opgenomen. Ook hiervoor geldt dat er weinig andere factoren meer te bedenken zijn dan de richtlijn zelf, de organisatie zelf en de omgeving.

Het zijn dus uiteindelijk de factoren die door de implementatieambtenaar gepercipieerd worden die bepalen wat voor een mix aan handelingsvoorwaarden de implementatieambtenaar zichzelf toedicht die vervolgens honderd procent van zijn of haar handelen verklaart. Welke factoren van invloed zijn is in hoofdstuk 2 de revue gepasseerd en welke factoren en handelingsvoorwaarden uiteindelijk in de

geselecteerde cases van doorslaggevend belang waren, is bij de resultaten aan bod gekomen en zal hier dus niet herhaald worden.

Wat nog wel ter discussie kan staan met betrekking tot het model is de perceptie op de factoren door implementatieambtenaren die uiteindelijk bepalen welke handelingsvoorwaarden ze zich in voldoende of onvoldoende mate toedichten om tot implementatie over te gaan. Uit het onderzoek blijkt juist deze perceptie van cruciaal belang. Zo wijten enkele implementatieambtenaren vertraagde invoering bij de Aarhus-richtlijn aan een gebrek aan ondersteuning in de eerste fase van implementatie. Er werd geklaagd over het afwezig zijn van een handleiding voor implementatie, terwijl VROM al een jaar voor de deadline een spoorboekje heeft gepubliceerd welke als handvat voor implementatie had kunnen dienen. Het is dan dus niet zo zeer het ontbreken van ondersteuning die vertraging veroorzaakt, maar veeleer het niet op de hoogte zijn van die ondersteuning om welke reden dan ook. Hier kan dus gedacht worden aan incapabele ambtenaren of gebrekkige communicatie over die ondersteuning.

Als tweede voorbeeld kan het ontbreken aan behoefte bij burgers voor implementatie van de Aarhus-richtlijn genoemd worden. Enkele implementatieambtenaren leidden uit het gebrek aan Aarhus-verzoeken af dat burgers geen waarde hechtten aan Aarhus en zijn daarom maar niet tot implementatie overgegaan. Er is geen onderzoek gedaan naar het daadwerkelijke behoefteniveau van burgers omtrent openbaarheid van milieugegevens. Wellicht hebben mensen wel de behoefte om die gegevens in te zien maar weten ze simpelweg niet dat ze voor handen zijn. Indien een gemeente er meer aandacht voor zou vragen, zou de behoefte die onderhuids bij burgers wel leeft wel tot uiting kunnen komen. Concluderend is het dus inderdaad de perceptie op bepaalde factoren die er zorg voor draagt dat implementatieambtenaren zichzelf handelingsvoorwaarden toedichten die ze al dan niet als voldoende voor implementatie bestempelen. Dit doet natuurlijk niets af aan het feit dat het daadwerkelijk optreden of bestaan van die factoren die perceptie wel beïnvloed.

§ 5.3 Aanbevelingen

Bij het doen van aanbevelingen op basis van dit onderzoek wordt verondersteld dat het in het belang van alle actoren is om uiteindelijk tot niet vertraagde implementatie van richtlijnen te komen. Het gaat hier specifiek om richtlijnen die omgezet dienen te worden in nationale wetgeving en die verplichtingen inhouden voor bestuursorganen op een lager niveau dan het Rijk (in Nederland de gemeenten). De aanbevelingen zullen in eerste instantie gericht zijn op de vier groepen actoren die worden genoemd in het tweede hoofdstuk van dit onderzoek: de Europese Unie, Het Rijk, de gemeente en de doelgroep (burgers). Er zal af worden gesloten met aanbevelingen voor ingenieursbureau Royal Haskoning, de opdrachtgever voor dit onderzoek, waarbij de voorwaarde dat het in belang is voor alle actoren dat een richtlijn onvertraagd wordt geïmplementeerd, los wordt gelaten.

Bij het doen van al die aanbevelingen moet er acht worden geslagen op basis waarvan die aanbevelingen worden gedaan. Het overgrote merendeel van de data uit het onderzoek is afkomstig van implementatieambtenaren bij gemeenten. Deze meningen zijn gekleurd, net als iedere mening dat is. Toch zijn die meningen volgens het model, en in de mening van de onderzoeker, wel bruikbaar voor het doen van aanbevelingen aan de diverse actoren. De problemen die namelijk ervaren worden door de implementatieambtenaren, die een centrale rol vervullen in het implementatieproces, zijn dus ook daadwerkelijk als probleem aan te merken. Zelfs als de werkelijke situatie wordt vervormd door zijn of haar perceptie op die werkelijkheid, zijn het wel factoren om rekening mee te houden. Uiteraard speelt de informatie die ik uit andere bronnen heb ontvangen (onderzoeken, meningen van experts enz.) ook een rol en zal niet zomaar de mening van de respondent als enige waarheid aan worden genomen.

Bij onderstaande aanbevelingen is geprobeerd om een mix te vinden van aanbevelingen die wat algemener van aard zijn en aanbevelingen die concreet te koppelen zijn aan enkele factoren die genoemd zijn door de implementatieambtenaren (zie tabellen 19 en 21).

§ 5.3.1 De Europese Unie

In veel van de interviews komt als oorzaak naar voren dat een bepaalde richtlijn geen prioriteit heeft. Prioriteit wordt gevormd door meerdere factoren. Allereerst is er het element van de hulpbronnen. Indien er ongelimiteerd hulpbronnen aanwezig zijn is het niet nodig om prioriteiten te stellen en zal alle wet- en regelgeving tijdig en volledig geïmplementeerd kunnen worden, mits gemeenten op tijd op de hoogte zijn en de wetgeving in zichzelf al geen vertraging met zich meebrengt. Indien hulpbronnen schaars zijn, zullen gemeenten keuzes moeten maken. Deze keuze wordt beïnvloed door enerzijds de bereidheid die bij ambtenaren en de gemeente als geheel aanwezig is en anderzijds door de druk die vanuit het lokale bestuur of de rijksoverheid wordt opgelegd. Voor beide invloeden geldt dat het van betekenis kan zijn of een richtlijn al dan niet afkomstig is vanuit de Europese Unie.

Om met de bereidheid te beginnen het in beginsel voor het onderschrijven van het doel van een stukje wet- en regelgeving, niet zo veel uit moeten maken of deze al dan niet vanuit Brussel afkomstig is. In het geval van de Aarhus-richtlijn zou het doel geformuleerd kunnen worden als 'een open en transparante overheid' en in het geval van IPPC als 'een verbetering van het (leef)milieu door een gereduceerde uitstoot van stoffen'. Beiden zijn nastrevenswaardige doelen voor gemeenten. De bereidheid van een gemeente om het ene doel te prefereren boven het andere, hoeft niet gezocht te worden in het feit of de wet- en regelgeving al dan niet in Brussel het daglicht heeft gezien. Het verschil in bereidheid treedt eigenlijk pas op als een gemeente het instrument om een op zich nastrevenswaardig doel niet, of onvoldoende kan onderschrijven. Hier zien we wel een duidelijk verschil tussen beide onderhavige richtlijnen. Gemeenten waren in 2005 al enige tijd bezig met het digitaliseren van milieu-informatie en het in toenemende mate via nieuwe ICT-toepassingen

verspreiden van diezelfde informatie. Het instrument, de Aarhus-richtlijn, wordt door veel respondenten niet als geschikt gezien omdat het vaak dwars door een digitaliseringproces heen loopt, welke al gaande is en welke op een andere manier georganiseerd is. Daarnaast zijn er ook respondenten die de Aarhus-richtlijn als niet zinnig en minder relevant bestempelden. Sommige respondenten gaven ook aan dat Aarhus vooral relevant is voor die landen binnen de EU die wat betreft transparantie en openheid nog niet zo ver zijn als bijvoorbeeld Nederland. Mocht een dergelijke wet door de Nederlandse nationale overheid zelf zijn bedacht, dan zou deze waarschijnlijk meer in lijn zijn geweest met de Nederlandse praktijk en had het instrument op een efficiëntere wijze vorm kunnen worden gegeven opdat het tot meer bereidheid bij Nederlandse gemeenten zou hebben geleid. Nu reageerden veel respondenten dat Aarhus geen prioriteit heeft aangezien er al andere digitaliseringprocessen gaande zijn en er toch nooit iemand om Aarhus komt vragen. Met betrekking tot de IPPC-richtlijn ligt het wat anders. Het doel van een beter (leef)milieu door een verminderde uitstoot wordt ook wel door elke gemeente omarmd, maar het instrument lijkt hier ook beter toegesneden op de Nederlandse praktijk. In Nederlandse milieuvergunningen werd al wel gebruik gemaakt van het zogenaamde Alara-beginsel, wat als variant op het door IPPC voorgeschreven best beschikbare technieken (BBT) kan worden gezien, maar het houdt voor gemeenten vaak wel een relevante en nuttige wijziging van de wet in. Hier is het instrument van de richtlijn dus beter aangesloten op de praktijk en vindt daarom meer draagvlak bij Nederlandse gemeenten. Dat de IPPC-richtlijn in de in dit onderzoek geselecteerde gemeenten ook altijd als vertraagd te beschouwen is, heeft vrijwel altijd andere oorzaken. Het is dus goed voor te stellen dat de kans dat wet- en regelgeving uit Europa goed aansluit op de Nederlandse praktijk en daarmee tot voldoende draagvlak leidt bij Nederlandse gemeenten, kleiner is dan wet- en regelgeving die afkomstig is uit Den Haag.

Ook waar het gaat om de uitgeoefende druk door het lokale bestuur of de rijksoverheid op het ambtenarenapparaat, is er een link te leggen tussen de juistheid van het instrument om het gestelde doel te bereiken en de plaats waar de wet- en regelgeving ontstaan is.

Voor de uitgeoefende druk vanuit het lokale bestuur op de ambtenarij om een richtlijn spoedig en goed te implementeren, is een zelfde redenering mogelijk als bij de bereidheid van hierboven. Indien een richtlijn aansluit bij de Nederlandse praktijk is de kans groter dat het lokale bestuur de ambtenarij aanspoort om een richtlijn tijdig en juist implementeren. Als een richtlijn volgens het lokale bestuur kant nog wal raakt, zullen ze minder snel geneigd zijn om de ambtenarij aan te sporen om toch tijdig aan de wet- en regelgeving te voldoen.

Daarnaast is nog de druk die gezet kan worden door het Rijk (in casu de VROM-inspectie) op een gemeente om een richtlijn tijdig en juist te implementeren. Ook hier kan het rol spelen of een richtlijn al dan niet afkomstig is vanuit Brussel. Waar het gaat om het tijdig implementeren van Europese wet- en regelgeving kan ook het Rijk van bovenaf druk opgelegd krijgen door de Europese Unie om tijdig te voldoen aan de wet- en regelgeving. Het gaat dan enerzijds om de verplichting die het Rijk zelf vaak heeft om de richtlijnen om te zetten in Nederlandse wetgeving, maar ook om het uiteindelijk inhoudelijk voldoen aan de richtlijn door Nederland. Mocht Europa Nederland op de vingers kunnen tikken door het opleggen van al dan niet financiële sancties, zal het Rijk ook eerder geneigd zijn om druk te zetten op gemeenten om tijdig aan de gestelde wet- en regelgeving te voldoen. In het onderhavige onderzoek zijn beide richtlijnen afkomstig uit Brussel en is een variantie tussen de richtlijnen in de hoeveelheid druk die VROM heeft geleverd op de gemeenten niet vanuit Europees perspectief te verklaren. Nu is het wel zo dat veel Nederlandse gemeenten al handelden 'in de geest van Aarhus' en ongetwijfeld qua openheid en transparantie al veel verder waren dan menig ander Europees land. Vanuit Brussel hoeft dan in het kader van sanctionering ook niet zo veel verwacht te worden. Waar het gaat om IPPC, lijkt dat iets anders te liggen en zijn er in Nederland nog steeds (ruim anderhalf jaar na de deadline) nog steeds inrichtingen in werking die niet aan de vereisten van IPPC voldoen.

Meer in concreet valt in de interviews te zien dat vaak naar voren is gekomen dat het feit dat de BREFs in het Engels waren vaak een obstakel vormden voor implementatieambtenaren. De BREFs waren inhoudelijk zeer technisch en ook zeer omvangrijk. Het vertalen van zo'n BREF is zeer omvangrijk en de vooruitzichten om dat te doen zijn zeer demotiverend. Het is de vraag wie er

verantwoordelijk is voor het vertalen van die documenten, maar als de EU ze in de moedertaal van de lidstaten aan zou leveren zou dit vertraging kunnen voorkomen. Een van de experts van VROM echter vond dat gemeenten er zorg voor moesten dragen dat ze over medewerkers beschikken die de Engelse taal meester zijn. Als dat te kostbaar voor gemeenten zou worden zouden ze zich aan moeten sluiten bij een samenwerkingsverband (gemeenschappelijke regeling, milieudienst).

De BREFs waren ook nog eens veel te laat waardoor voor sommige branches de gemeenten niet op tijd konden voldoen aan de eisen die IPPC stelt. Het op tijd zijn van de inhoudelijke documenten omtrent een richtlijn mag wel als minimum gesteld worden aan de EU.

Concluderend kan gesteld worden dat in termen van het model dat in hoofdstuk 2 weer wordt gegeven, mogelijke oplossingen voor vertraagd implementatie vooral gezocht moet worden in het wegnemen van de problematische factoren binnen de zogenoemde categorie kenmerken van de richtlijn.

Aanbevelingen voor de EU:

- Creëer richtlijnen die aansluiten bij de praktijk in zo veel mogelijk lidstaten;
- Laat nationale overheden de mogelijkheid om bij het omzetten van de richtlijn in nationale wetgeving de richtlijn aan te passen aan de praktijk van de nationale staat;
- Houd in toenemende mate een vinger aan de pols bij nationale overheden opdat de nationale overheden ook de implementatie bij gemeenten nauwgezet in de gaten houden;
- Voorzie de procedurele eis zo snel mogelijk van de inhoudelijke content;
- Stel de richtlijn en met name alle technische documenten op in de moedertaal van de lidstaten.

§ 5.3.2 Het Rijk

In de beleving van veel implementatieambtenaren loopt de implementatie van een richtlijn al vertraging op door de rol die de nationale overheid speelt. Uit het onderzoek blijkt dat veel implementatieambtenaren het formeel wel als hun taak zien om veranderende wet- en regelgeving uit Brussel in de gaten te houden, maar ze dat in de praktijk vaak niet doen. Ze zien hier toch meer een taak weggelegd voor VROM, Infomil en de VNG. Dit zijn, naast de regionale overleggen, dan ook de kanalen die de implementatieambtenaren gebruiken om op de hoogte te komen van veranderende wet- en regelgeving. Als aanwijzing voor het feit dat gemeenten veranderende Europese wet- en regelgeving nauwelijks zelf in de gaten houden, kan de geringe aandacht die voor de deadline van 1999 is geweest bij de IPPC-richtlijn gezien worden, aangezien deze richtlijn wel direct werkend was. Daarnaast klaagden veel implementatieambtenaren over de kwaliteit van de ondersteuning en het tijdstip van communicatie van de richtlijn richting de gemeenten. In de gevallen waar werd gewezen op het ontbreken van voldoende ondersteuning vanuit het Rijk bleken niet alle implementatieambtenaren op de hoogte te zijn van het bestaan van spoorboekjes en helpdesks. Dit kan aan de implementatieambtenaren liggen, maar ook aan de manier van voor het voetlicht brengen van dit soort ondersteuning door VROM. Concreet kan ik niet beoordelen of dat in de onderhavige cases voldoende gebeurt is, maar het kan in ieder geval geen kwaad voor VROM om veel aandacht te besteden aan het bekend maken van de kanalen voor ondersteuning.

Uit het onderzoek blijkt, met name bij de Aarhus-richtlijn, dat er onvoldoende druk was vanuit VROM, waardoor de noodzaak voor implementatie ook niet echt gevoeld werd. In vrijwel alle gemeenten werd ook aangegeven dat ze zich wel degelijk iets aantrekken van berichten van VROM over het in gebreke blijven, en dan met name als er gedreigd wordt met publicatie over ondermaatse prestaties. Dit is een middel waarvan VROM ook aangeeft dat ze het hanteren als pressiemiddel, maar wel pas in laatste instantie. De afweging zal natuurlijk altijd zorgvuldig moeten worden gemaakt, maar indien een gemeente na vier jaar nog niet aan in werking zijnde wet- en regelgeving voldoet, zouden ze moeten overwegen om toch met publicatie te gaan dreigen. Het zijn dan vaak de lokale bestuurders die bij hun ambtenarij aan de bel gaan trekken en ze zullen gaan motiveren om de wet- en regelgeving toch geïmplementeerd te krijgen. Verder valt op dat vrijwel geen enkele implementatieambtenaar uit

zichzelf een sanctie weet te noemen die VROM in stelling zou kunnen brengen. Blijkbaar komen dit soort sancties vrijwel nooit ter sprake.

Daarnaast werd bij de interviews erg vaak aangegeven dat de betreffende richtlijn geen prioriteit had. In sommige gevallen kan niet precies aan worden gegeven waarom het geen prioriteit had en wordt er alleen maar op het gebrek aan capaciteit gewezen. Het zou daarom zinvol kunnen zijn om die besluitvormingsprocessen transparanter te krijgen zodat het inzichtelijker wordt waarom gemeenten de afweging maken om bepaalde zaken te laten liggen. Hiermee zijn die taken nog niet automatisch verricht, maar het geeft in ieder geval het lokale bestuur meer inzicht in wat er wel en niet wordt uitgevoerd. Voor de Aarhus-richtlijn is dit wellicht moeilijk te realiseren, maar waar het gaat om vergunningverlening zou zo'n plan goed gemaakt kunnen worden. Vanuit VROM heb ik begrepen dat zoiets nog niet gebeurt. VROM zou dus aan kunnen sturen op een verplichting om zulke 'programmaplanningen' te laten maken door gemeenten die goed moeten worden gekeurd door de raad en die inzichtelijk zijn voor de inspectie. Door meer programmatisch te werk te gaan kan de kwaliteit van de uitvoering ook verbeteren.

De mogelijkheden voor snellere implementatie door gemeenten liggen voor het Rijk in alle drie de categorieën die in het model van hoofdstuk 2 te onderscheiden zijn. Zowel door aanpassing van de communicatie over de richtlijn en de ondersteuning (kenmerken van de richtlijn), als door het indirect veranderen van de sturing binnen de gemeentelijke organisatie (kenmerken van de organisatie), als door het uitoefenen van druk als omgevingsfactor (omgevingsinvloeden) zou het Rijk bij kunnen dragen aan een snellere implementatie van richtlijnen.

Aanbevelingen voor het Rijk:

- Zet de richtlijn tijdig en juist om in Nederlandse wetgeving;
- Communiceer de richtlijn tijdig naar Nederlandse gemeenten;
- Communiceer ook de ondersteuningsmogelijkheden duidelijk en tijdig richting de gemeenten;
- Neem het voortouw in het informeren van veranderende wet- en regelgeving vanuit de EU;
- Controleer gemeenten strikt op vorderingen en dreig desnoods met sancties. Niet alleen de ambtenarij, maar vooral ook via het lokale bestuur;
- Verplicht gemeenten om voor zover mogelijk inzichtelijk te maken wat de planning voor het aankomende jaar is en controleer daarop.

§ 5.3.3 Gemeenten

Zoals al in hoofdstuk 2 te lezen valt is er niet simpelweg sprake van *de gemeente*, maar zijn er binnen de gemeente meerdere actoren te onderscheiden.

De lokale politiek is vaak niet in staat om de ambtenarij te controleren en alle veranderende wet- en regelgeving in de gaten te houden.

Uit het onderzoek blijkt dat veel implementatieambtenaren niet alleen naar anderen wijzen als vertraging bij implementatie ter sprake komt. In sommige gevallen geven ze toe dat ze er meer aan hadden kunnen doen om op de hoogte te geraken van de richtlijn, om middelen vrij te maken en simpelweg andere keuzes hadden kunnen maken om tot tijdige implementatie te komen. Implementatieambtenaren zouden dus beter veranderende wet- en regelgeving in de gaten kunnen houden, meer middelen kunnen proberen vrij te maken en in sommige gevallen wellicht wat meer bereidheid kunnen tonen om aan de verplichtingen van een richtlijn te voldoen. Voor de uitvoerders geldt min of meer hetzelfde, alleen is het oppikken van de richtlijn meer een taak voor de invoerders.

Uit de data blijkt niet direct dat milieudiensten veel beter scoren dan de gemeenten. Één milieudienst scoort ronduit slecht. Er zitten echter slechts drie milieudiensten in de selectie en het doen van harde

uitspraken op basis van die drie is niet verantwoord. Toch is gaandeweg het onderzoek het idee ontstaan dat er bij milieudiensten meer kennis aanwezig is dan bij de afzonderlijke gemeenten. Er werd nogal geklaagd over de complexiteit van de richtlijn, met name de BREFs, en het feit dat deze in het Engels op zijn gesteld. Het zou, zeker voor kleine gemeenten, geen slecht idee zijn om deel uit te gaan maken van een gemeenschappelijke regeling. Kennis wordt op deze manier gebundeld en het zou tot veel minder uitvoeringsproblemen kunnen leiden. Het gaat hier dan wel expliciet over vergunningverlening en handhaving. In de Aarhus-casus hebben we kunnen zien dat milieudiensten op andere gebieden niet altijd even nuttig blijken te zijn.

Bij de Aarhus-richtlijn was in een aantal gevallen de gebrekkige communicatie met milieudiensten en een onduidelijke taakverdeling tussen gemeente en milieudienst, oorzaak van vertraging. Voor veel uit te voeren taken wordt gewoon maar aangenomen wat gemeenten en wat milieudiensten doen zonder daar over te communiceren. Niet dat de communicatie in alle gevallen intensiever zou moeten zijn, maar in geval van twijfel zouden zowel ambtenaren van milieudiensten als gemeenteambtenaren eerder contact met elkaar moeten zoeken.

Uit de interviews is gebleken dat er vanuit het lokale bestuur nauwelijks druk op de ambtenarij wordt uitgeoefend om deadlines van concrete richtlijnen te halen. Lokale bestuurders zijn simpelweg niet genoeg op de hoogte van de concrete verplichtingen voor gemeenten. Binnen de manier waarop gemeenten in Nederland georganiseerd zijn kan van lokale bestuurders niet verwacht worden dat ze volledig op de hoogte zijn van alle verplichtingen. Aanbevelen dat ze beter op de hoogte moeten geraken van deze zaken is dus ook niet reëel. Toch zouden lokale bestuurders geen mogelijkheid onbenut moeten laten om die druk wel uit te oefenen als dat mogelijk is.

Kijkende naar de categorieën uit het model van hoofdstuk 2 liggen de oplossingen, zoals te verwachten viel, voornamelijk in de kenmerken van de organisatie.

Aanbevelingen voor gemeenten:

- Het lokale bestuur moet meer druk uitoefenen op de ambtenarij;
- Invoerders en uitvoerders zouden veranderende wet- en regelgeving scherper in de gaten moeten houden, moeten proberen om meer middelen vrij te maken voor richtlijnen met een verplichtend karakter en meer bereidheid moeten tonen om richtlijnen te implementeren;
- In geval van twijfel over taakverdeling tussen gemeente en milieudienst, snel en helder communiceren met die milieudienst;
- Kleine gemeenten zouden zich aan moeten sluiten bij een milieudienst of gemeenschappelijke regeling.

§ 5.3.4 Doelgroep

De doelgroep van een richtlijn is niet in alle gevallen gebaat bij tijdige implementatie van een richtlijn. In het geval van de IPPC-richtlijn moeten de bedrijven aan strengere eisen voldoen die in veel gevallen investeringen vereisen. Indien de doelgroep er niet bij gebaat is zullen ze vanzelfsprekend niets ondernemen om bij te dragen aan tijdige implementatie. Mocht de doelgroep wel baat hebben bij tijdige implementatie, zoals de burger in het geval van de Aarhus-richtlijn, dan zijn er wel mogelijkheden voor hen om het implementatieproces te bespoedigen. In het geval van Aarhus zien we bijvoorbeeld dat enkele implementatieambtenaren menen dat burgers niet op de implementatie van de richtlijn zitten te wachten. Dit komt omdat de burgers niet kenbaar hebben gemaakt dat ze er wel degelijk een belang bij hebben. Het is voor burgers dus van belang om ten alle tijden bij de gemeente kenbaar te maken als ze een belang hebben bij het implementeren van een richtlijn. Vaak is de doelgroep echter niet eens op de hoogte van veranderende wet- en regelgeving waar ze belang bij zouden kunnen hebben. Het is voor burgers in zijn algemeenheid dus verstandig om zich op de hoogte te houden van de veranderingen die er in wet- en regelgeving zijn. Ten slotte kunnen burgers gebruik maken van rechten die ze hebben om gemeenten te dwingen om de implementatie van een richtlijn ter

hand te nemen. Te denken valt dan aan bezwaar- en beroepsschriften en het aanhangig maken van het in gebreke blijven van een gemeente bij een rechterlijke instantie.

Vanuit het model van hoofdstuk 2 gezien kun de doelgroep vooral invloed hebben via de factoren van de omgevingsinvloeden.

Aanbevelingen voor de doelgroep:

- Blijf op de hoogte van veranderende wet- en regelgeving waarbij je eventueel een belang kunt hebben;
- Maak kenbaar dat je er belang aan hecht dat een bepaalde richtlijn tijdig wordt geïmplementeerd;
- Gebruik de middelen die je ter beschikking staan om implementatie van een richtlijn af te dwingen.

§ 5.3.5 Royal Haskoning

Het belang voor Royal Haskoning als opdrachtgever voor dit onderzoek ligt hem vooral in het feit om met behulp van inzicht in het implementatieproces te weten te komen wanneer er binnen gemeenten behoefte bestaat aan kennis of handen van buitenaf. Het is daarom van belang te weten wanneer richtlijnen door gemeenten op worden gepakt en door wie, om vast te stellen wanneer en bij wie een adviesbureau als Royal Haskoning aan kan kloppen voor het verkopen van hun diensten.

Zoals in de aanleiding van het onderzoek beschreven staat, valt of staat de implementatie van een richtlijn met de manier waarop een implementatieambtenaar omgaat met de richtlijn. Het is dus ook de implementatieambtenaar die benaderd moet worden als er contact wordt gezocht met gemeenten. Die betreffende ambtenaar is vrij eenvoudig te vinden zoals dit onderzoek duidelijk heeft gemaakt.

Het moment waarop dit dient te gebeuren is moeilijker vast te stellen. Het is allereerst de vraag of een adviesbureau als Royal Haskoning wel zit te wachten op tijdige implementatie. Vaak als de implementatieachterstand oploopt, zijn gemeenten geneigd om externe kennis en arbeidskracht in te huren om die achterstand ongedaan te maken. Een situatie waar een adviesbureau gebruik van kan maken. Er zal door adviesbureaus gebruik moeten worden gemaakt van dezelfde kanalen waar gemeenten zich van bedienen voor het op de hoogte blijven van veranderingen in het werkveld. We zien ook dat gemeenten vrijwel niets ondernemen als ten eerste, de wet nog niet in Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd en ten tweede, als VROM nog geen actie onderneemt om gemeenten er toe aan te zetten de richtlijn te implementeren. Dus het moment dat via de gebruikte kanalen door begint te sijpelen dat er iets moet gebeuren, is het moment dat een adviesbureau als Royal Haskoning gemeenten moet benaderen.

Naast het verlenen van mensen die uitvoerend bezig kunnen zijn, heeft Royal Haskoning ook vaak de kennis in huis om het gehele implementatieproject te begeleiden. Dus niet alleen in het ongedaan maken van de achterstanden, maar ook in het nader specificeren van een richtlijn en het duidelijk maken van welke consequenties een bepaalde richtlijn voor gemeenten kan hebben, kan Royal Haskoning een rol spelen. Hiervoor geldt echter dat het bijna volledig afhankelijk is van de grillen van een implementatieambtenaar. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat maar erg weinig implementatieambtenaren zich druk hebben gemaakt over de naderende deadline voordat VROM en Infomil van zich lieten horen. Het is dus moeilijk te voorspellen in welke gemeenten zich implementatieambtenaren bevinden die wel zelf het initiatief nemen om een deadline van een richtlijn te halen. Indien een gemeente nog niet bezig is met de implementatie van de richtlijn en vanuit VROM en Infomil is nog niet het initiatief gekomen om de implementatie te coördineren, lijkt contact zoeken met gemeenten door Royal Haskoning van weinig nut.

Zoals wel eerder gesteld komen zaken niet zozeer op de ambtelijke agenda van afdelingen via leidinggevenden als wel via collega's. Het laten vallen van je naam als adviesbureau en het vermelden van de expertise die je hebt op een bepaald terrein, kan dus nooit kwaad en kan er aan bijdragen dat

het onderwerp via de afdelingsoverleggen wel op de agenda komt. Daarmee heb je de dienst die je wilt verkopen nog niet aan de man gebracht, maar is de eerste stap wel gezet.

Zoals gesteld heeft Royal Haskoning er niet direct een belang bij dat richtlijnen tijdig in worden gevoerd. Maar voor beïnvloeding in termen van categorieën factoren uit het model in hoofdstuk 2, kan er gesteld worden dat door het leggen van contact, kenmerken van de organisatie beïnvloed kunnen worden.

Aanbevelingen Royal Haskoning:

- Houdt scherp dezelfde informatiebronnen in de gaten die gemeenten ook aanboren voor informatie (VROM, Infomil, VNG)
- Geef regelmatig aan bij de betreffende afdelingen en dus niet alleen bij de implementatieambtenaar, dat je bestaat en dat je expertise hebt op het betreffende vlak.

Hoofdstuk 6: Referenties

Boeken

Aalders, M.V.C. (1987). *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*, Groningen: Wollters-Noordhoff bv

Aardema, H. (2000), *Contextmanagement: een nieuw bestuurs- en managementconcept*, Den Haag, VNG Uitgeverij

Geul, A.(2002). *Beleid in Uitvoering. Problemen en remedies*, Utrecht: Lemma BV.

Geurts, P. (1999), *Van Probleem naar onderzoek*, Bussum: Coutinho

Groenendael, T, van. (1986). *Dilemma's van regelgeving..* Utrecht: NCB

Hill, M.J., Hupe, P.L. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*, London: Sage

Hoppe, R., Van de Graaf, H. (1996), *Beleid en politiek : een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Bussum: Coutinho

Hogwood, B.W., Gunn, L.A. (1984). *Policy analysis for the real world*, Oxford: Oxford University Press

Kagan, R. (1978). *Regulatory Justice: implementing a wage-price freeze*, New York: Russell Sage Foundation

Kerkhoff, J, van., Grootelaar, H., Wielinga, R. (1999). *Sturen, besturen en gestuurd worden*, Twynstra Gudde

Lammers, C.J., Mijs, A.A., Van Noort, W.J. (1997), *Organisaties vergelijkenderwijs*, Utrecht, Uitgeverij Het Spectrum B.V.

Mazmanian, D.A., Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*, Glenview: Scott, Foresman and Company

Swanborn, P.G. (1996), *Case-study's: wat, wanneer en hoe?*, Amsterdam: Boom

Yin, R.K. (2003). *Case study research: design and methods*, California: Sage Publications, Inc

Hoofdstukken uit boeken

Coolsma, J.C. (2003), De uitvoering van beleid. In: Hoogerwerf, A., Herweijer, M., *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer

Glasbergen, p. (1987), Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven. In: Lehning, P.B., Simonis, J.B.D., *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam: Boom Meppel

Artikelen

Aardema, H (2005). Het Directiemodel (I). *Overheidsmanagement* I/2005: 12-15

Aardema, H (2005). Het Directiemodel (II). *Overheidsmanagement* II/2005: 44-47

Steinmeijer, M., Amidouche, M. (2008). De effectiviteit van organisatiemodellen bij gemeenten. *Openbaar bestuur* februari 2008: 8-10

Vries, D, de., Derks, N. (2006). Ervaringen van gekantelde gemeentelijke organisaties. *Overheidsmanagement* 3/2006: 54-58

Statistische publicaties, documenten van organisaties

Aarhusgroep (2007). Aarhus in 2007, inventarisatie van Aarhus-registers in Nederland

Europese Unie, publicatieblad, RICHTLIJN 2003/4/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/ EEG van de Raad

Infomil (2004), Handreiking Aarhus

Infomil (2004). Stappenplan handreiking IPPC

Leeuwendaal (2007). Mode in modellen:Een onderzoek naar organisatieontwikkeling bij Nederlandse gemeenten. Rotterdam

OpdenKamp Adviesgroep (2004). Project Implementatie Aarhus (PRIMA) – Milieu-informatie Fase I

Tebodin B.V. (2006). Startnotitie Aarhus, een plan van aanpak voor de implementatie van het Verdrag van Aarhus

VNG (2004). VNG-brief, kenmerk FEI/2004003163, Lbr. 04/139 (plus 3 bijlagen)

VROM-Inspectie (2007). Onderzoek implementatie IPPC-Richtlijn in Nederland in 2006

Websites

www.infomil.nl

Bijlagen

Bijlage 1: Vragenlijst implementatie IPPC

Inleiding

- Uitleg van het onderzoek: UT, Haskoning, Europese dimensie, nuttig wat de mensen er zelf van vinden. Gericht op de implementatie van de richtlijn. Ik zal een onderscheid maken tussen invoering en uitvoering en bezien waar de vertraging optreedt en waar deze aan te wijten is.
- Uw naam zal niet gepubliceerd worden, alleen de namen van de deelnemende gemeenten
- Om het onderzoek valide te maken is dit een gestandaardiseerd interview. Dit om de antwoorden vergelijkbaar te maken met uw evenknieën bij andere gemeenten. Eerst open vragen en dan gesloten vragen. Ik zal u dus af en toe af moeten kappen als het antwoord een kant op gaat waarvan ik weet dat dit nog behandeld gaat worden. Ik hoop dat u hier begrip voor heeft.
- OK dat ik het gesprek opneem?
- Deel 1 gaat over het tijdsverloop, wat op welk moment gebeurd is.
- Deel 2 gaat over de oorzaken van vertraging in uw optiek
- Deel 3 zijn kort wat stellingen over hoe u in uw werk staat

Uitleg onderscheid invoering en uitvoering

- Implementatie bij gemeenten, dus niet in de wet!
- Onderscheid invoering uitvoering

Het volledige implementatieproces bij gemeenten omvat in dit onderzoek invoering en uitvoering. Invoering van de richtlijn gaat om de fase vanaf het moment dat de richtlijn naar jullie als gemeente toe wordt gecommuniceerd tot de fase dat jullie het beleid daadwerkelijk toe gaan passen. In de theorie is beleidsinvoering het gereed maken van de uitvoerende organisaties voor de werkelijke toepassing van de middelen van een beleid. Dit gebeurt door het vertalen van het beleid in taken (te verrichten beleidsprestaties), het opsplitsen van taken in deeltaken en het toedelen van deeltaken aan uitvoerders.

- ✓ Het uitwerken, nader invullen, uitleggen en specificeren van het beleid door beleidsambtenaren en management/staf van uitvoeringsorganisaties
- ✓ Vertalen van het beleid in werkinstructies
- ✓ Het uitsplitsen van het beleid naar competentiegebieden
- ✓ Toedelen aan werkeenheden en individuele medewerkers

Dit komt concreet tot uiting in de volgende activiteiten:

- Het doorgronden van de richtlijn;
- Het opzetten van een projectteam;
- Het opstellen van een plan van aanpak;
- Het maken van een implementatieplan;
- Het toedelen van taken aan medewerkers;
- Het uitsplitsen van beleid naar competentiegebieden en;
- Het toedelen van werk aan individuele uitvoerders.

In het bijzonder voor de IPPC-richtlijn valt hier naast de standaardelementen die ik zojuist genoemd heb, ook onder:

- het uitzoeken wat de richtlijn voor gevolgen heeft voor de vergunningverleners enerzijds en de handhavers anderzijds;
- het doorgronden en begrijpen van de richtlijn en zijn implicaties;
- het doorgronden en begrijpen van de BREFs;
- Het uitzoeken of er IPPC-plichtige bedrijven zijn en het inventariseren daarvan.

Uitvoering binnen het implementatieproces volgt dus op invoering en is het daadwerkelijk leveren van beleidsprestaties.

In het bijzonder voor de IPPC-richtlijn gaat het hier om:

- Het aanschrijven van de bedrijven en informeren over veranderende wet- en regelgeving;
- Het inhoudelijk voorlichten van bedrijven over de IPPC-richtlijn in het bijzonder over de BREFs;
- Het verzoeken om een revisievergunning indien noodzakelijk;
- Het proces van het verlenen van revisievergunningen of het intrekken van vergunningen indien noodzakelijk;
- Het controleren van de bedrijven aan de hand van de veranderende wet- en regelgeving op basis van IPPC.
- Het hanteren van het veranderende voorschriften op basis van IPPC vanaf 1999

Personalia en functieomschrijving

De eerste paar vragen zijn gericht op wie u bent en wat uw functie is.

1. Wat is uw naam?
2. Wat is uw functie bij de gemeente?
3. Was dat dus ook ten tijde van het binnenkomen van de richtlijn bij de gemeente?
4. Hoe lang bekleedt u deze functie al bij deze gemeente?
5. In hoeverre heeft u zich bezig gehouden met de invoering en de uitvoering van de richtlijn?
6. Is er binnen de gemeente nog iemand die zich heeft bezig gehouden met zowel de invoering als de uitvoering van de richtlijn?

Milieudienst

- a. Wat is jullie bestuurlijke verhouding tot de gemeente? Hoe zit dat met andere gemeenten?
- b. Hebben jullie over deze richtlijn een apart contract afgesloten met de gemeente?
- c. Wie is er formeel verantwoordelijk voor de implementatie van de richtlijn?
- d. Wordt de milieudienst gecontroleerd door VROM of is dat de gemeente?
- e. Hoe is het contact met de gemeente?
- f. Is de implementatie van de richtlijn voor al jullie deelnemende gemeenten tezamen gedaan of is dit per gemeente gebeurd?
- g. Zijn er verantwoordelijken per gemeente aangewezen?

Deel 1: Tijdsverloop

In dit eerste deel van het interview wil ik mezelf graag een beeld vormen van het implementatieproces binnen uw gemeente. Het gaat in dit deel nog niet om oorzaken van een bepaalde implementatiesnelheid, maar zuiver om hoe het proces is gelopen. Zodra we het over oorzaken gaan hebben zal ik u zo nu en dan ook eens afkappen, omdat dit in het volgende deel van het interview aan bod komt. Hier wil ik dus een zo nauw gezet mogelijk beeld krijgen van het implementatieproces met een duidelijk onderscheid tussen invoering en uitvoering.

7. Kent u de eisen van de richtlijn?
 - a. Inhoud
 - b. Timing
 - c. Doelen en theorie
8. Is hier aan voldaan?
 - a. Op tijd (2 deadlines)
 - b. Nu
9. Wat is verstaat u onder (deze vraag is uiteindelijk komen te vervallen)
 - a. Invoering
 - b. Uitvoering

Invoering

Deze vragen zullen dus specifiek gaan over de invoering van de richtlijn. Als we zo aan de uitvoering beginnen zal ik dat duidelijk maken.

10. Hoe is de invoering bij de gemeente georganiseerd?
11. Welke onderdelen van de invoering laten volgens u te wensen over?
12. Vindt u dat jullie voldoende hebben gedaan aan invoering of er meer moeten gebeuren?

Definitie van vertraagde invoering: De invoering van een richtlijn is vertraagd als de uiteindelijke deadline voor implementatie niet gehaald wordt en dit te (mede) te wijten is aan de invoering. Voor de IPPC-richtlijn gelden 2 deadlines, 1999 voor nieuwe vergunningen en 30 oktober 2007 voor bestaande vergunningen.

13. Vindt u, gelet op de definitie van vertraging bij invoering, dat er bij uw gemeente sprake is geweest van een vertraagde invoering?
14. Indien er vertraging op is getreden, is de meeste vertraging bij invoering dan ontstaan door er te laat aan te beginnen of is er tijdens het invoeren van de richtlijn vertraging ontstaan?

Aandachtspunten

Is hij/zij echt op de hoogte van de eisen?
Check wanneer de richtlijn binnen is gekomen en bij wie?
Implementatieplan/projectplan?
Specifieke taken aan ambtenaren toegewezen?
Concrete werkinstructies?
Vergaderingen/bijeenkomsten belegd?
Werkgroep?
Zelf deadlines opgesteld?
Steun gezocht?

Cursus opgezet/gevolgd?

Jurist ingeschakeld?

Achter de BREFS aangezetten?

Let op 2 deadlines. 1999 en 30 oktober 2007.

IPPC-database ook tijdig ingevuld?

Uitvoering

15. Hoe is de uitvoering bij de gemeente georganiseerd?

16. In hoeverre voldeed de gemeente aan de richtlijn op het moment dat de deadline er was?

17. Voldoet de gemeente inmiddels aan de eisen die in de richtlijn worden gesteld?

Aandachtspunten

Hoeveel IPPC-bedrijven hebben ze?

Wanneer hebben ze bedrijven aangeschreven? Hoe vaak? Hoeveel tijd zat daar tussen?

Wanneer hebben ze bedrijven geïnformeerd? Wanneer hebben ze gevraagd om een aanvraag van een revisievergunning in te dienen?

Zijn alle vergunningen in orde?

Is de IPPC-database bijgewerkt?

Hebben ze de bedrijven al gecontroleerd?

Definitie van vertraagde uitvoering: De uitvoering van een richtlijn is vertraagd als de uiteindelijke deadline van een richtlijn niet gehaald wordt waar dat gezien het moment van invoering van de richtlijn wel verwacht mocht worden. Voor de IPPC-richtlijn gelden 2 deadlines, 1999 voor nieuwe vergunningen en 30 oktober 2007 voor bestaande vergunningen.

18. Is er gelet op de definitie van vertraging bij uitvoering, bij uw gemeente vertraging opgetreden bij de uitvoering?

Implementatie

Definitie van vertraagde implementatie: De implementatie van de IPPC-richtlijn is vertraagd als op 30 oktober 2007 niet alle inrichtingen die onder het bevoegde gezag vielen van de gemeente, qua vergunning voldeden aan de eisen gesteld in de IPPC-richtlijn en als vanaf 1999 niet de voorschriften zoals die aangegeven staan in de IPPC-richtlijn worden gehanteerd bij het verstrekken van vergunningen.

19. Is er gelet op de definitie van vertraging bij implementatie, bij uw gemeente vertraging opgetreden bij implementatie?

20. Is de uiteindelijke vertraging ontstaan bij invoering of bij uitvoering?

21. Welk deel van de implementatie is het meest vertraagd?

Algemene vragen

22. Zijn jullie sinds de deadline (of wellicht daarvoor al) gecontroleerd op de mate waarin jullie voldoen aan de eisen gesteld in de richtlijn? Zijn er door VROM al gevolgen verbonden aan het in gebreke blijven?

23. Vindt u dat u dat als gemeente in de gaten moet houden welke relevante direct werkende Europese richtlijnen er zijn voor uw gemeente? Moet u die richtlijn dan ook al toepassen of vindt u dat u altijd kunt wachten tot het Rijk de richtlijn heeft geïmplementeerd?

Milieubeleid algemeen

24. Als u zou moeten kiezen tussen de termen koploper en achterblijver op het gebied van milieubeleid, voor welke term zou u dan kiezen?
25. Bezit de gemeente een orgaan dat veranderingen in (Europese) milieuregelgeving in de gaten houdt?

Deel 2: Handelingsvoorwaarden

In dit tweede deel van het interview wil ik met u kijken naar wat er verantwoordelijk is voor vertraagde implementatie. Het gaat hier dus om het hele implementatietraject, van invoering tot uitvoering.

Allereerst zullen open vragen worden gesteld om u de ruimte te geven om zelf aan te geven hoe de ontstane implementatiesnelheid tot stand is gekomen.

Vervolgens zullen er nog een paar gesloten vragen volgen om het interview vergelijkbaar te maken.

A: Open vragen

26. Wat is volgens u de reden dat de implementatie van de richtlijn binnen deze gemeente is vertraagd?

27. Wijken de factoren voor vertraging bij invoering af van die van de factoren verantwoordelijk voor de vertraging bij uitvoering?

Aandachtspunten

Als hij meerdere redenen noemt, vragen naar de belangrijkste.

Stiltes laten vallen zodat hij meer uitwijdt. Daarnaast nog een keer vragen of hij zich nog meer redenen in kan denken.

Indien het onduidelijk is wanneer de vertraging ontstaan is zal ook steeds gevraagd moeten worden in welke fase van de implementatie de vertraging op is getreden. Dus voordat er met invoering begonnen is, gedurende de invoering of tijdens de uitvoering.

Leg steeds de nadruk op de invoering. Is de vertraging te wijten aan de invoering. Waren deze problemen ook opgetreden als er tijdig en/of beter in was gevoerd?

Als de respondent aangeeft dat er iets niet of later gebeurd is, steeds vragen waarom het niet eerder of sneller is gebeurd?

B: Stellingen

In dit deel wil ik u een aantal stellingen voorleggen waarbij u aan kunt geven of u het er helemaal mee eens, mee eens, niet mee eens niet mee oneens, mee oneens, of helemaal mee oneens bent.

Als er in de stellingen gesproken wordt van tijdige implementatie, dan is dat een andere manier om te zeggen dat het over niet vertraagde invoering gaat.

Weten

Tijdig in kennis gesteld

1. Ik ben door VROM tijdig genoeg op de hoogte gesteld van de richtlijn en de verantwoordelijkheden daarmee verbonden door de hogere overheden om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Inhoudelijk op de hoogte (theorie en doelen)

2. Ik had gedurende het implementatie proces voldoende inhoudelijke kennis van de richtlijn, in termen van doelen en theorie, om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Inhoudelijk op de hoogte (concrete handelingsverplichtingen)

3. Ik had gedurende het implementatieproces voldoende kennis rondom de concrete handelingsverplichtingen die de richtlijn met zich meebrengt om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Op de hoogte zijn van de planning

4. Ik had gedurende het implementatieproces voldoende kennis rondom de planning van invoering en uitvoering van de richtlijn om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Op de hoogte zijn van de ondersteuning

5. Ik had gedurende het implementatieproces voldoende beschikking over inhoudelijke ondersteuning met betrekking tot de invoering en de uitvoering van de richtlijn om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Open vragen verbonden met de stellingen omtrent weten:

28. Is de kennis van de richtlijn gedurende het proces veranderd en hoe bent u aan die kennis gekomen?

Kunnen

Hulpbronnen

6. Ik beschikte over voldoende hulpbronnen (mankracht, geld) om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Persoonlijke kwaliteit

7. Ik beschikte over voldoende persoonlijke vaardigheden om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Kwaliteit medewerkers

8. De functionarissen die zich bezig hebben gehouden met implementatie beschikten over voldoende kwaliteiten om tot tijdige implementatie te komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Kwaliteit van de organisatie als geheel

9. Binnen de manier waarop we als gemeente georganiseerd zijn waren we in staat om tot tijdige implementatie te komen. Onze gemeente is dusdanig ingericht dat we in staat waren om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Open vragen verbonden met de stellingen omtrent kunnen:

29. Heeft u voor zover er problemen ontstonden, zoals deze in de voorgaande stellingen beschreven stonden, geprobeerd in die op te lossen? (Waarom niet?)

Willen

Attitude tav richtlijnen

10. Over het algemeen ben ik een voorstander van het implementeren van richtlijnen die ons van hogerhand ter implementatie aan worden geboden.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Attitude deze richtlijn

11. Ik ben een voorstander van het door de gemeente implementeren van deze richtlijn.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Attitude werk algemeen

12. Over het algemeen ben ik tevreden met mijn huidige werk

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Afnemende bereidheid diverse factoren

13. Een afnemende bereidheid bij mij, door diverse factoren, heeft geleid tot een niet tijdige implementatie van de richtlijn

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Open vragen verbonden met stellingen omtrent willen:

30. Hoe belangrijk was de wil om de implementatie ter hand te nemen?

31. In hoeverre was gebrek aan wil om te implementeren van invloed op de ontstane vertraging bij implementatie?

Moeten

Verplichting door VROM (controle en sanctie)

14. Er was onvoldoende controle en sanctionering vanuit VROM om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

15. Er was vanuit de eigen organisatie onvoldoende controle en sanctionering om tot tijdige implementatie te kunnen komen.

Open vragen verbonden met de stellingen omtrent moeten:

32. Had meer controle en sanctionering vanuit VROM en/of de eigen organisatie tot een snellere implementatie kunnen leiden?

Deel 3: Typering ambtenaar

In dit laatste deel van het interview leg ik u een aantal stellingen voor met betrekking tot uw werkzaamheden en hoe u die ervaart. U kunt weer aangeven of het er helemaal mee eens, mee eens, niet mee eens niet mee oneens, mee oneens of helemaal mee oneens bent.

Regel:

16. Ik vind dat de richtlijnen die we vanuit het rijk binnen krijgen exact in- en uitgevoerd moeten worden zoals dat van ons gevraagd wordt.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

17. Ik schat bij de invoering van een richtlijn al in of de effecten van de richtlijn bij zullen dragen aan het bereiken van de doelen die de richtlijn met zich meebrengt.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

18. Ik vind dat we altijd op tijd aan de juridische eisen moeten voldoen die in een richtlijn worden gesteld.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

19. Bij de invoering en de uitvoering van een richtlijn zijn de uiteindelijke gevolgen voor burgers en bedrijven van doorslaggevend belang om een richtlijn al dan niet snel in te voeren.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

20. Er zijn situaties denkbaar waarin een gemeente niet op tijd hoeft te zijn met het invoeren en uitvoeren van een richtlijn.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

21. Voordat ik een nieuwe richtlijn implementeer onderzoek ik of deze in lijn is met het huidige gemeentelijke beleid.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

22. Richtlijnen die een harde deadline hebben verdienen voorrang ten opzichte van richtlijnen bij welke zo'n deadline ontbreekt.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

23. Als gemeente heb je soms de vrijheid om te beslissen op wie een richtlijn van toepassing is, ongeacht wat de richtlijn hier over zegt.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

24. Ongeacht de juridische eisen die een regel stelt stel ik zelf prioriteiten met betrekking tot de uit te voeren werkzaamheden.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

25. Er zijn geen situaties denkbaar waarin een gemeente zelf mag bepalen welke gedeelten van een richtlijn zij wel en welke gedeelten van een richtlijn zij niet in- en uitvoert.

Helemaal mee eens – mee eens – niet mee eens niet mee oneens – mee oneens – helemaal mee oneens

Overig

33. Van wie binnen de organisatie heeft u de richtlijn gekregen? Is die (ook) als invoerder te typeren?
34. In het geval van een milieudienst: Van wie heeft u de opdracht tot implementatie bij de gemeente gekregen?
35. Heeft u contactinformatie voor mij van de persoon van wie u de richtlijn binnen hebt gekregen?
36. Heeft u nog enkele documenten voor mij die met de implementatie van de richtlijn te maken hebben? Zoals implementatieplannen, correspondentie van en naar andere overheden etc.

Bijlage 2: Vragenlijst implementatie Aarhus

Het interview over Aarhus wijkt maar op een paar punten af van dat van de IPPC richtlijn. Het betreft hier alleen een andere inleiding, en andere aandachtspunten. Deze staan hieronder weergegeven.

Inleiding

- Uitleg van het onderzoek: UT, Haskoning, Europese dimensie, nuttig wat de mensen er zelf van vinden. Gericht op de implementatie van de richtlijn. Ik zal een onderscheid maken tussen invoering en uitvoering en bezien waar de vertraging optreedt en waar deze aan te wijten is.
- Uw naam zal niet gepubliceerd worden, alleen de namen van de deelnemende gemeenten
- Om het onderzoek valide te maken is dit een gestandaardiseerd interview. Dit om de antwoorden vergelijkbaar te maken met uw evenknieën bij andere gemeenten. Eerst open vragen en dan gesloten vragen. Ik zal u dus af en toe af moeten kappen als het antwoord een kant op gaat waarvan ik weet dat dit nog behandeld gaat worden. Ik hoop dat u hier begrip voor heeft.
- OK dat ik het gesprek opneem?
- Deel 1 gaat over het tijdsverloop, wat op welk moment gebeurd is.
- Deel 2 gaat over de oorzaken van vertraging in uw optiek
- Deel 3 zijn kort wat stellingen over hoe u in uw werk staat

Uitleg onderscheid invoering en uitvoering

- Implementatie bij gemeenten, dus niet in de wet!
- Onderscheid invoering uitvoering

Het volledige implementatieproces bij gemeenten omvat in dit onderzoek invoering en uitvoering.

Invoering van de richtlijn gaat om de fase vanaf het moment dat de richtlijn naar jullie als gemeente toe wordt gecommuniceerd tot de fase dat jullie het beleid daadwerkelijk toe gaan passen.

In de theorie is beleidsinvoering het gereed maken van de uitvoerende organisaties voor de werkelijke toepassing van de middelen van een beleid. Dit gebeurt door het vertalen van het beleid in taken (te verrichten beleidsprestaties), het opsplitsen van taken in deeltaken en het toedelen van deeltaken aan uitvoerders.

- ✓ Het uitwerken, nader invullen, uitleggen en specificeren van het beleid door beleidsambtenaren en management/staf van uitvoeringsorganisaties
- ✓ Vertalen van het beleid in werkinstructies
- ✓ Het uitsplitsen van het beleid naar competentiegebieden
- ✓ Toedelen aan werkeenheden en individuele medewerkers

Dit komt concreet tot uiting in de volgende activiteiten:

- Het doorgronden van de richtlijn;
- Het opzetten van een projectteam;
- Het opstellen van een plan van aanpak;
- Het maken van een implementatieplan;
- Het toedelen van taken aan medewerkers;
- Het uitsplitsen van beleid naar competentiegebieden en;
- Het toedelen van werk aan individuele uitvoerders.

In het bijzonder voor de Aarhus-richtlijn valt hier naast de standaardelementen die ik zojuist genoemd heb, ook onder:

- Spoorboekje voor de eigen organisatie maken
- De eigen informatiestructuur in kaart brengen
- Opstellen van lijsten van overheidsinstanties die namens de gemeente informatie beheren
- Keuze maken voor een ambitieniveau

Uitvoering binnen het implementatieproces volgt dus op invoering en is het daadwerkelijk leveren van beleidsprestaties.

In het bijzonder voor de Aarhus-richtlijn gaat het hier om:

- Het hanteren van de nieuwe voorschriften bij een verzoek om milieu-informatie
- De aanvrager behulpzaam zijn
- De informatie in de gevraagde vorm leveren
- De praktische regelingen treffen (voorlichtingsambtenaren, opzetten en onderhouden van voorzieningen, voorhanden hebben van het Aarhus-register (wat is waar te vinden)
- Publiek voorlichten over de rechten uit Wob en Wm
- Alle informatie ordenen met het oog op actief en systematisch verspreiden
- de milieu-informatie (zoals teksten van wetten, beleidsplannen, verslagen over de toestand van het milieu, vergunningen, milieu- en risico beoordelingen) op passende wijze bijwerken, beschikbaar stellen en verspreiden (= actieve openbaarheid)
- Kwaliteit van de informatie waarborgen

Aandachtspunten invoering

Is hij/zij echt op de hoogte van de eisen?

Check wanneer de richtlijn binnen is gekomen en bij wie?

Implementatieplan/projectplan?

Specifieke taken aan ambtenaren toegewezen?

Concrete werkinstructies?

Vergaderingen/bijeenkomsten belegd?

Werkgroep?

Zelf deadlines opgesteld?

Steun gezocht?

Cursus opgezet/gevolgd?

Jurist ingeschakeld?

Spoorboekje voor de eigen organisatie maken

De eigen informatiestructuur in kaart brengen

Opstellen van lijsten van overheidsinstanties die namens de gemeente informatie beheren

Inventariseren en registreren van de gebruikte meetmethodes

Keuze maken voor een ambitieniveau

Heeft u kennis genomen en gebruik gemaakt van het spoorboekje Aarhus? Heeft u gehoord van PRIMA? Hierin stond vermeld wat wanneer diende te gebeuren. Hierin stond het maken van een register al gepland voor medio 2004.

Aandachtspunten uitvoering

Het hanteren van de nieuwe voorschriften bij een verzoek om milieu-informatie

De aanvrager behulpzaam zijn

De info in de gevraagde vorm leveren

De praktische regelingen treffen (voorlichtingsambtenaren, opzetten en onderhouden van voorzieningen, voorhanden hebben van het Aarhus-register (wat is waar te vinden)

Publiek voorlichten over de rechten uit Wob en Wm

Alle info ordenen met het oog op actief en systematisch verspreiden

de milieu-informatie (zoals teksten van wetten, beleidsplannen, verslagen over de toestand van het milieu, vergunningen, milieu- en risico beoordelingen) op passende wijze bijwerken, beschikbaar stellen en verspreiden (= actieve openbaarheid)

Kwaliteit van de info waarborgen (actueel, nauwkeurig, vergelijkbaar)

Meetmethodes aangeven

Vindt u dat uw gemeente op dit moment geleidelijk milieu-informatie aan het publiek beschikbaar aan het stellen is?

Welk ambitieniveau hanteert u als gemeente?

Bijlage 3: Samenvattingen interviews IPPC

1. Samenvatting

Invoerder/Uitvoerder

De respondent is zowel **invoerder** als **uitvoerder**. Ze hebben de richtlijn met de hele afdeling ingevoerd maar zij was wel de contactpersoon.

Aanwezige kennis

De respondent is zeer goed op de hoogte van de richtlijn en de verplichtingen die daarmee samenhangen. Van de deadline van 1999 was ze niet op de hoogte, aangezien VROM ze niet goed geïnformeerd hadden.

Vertraging

Er is sprake van vertraging, aangezien de deadline niet gehaald niet is. De vertraging zit hem bij invoering in het moment waarop ze zijn begonnen en bij uitvoering is een onjuiste inschatting van de tijd die het zou kosten.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent vindt voornamelijk de uitvoering vertraagd, maar ze geeft ook aan dat ze eerder hadden kunnen beginnen.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De respondent geeft aan dat de informatievoorziening vanuit VROM te kort is geschoten en dat ze daarom in eerste instantie niet al vanaf 1999 de BREFS zijn gaan gebruiken. Ze zijn ook met het updaten van de bestaande vergunningen te laat begonnen omdat de richtlijn vanuit Infomil makkelijker was voorgespiegeld dan hij in werkelijkheid was. Ze geeft ook aan dat ze als gemeente de prioriteit anders hebben gelegd. Ze geeft aan dat nieuwe vergunningen de voorkeur hebben boven bestaande omdat dat belangrijker is voor de burgers. Na controle van VROM hebben ze geschoven met de prioriteit en zijn ze gaan actualiseren. Het gaat in eerste instantie en met name om **weten**, daarnaast ook op enige manier om **willen** (zoals altijd in combinatie met aanwezige capaciteit) en tenslotte wijst het er ook op dat ze pas prioriteit hebben gegeven aan de richtlijn na een controle van VROM, dus **moeten**.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Bij de stellingen geeft de respondent aan dat de ondersteuning niet in orde was. Verder noemt ze geen andere oorzaken.

Type invoerder

Score: -2. Dit wijst op een regelgerichte ambtenaar.

Overige opvallendheden: -

2. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is zowel een **invoerder** als een **uitvoerder**. Bij het oppakken van de richtlijn in eerste instantie niet betrokken, maar dat was dan ook nog niet gebeurd. Hij heeft uiteindelijk de richtlijn opgepakt.

Aanwezige kennis

De man is inhoudelijk goed op de hoogte van de richtlijn, ook van de deadline 1999.

Vertraging

Zowel de invoering als de uitvoering zijn vertraagd. De invoering is pas begonnen in mei 2007. Ook in de uitvoering is vertraging opgetreden.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent vindt dat zowel de invoering als de uitvoering vertraagd zijn. Hij geeft aan dat de uitvoering vooral in de uitvoering zit. (terwijl dit volgens mij meer in de invoering zit).

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De vertraging bij uitvoering is te wijten aan personele wisselingen, waardoor er te weinig kennis en ervaring is bij de vergunningverleners. In die zin is er te weinig capaciteit. Dit ligt dus aan het **kunnen**.

Daarnaast is de vertraging bij invoering ook vooral te wijten aan een te geringe capaciteit. Er was al een achterstand in vergunningverlening en ze wilden niet dus meer vergunningen binnenhalen. Dat gaat dus om het **kunnen** en in zekere mate ook het **willen**.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Volgens de stellingen is vertraging inderdaad te wijten aan een te geringe capaciteit. Daarnaast geeft de respondent in de stellingen aan dat meer druk vanuit zowel VROM als de eigen organisatie tot een snellere implementatie kunnen leiden.

Type invoerder

Score: 3 Dat wijst op een doelgerichte ambtenaar

Overige opvallendheden

Geen

3. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De man is eerder te typeren als een **uitvoerder** dan een invoerder. De invoerder is inmiddels niet meer werkzaam bij de milieudienst. Er lijkt ook niet echt ingevoerd te zijn, aangezien hij dat als senior uitvoerder zeker ter ore zou zijn gekomen.

Aanwezige kennis

De man is goed op de hoogte van de 2-ledige verplichting (vergunning en daadwerkelijke situatie), maar weet niets van de directe werking sinds 1999.

Vertraging

Met de deadline van 1999 is niets gedaan. Pas in 2005-2006 is er voor het eerst naar BREFS gekeken, daarvoor was het Alara. Respondent geeft aan dat het ook niet echt van belang was om daar eerder naar te kijken.

De deadline van 2007 is niet gehaald. De respondent gaf zelfs aan dat de deadline verschoven zou zijn naar 2008 wat niet het geval is. Ze hebben geen bedrijven aangeschreven dat er nieuwe wet- en regelgeving aan zat te komen. Bedrijven die een nieuwe procedure ingingen hebben ze wel aan IPPC gehouden. Maar dit is dus volledig de weg der geleidelijkheid. Pas in 2008 zijn ze nog een serieus gaan kijken naar welke bedrijven ze eigenlijk nog hebben die wel onder de richtlijn vallen en die volgens de vergunning nog niet voldoen. Ook is de database nu nog niet op orde en zijn ze daar al voor op de vingers getikt door VROM.

De vertraging is in mijn ogen zowel bij de invoering als bij de uitvoering ontstaan. Er is heel lang gewacht met het beginnen van implementeren, er zijn niet eens brieven naar bedrijven gestuurd. Pas in 2008 ion combinatie met het EPTR is er contact gezocht met bedrijven. Daarnaast zijn er nog steeds geen intrekkingen of 8.23 procedures gaande en verloopt alles via een revisievergunning. Dat proces duurt vaak lang.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent geeft aan dat de vertraging is opgetreden bij invoering en niet bij uitvoering. En dan met name door er te laat en te beginnen en het allemaal wat te lichtzinnig op te pakken. Ik kan niet beoordelen hoe goed het invoeren is gegaan en wanneer er mee begonnen is. In 2008 zijn er pas brieven gestuurd.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

Vertraging is ontstaan doordat er te weinig capaciteit was en de prioriteit niet bij IPPC is gelegd.

Kunnen

Daarnaast hebben ze ook de gevolgen verkeerd ingeschat en blijkt het meer werk dan verwacht.

Kunnen

Verder hebben ze afspraken met gemeenten over het aantal vergunningen dat gedaan moet worden, dan kun je er niet zo maar een heel aantal vergunningen bij doen. **Kunnen.**

We hebben geredeneerd dat we ze wel up zouden daten als de bedrijven toch een nieuwe vergunning aan moesten vragen. Er zitten hier dus ook problemen tussen de communicatie met milieudiensten.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Uit de stellingen blijkt dat de respondent de vertraging aan meer dan alleen maar weten wijt. Hij geeft aan ook slecht op de hoogte te zijn geweest en dat er te weinig druk uit zowel de eigen organisatie als vanuit VROM is geweest.

Type invoerder

Score: 1 Dit wijst op een doelgerichte ambtenaar.

Overige opvallendheden

De man is niet goed op de hoogte en zijn voorganger heeft ook wat invoeringstaken gedaan waar hij niet goed van op de hoogte is.

4. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is **invoerder** en **uitvoerder** van de richtlijn.

Aanwezige kennis

De respondent is zeer goed op de hoogte van de richtlijn. Ze hebben niet gewerkt met de deadline van 1999, dit drong pas in 2005 door na een uitspraak van de Raad van State.

Vertraging

Er is vertraging, zelfs op dit moment voldoet de gemeente nog niet en zijn er nog vergunningen van voor 2007 die niet IPPC-proof zijn. De invoering is gestart in 2005. Dat is op zich niet als vertraagd te bestempelen. De uitvoering daarentegen is wel vertraagd omdat die nog steeds loopt.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent vindt dat de invoering niet vertraagd is en de uitvoering wel.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De vertraging is in eerste instantie te wijten aan onduidelijkheid in de wetgeving zelf. Er is gewoon te weinig tijd om het allemaal goed te implementeren. **Weten.**

Daarnaast wist de gemeente dat intern salderen voor agrariërs er aan zat te komen en dus wilden ze niet al aan de slag met agrariërs. **Willen**

Tenslotte kost het verlenen van een milieuvergunning steeds meer tijd en is er altijd een te kort aan capaciteit. **Kunnen**

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Vanuit de stellingen beredeneerd wijdt de respondent de vertraging alleen aan het te laat op de hoogte gesteld zijn door VROM. Het kunnen en willen zoals dat uit de open vragen blijkt komt niet aan de orde.

Type invoerder

Score: 5. Dit wijst op een doelgerichte ambtenaar.

Overige opvallendheden

-

5. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is teamleider vergunningen bij de milieudienst. Hij is een typische **invoerder** maar stuurt direct de uitvoerders aan. Hij wist ook het naadje van de kous m.b.t. de uitvoering.

Aanwezige kennis

De man wist de consequenties voor de gemeenten exact en ook de strekking van de richtlijn was hem duidelijk. Daarnaast had hij besef van 2 deadlines en wat de milieudienst daar mee gedaan heeft.

Vertraging

De invoering is duidelijk niet vertraagd.
De uitvoering is wel vertraagd

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

Hij geeft aan dat de invoering niet vertraagd is en dat de uitvoering wel vertraagd is.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

Vertraging zit hem in externe factoren. Door wat externe zaken hebben ze de keuze gemaakt om in bepaalde gevallen niet te voldoen aan de richtlijn. Ze **wilden** de richtlijn dus niet uitvoeren. Dat had niets van geld, mankracht, de wetenschap van de richtlijn of verplichting te maken.

De redenen waarom ze de keuze uiteindelijk gemaakt hebben om de richtlijn niet tijdig te implementeren zijn volgens mij verdedigbaar: Niet te veel geld over de balk gooien door 2 procedures vlak achter elkaar te doen.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

De respondent lijkt vertraging aan geen van alle handelingsvoorwaarden te wijten, terwijl in de open vragen duidelijk wordt dat het aan het willen ligt.

Type invoerder

Score: 0 Dit lijkt niet op een bepaald type invoerder te wijzen. Zo kwam de respondent ook over. Hij hecht waarde aan de verplichtingen die ze als milieudienst hebben, maar stelt ook zelf prioriteiten en denkt zelf na wat goed is en wat niet.

Overige opvallendheden

De man komt zeer professioneel over met verstand van zaken. Heeft ook een uitgesproken mening over de rol van milieudiensten.

6. Samenvatting

Invoerder/Uitvoerder

De respondent is Teamleider vergunningverlening Wet milieubeheer bij de afdeling milieu. Hij is werkzaam sinds 1 februari 2006. Bij het actueel worden van de richtlijn in 1999 was hij dus nog niet werkzaam bij Den Bosch. Hij kon wel uitspraken doen over of er rekening is gehouden met IPPC in die jaren aan de hand van collega's en aan de hand van de verleende vergunningen.

Hij is een echte **invoerder** die zich niet inhoudelijk met de dossiers bezig heeft gehouden.

Hij heeft het updaten van de vergunningen in 2007 wel geleid, maar dus weer niet zelf inhoudelijk.

Aanwezige kennis

Hij is op de hoogte van de 2007 deadline, maar niet van die van 1999. Verder geeft hij er blijk van te weten waar hij het over heeft en welke eisen er gesteld worden in de richtlijn.

Vertraging

Er is geen vertraging opgetreden met het updaten van de vergunningen voor 2007. De IPPC database was nog niet helemaal up to date omdat 1 vergunning niet goed was verwerkt.

Er is met betrekking tot de deadline van 1999 wel vertraging opgetreden omdat er toen geen rekening met de richtlijn is gehouden. Wel is er met Alara gewerkt en is er wel bedacht dat IPPC in termen van BBT wel niet veel zou veranderen aan de vergunningen. De invoerder spreekt wel van een vertraagde invoering.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De invoering is vertraagd, in de periode 1999-2007 omdat bij nieuwe vergunningen geen rekening is gehouden met IPPC.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De reden van vertraging zit hem in de onduidelijke wetgeving. Dus de gemeente was na 1999 niet goed op de hoogte van de IPPC richtlijn. Het was niet duidelijk wat deze precies inhield. Het gaat hier dus om **weten**.

Daarnaast is er dus 1 vergunning die niet helemaal in orde is, maar dat is een gecompliceerd verhaal, aangezien de inrichting in het echt niet IPPC-plichtig is, maar gezien de vergunning die hij aan heeft gevraagd wel. De vergunning wordt nu gewijzigd. Maar problemen die hier mee samen hangen hebben te maken met de agrarische sector.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Volgens de gesloten vragen is de vertraging nergens echt aan te wijten. Dit hangt min of meer samen met het feit dat de invoerder ook niet helemaal overtuigd was van het feit dat de richtlijn vertraagd was. Hij lijkt het voornamelijk te wijten aan het niet goed op de hoogte zijn van de concrete handelingsverplichtingen (lees: BREFs) en ook had het proces wel sneller plaats kunnen vinden als er meer druk geleverd werd vanuit de eigen organisatie. Dit kan echter niet omdat de mensen die zich hoger in de organisatie zitten niet weten wat er moet gebeuren. Dit zal pas gebeuren als ze vanuit het Rijk op de vingers zouden worden getikt.

Type invoerder

Score: -3 Lijkt te wijzen op een regelgerichte invoerder. Hij is ook afkomstig van een kleinere gemeente en gaf zelf al aan dat hij wellicht nog redeneert vanuit de logica van een kleinere organisatie en dat deze stellingen wellicht geen representatief beeld zouden geven voor de gemeente Den Bosch.

Overige opvallendheden

-

7. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is zowel **invoerder** als **uitvoerder**. Hij doet het samen met collega's maar hij coördineert het wel.

Aanwezige kennis

De respondent is zeer goed op de hoogte van de inhoud van de richtlijn en de deadlines.

Vertraging

De invoering is vertraagd voor het gebruik van het IPPC toetsingskader m.b.t. nieuwe vergunningen voor inrichtingen vanaf 1999. De invoering m.b.t. het updaten van bestaande vergunningen is niet vertraagd aangezien de uiteindelijke implementatie van dat deel van de IPPC-richtlijn bij de gemeente Bergen op Zoom niet vertraagd is.

De uiteindelijke implementatie is dus gedeeltelijk vertraagd en dat is te wijten aan invoering.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De uitvoering is niet vertraagd, aangezien hij vindt dat op het moment dat ze op de hoogte waren ze ook meteen de uitvoering ter hand hebben genomen. Wel had het beter geweest als de richtlijn eerst netjes in was gevoerd waardoor de kwaliteit van de uitvoering beter zou zijn geweest. De invoering voor de deadline van 2007 is wel vertraagd

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De enige reden daarvoor is dat ze te laat op de hoogte waren. Dat is niet de verantwoordelijkheid van gemeenten, maar van het Rijk. Daarnaast was ook inhoudelijk veel te laat duidelijk, waardoor er op het moment van uitvoeren van een deugdelijke uitvoering ook nog geen sprake kon zijn. **Weten** Uiteindelijk is het ook wel een kwestie van prioriteiten geweest op het moment dat de BREFs wel binnen waren gekomen. Maar je kan niet in 1 dag die BREF lezen en begrijpen. Daar gaat dus tijd overheen, maar dat had natuurlijk altijd sneller gekund. Maar je hebt nu eenmaal nog ander werk. **Kunnen**

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Uit de stellingen komt naar voren dat de respondent de vertraging die tijdens het implementeren van de richtlijn op is getreden wijt aan onwetendheid. Zowel het te laat op de hoogte zijn als inhoudelijk. Volgens de stellingen ligt het niet aan de overige 3 handelingsvoorwaarden.

Type invoerder

Score: 0. Hij lijkt dus niet typisch regelgericht of doelgericht

Overige opvallendheden

-

8. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is **invoerder** en uitvoerder. Hij heeft de richtlijn opgepakt en is als vergunningverlener ook betrokken bij de uitvoering.

Aanwezige kennis

Hij is op de hoogte van de eisen. De deadline van 1999 was niet echt bekend binnen de organisatie maar er zijn ook geen nieuwe aanvragen binnengekomen.

Vertraging

De deadline van 1999 is wel gehaald omdat er geen aanvragen binnen zijn gekomen. De deadline van 2007 is niet gehaald. Ze zijn in 2007 begonnen met het aanschrijven van bedrijven. In mijn optiek is dit te laat, volgens de respondent niet. Uiteindelijk is de uitvoering dus vertraagd aangezien dit nu ook al meer dan 2 jaar duurt.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent vindt de invoering niet vertraagd en de uitvoering wel.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De vertraging zit hem in de uitvoering. Dit is te wijten aan externe factoren. Andere wet- en regelgeving zat in de weg om snel tot een goede nieuwe vergunning te komen. Aanpassen was geen optie. Hij vindt niet dat ze te laat begonnen zijn, maar de externe factoren hebben er toe geleid dat het niet op tijd was.

Als VROM eerder met de informatie was gekomen dan was er misschien eerder begonnen en had het wel op tijd geweest. Maar ze zijn volgens de respondent niet te laat begonnen.

Uiteindelijk hebben ze er dus voor gekozen om de vergunning niet in te trekken om de voorkeur te geven aan andere belangen (aankoop van het bedrijventerrein) en komt het er dus op neer dat ze daar de prioriteit niet hebben gelegd en het dus niet **wilden**.

Naast **externe factoren** gaat het dus om **weten**.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Uit de stellingen blijkt dat de respondent wat meer inhoudelijke ondersteuning had gewild (BREFS). Daarnaast blijkt ook dat de andere handelingsvoorwaarden niet echt een rol hebben gespeeld. Alleen had er wat meer druk uitgeoefend kunnen worden vanuit VROM.

De respondent geeft dus niet aan dat hij het niet wilde, wat ik bij de openvragen wil uit de prioritering van de het gemeentelijk bestuur kon afleiden. In zekere zin zou je dus ook kunnen stellen dat als het bestuur van een gemeente de prioriteiten anders legt de ambtenaar niet in staat is om het te implementeren. Meer een zaak van kunnen dus.

Type invoerder

Score: 2 Dat wijst op een doelgerichte ambtenaar.

Overige opvallendheden

-

Bijlage 4: Samenvattingen interviews Aarhus

1. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is zowel **invoerder** als **uitvoerder**. Bij de eerste stappen van invoering was ze niet betrokken. Als gevolg van budget is zij aangetrokken. Inhoudelijk heeft zij wel de invoering gedaan en stuurt ook de uitvoering aan.

Aanwezige kennis

Ze weet exact wat wel en niet moet gebeuren.

Vertraging

De implementatie als geheel is vertraagd. Het was nog niet gerealiseerd op de deadline. Pas in de loop van 2006 en 2007 is dit voor de belangrijkste onderdelen wel het geval. Voor sommige zaken maken ze bewust de keuze om niet te voldoen.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent geeft aan dat de invoering lang heeft geduurd, maar dat het inherent is aan het proces. Er is veel geld vrijgemaakt, maar dat kost een jaar.

Ook de uitvoering is vertraagd, maar ook daar geeft ze aan dat het gewoon een lange doorlooptijd heeft.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De vertraging bij invoering is te wijten aan het tijdstip waarop de gemeente geïnformeerd werd door VROM. Ze zijn meteen begonnen met invoeren via budget en een vacature.

Voor de uitvoering heeft het ook te maken met het stellen van prioriteiten. Niet zozeer door de respondent zelf, als wel door het bestuur van de gemeente. Soms ligt het even stil omdat er even iets anders belangrijk is. Verder is het niet echt vertraagd, aangezien processen gewoon een bepaalde doorlooptijd hebben.

Ze geeft verder aan dat ze ook geen druk heeft gekregen van binnen de organisatie om het snel te doen, het ging hem vooral om kwalitatief goed in en uit te voeren, waarbij het bestuur zelf de keuze maakt wat op welk moment prioriteit heeft.

Het gaat dus in eerste instantie om het **weten**. Daarnaast het **kunnen** in verband met bestuurlijke prioriteiten. Tenslotte het **willen** waar het haat om het niet voldoen aan de hele richtlijn omdat het niet als nuttig of zinnig wordt gezien.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Ze geeft aan dat er beter ondersteund had moeten worden. Verder is geen van de factoren verantwoordelijk voor een vertraagde implementatie. Dit wijkt wel iets af van het **kunnen** en het **willen** dat bij de open vragen naar voren komt.

Type invoerder

Score: 9 Dit wijst op een extreem doelgerichte ambtenaar

Overige opvallendheden

Alles is heel goed geregeld en het wordt strak geleid vanuit het bestuur. Het bestuur bepaald wanneer iets prioriteit heeft en wanneer niet. Dat kan er ook mee te maken dat de respondent speciaal voor deze taak aan is genomen en zich hier ook heel erg op focust.

2. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is te typeren als zowel **invoerder** als **uitvoerder**. In eerste instantie heeft haar collega de richtlijn opgepakt. Vanaf 2006 doet zij het. Ze zaten toen nog een in de invoeringsfase.

Aanwezige kennis

De respondent is zeer goed op de hoogte van de inhoud van de richtlijn en de verplichtingen die daar mee samenhangen. Ze realiseert zich ook dat ze als gemeente niet aan alle vereisten voldoen.

Vertraging

Alleen de invoering is eigenlijk als vertraagd te bestempelen, aangezien ze daar in 2006 nog mee bezig waren. Uiteindelijk is het meeste per 1 januari 2007 geregeld. Daarnaast zijn er nog eisen waar de gemeente bewust niet aan voldoet. Dit zou als meest extreme vorm van vertraging kunnen worden gezien.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent geeft aan dat de invoering vertraagd is en de uitvoering niet. Ze kan er wel mee instemmen dat er nog eisen zijn waaraan de gemeente niet voldoet en dat ik die dan ook zie als vertraagd.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De vertraging is te wijten aan onduidelijkheid omtrent de inhoud. Oftewel het **weten**. Ze hebben ook wel bewust een keuze gemaakt om dit nog even niet te doen. Het had niet de prioriteit aangezien er gewoon de ruimte qua capaciteit niet was. Dat heeft dan met een bestuurlijke keuze te maken. Op bestuurlijk niveau was het dus eerder een niet willen en op ambtelijk niveau een niet **kunnen**.

Bij het bewust laten liggen van taken is de keuze gemaakt omdat het actief verspreiden al geregeld is er naar het passief verspreiden dus minder vraag is. Dit is dus expliciet te wijten aan het **willen**.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Bij de stellingen wijkt echt af de dat de respondent aangeeft dat het niet aan het willen ligt terwijl dit wel de uitkomst is van de open vragen.

Type invoerder

Score: 0 Dit wijst op een neutrale ambtenaar.

Overige opvallendheden

De respondent was zeer goed ingevoerd.

3. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is te typeren als invoerder. Van uitvoering is nog geen sprake.

Aanwezige kennis

De respondent weet weinig tot niets van de richtlijn. Ze weet alleen dat het gaat om het actief vertrekken van milieu-informatie.

Vertraging

De richtlijn is vertraagd. Ze zijn net begonnen aan het invoeren en van uitvoering is nog geen sprake.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De richtlijn is vertraagd, en alleen bij invoering. Van uitvoering is nog geen sprake.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De belangrijkste reden is dat er geen politieke aandacht was. De druk ontbrak volledig en dan met name vanuit de eigen organisatie. **Moeten**

Ten tweede speelt de milieudienst een rol. We hebben een beetje op elkaar gewacht. **Weten** Verder geeft de respondent aan weinig ondersteuning voor concrete implementatie te hebben gehad. **Kunnen** De capaciteit speelt wel een kleine rol, maar daar is de vertraging niet aan te wijten.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

De uitkomsten van de stellingen komen overeen met de belangrijkste twee redenen die de respondent in het open gesprek aangaf. Het gaat voornamelijk om het ontbreken van druk vanuit de raad en VROM. Daarnaast waren ze ook in de veronderstelling dat de milieudienst het op zou pakken en wisten ze dus niet dat zij het zelf op moesten pakken. Hiervoor geldt wel dat ze zelf dus ook niet al te veel interesse toonden in de richtlijn.

Type invoerder

Score: 6 Dit wijst op een doelgerichte ambtenaar

Overige opvallendheden

De gemeente staat pas aan het begin van het proces, en er is dus weinig zinnigs te zeggen over uitvoering. Dit isoleert wel de redenen voor vertraagde invoering.

4. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is teamleider milieu en is te bestempelen als **invoerder**. Hij heeft niet of nauwelijks uitvoerende taken gedaan, maar er is ook niet veel uitgevoerd. Er is wel een ict-er die verantwoordelijk is voor het digitaliseren.

Daarnaast is er samengewerkt met de milieudienst voor het opzetten van het register. Hiervoor is mevrouw xxx telefonisch geïnterviewd over de rol die de milieudienst heeft gespeeld en haar mening omtrent de vertraging die op is getreden.

Aanwezige kennis

De respondent was alleen op de hoogte van het feit dat er een register aanwezig moest zijn. Van de overige verplichtingen was hij niet of nauwelijks op de hoogte. Hij gaf wel aan dat dit ten tijde van de invoering wel het geval was.

Vertraging

De gemeente is wel al in 2004 begonnen met het nadenken over de invoering. Van een invoeringsproces is nauwelijks sprake geweest en er is ook niet echt op gemikt om op tijd aan de voorwaarden te voldoen.

De uitvoering is ook zeer vertraagd en aan vrijwel alle vereisten wordt nog steeds niet voldaan. Er is geen register, geen contactambtenaar, geen voorziening en ook zijn de voorschriften voor een informatieaanvraag niet in de organisatie verankerd.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent vindt de invoering niet vertraagd omdat ze er tijdig genoeg over zijn gaan nadenken. Wel geeft hij aan dat als de invoering uitvoeriger zou zijn geweest dat het dan tot minder vertraging was gekomen.

Ook de respondent geeft aan dat de uitvoering vertraagd is.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De uitvoering is vertraagd door een gebrek aan **capaciteit**. In combinatie met **gedragenheid** is er weinig **prioriteit** aan gegeven. Er is gekeken naar de gevolgen die het heeft als ze in gebreke zouden blijven, en aangezien ze nog nooit een Aarhus-verzoek hebben gehad hebben ze er voor gekozen om het traag of niet te implementeren. Zelfs nu hoeft de respondent niet met Aarhus aan te komen omdat er al andere digitaliseringprojecten lopen waar Aarhus dan doorheen zou lopen. Nog steeds wordt er dus geen prioriteit aan gegeven. Het is dus een combinatie van **willen en moeten**.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Opvallend genoeg geeft de invoerder aan dat hij **niet goed op de hoogte** was van wat er moest gebeuren terwijl hij dat zelf niet aangeeft. Daarnaast wordt duidelijk dat er een **capaciteitsprobleem** was en dat de implementatie ook sneller zou zijn gegaan als er **meer druk zou zijn geweest vanuit VROM en de eigen organisatie**. Het is dus een combinatie van **weten, kunnen en moeten**. Dit wijkt dus danig af van de open vragen.

Type invoerder

Score 6. Een duidelijke doelgerichte invoerder

Overige opvallendheden

De man was slecht op de hoogte, er is weinig gedaan aan Aarhus en hij probeerde het beleid van de gemeente wel goed te verdedigen.

5. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is milieuadviseur en heeft de eerste notitie geschreven m.b.t. de invoering van de richtlijn. Ze is te typeren als **invoerder** die weinig tot niets aan de uitvoering heeft gedaan. Ze is wel op de hoogte van de uitvoering en heeft voor het interview ook geïnformeerd naar de uitvoering. Ze heeft dus over zowel de invoering als de uitvoering uitspraken kunnen doen, maar voor gedetailleerde informatie over uitvoering was ze niet geschikt.

Aanwezige kennis

Ze is redelijk goed op de hoogte van de verplichtingen van de richtlijn, al heb ik het idee dat ze voornamelijk van het blaadje op leest. In de startnotitie van haar hand staan de eisen wel vermeld. Het enige dat haar niet goed duidelijk is hoe het register er uit zou moeten zien en of dit online moet of niet.

Vertraging

De implementatie van de richtlijn is als vertraagd te beschouwen. Het register was niet op tijd en ook het hebben van de faciliterende voorzieningen was niet op tijd tot stand gebracht. Ze beschikken nog steeds niet over een register volgens Aarhus.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De invoering is volgens de respondent niet vertraagd omdat ze ruim voor de implementatie een notitie had geschreven waarin vermeld stond wat er moest gebeuren. Dit is toen ook in het MT besproken. Het implementatieplan is echter pas uit 2006 en ook in 2007 zijn er nog invoerende werkzaamheden verricht. De respondent redeneert echter dat de vertraging in de uitvoering plaats heeft gevonden omdat de uitvoerende beleidsambtenaren wisten wat er moest gebeuren, maar dit niet of niet tijdig hebben gedaan.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De vertraging bij uitvoering is opgetreden wegens een tijdgebrek bij de uitvoerend ambtenaren. Digitaliseren kost nu eenmaal **veel tijd**. Daarnaast geeft ze aan dat de uitvoerders er te weinig **belang** aan hechtten om het op tijd uit te voeren. Het is dus een **prioriteitenkwestie**. **Meer druk van VROM** had ook kunnen leiden tot een snellere implementatie. Het is geen expliciete kwestie van tijd of geld, mensen zouden in staat moeten zijn om het binnen hun huidige uren te doen. Samenvattend gaat het dus in deze volgorde om **kunnen, willen en moeten**.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Het lijkt er op dat de respondent er niet erg hard over nadenkt waarom er vertraging op is getreden. Ook bij haar lijkt de bereidheid voor het implementeren voor Aarhus niet al te groot en vindt ze het een niet al te groot probleem om de richtlijn niet tijdig geïmplementeerd te hebben.

Type invoerder

Score: 1 Lijkt te wijzen op een **doelgerichte ambtenaar**.

Overige opvallendheden

2 Documenten verstrekt: De startnotitie en een implementatieplan

6. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is te typeren als **invoerder** die zich ook wel bezig houdt met de coördinatie van de uitvoering, dus in enige mate ook wel **uitvoerder** is.

Aanwezige kennis

De man weet nauwelijks wat Aarhus inhoudt. Hij weet dat het gaat over het verstrekken van milieu-informatie en dat is het. Ook qua data

Vertraging

De implementatie is sterk vertraagd. Op dit moment voldoen ze nog niet, hoewel er al wel milieu-informatie via de website wordt ontsloten. Vertraging zit grotendeels in invoering, maar ook de uitvoering loopt nu vertraging op.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent geeft aan dat er veel vertraging is bij invoering en ook wat bij uitvoering. De meeste vertraging zit in het te laat beginnen.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De belangrijkste reden is dat ze de richtlijn niet relevant genoeg vinden. Ze hebben de afweging gemaakt of ze er wel veel energie in wilden steken afgezet tegen de vraag die er naar was. Ze hebben er bewust voor gekozen om het niet te doen. **Willen**

Verder was er een misvatting dat ze al aan Aarhus voldeden waar dit niet het geval was. Een kwestie van **weten** zonder dat er expliciet gewezen wordt naar VROM.

Verder is de richtlijn te vrijblijvend en zou VROM er voor moeten zorgen dat die vrijblijvendheid er niet was als ze niet zouden willen dat een gemeente hier zelf een keuze in maakt. **Moeten**

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

Uit de stellingen blijkt dat de respondent vertraging alleen wijt aan te weinig druk bij VROM. Het gebrek aan bereidheid komt niet naar voren waar dit uit de open vragen wel duidelijk naar voren komt.

Type invoerder

Score: -2 wat wijst op een regelgerichte invoerder

Overige opvallendheden

-

7. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is een typische **invoerder** die nauwelijks uitvoerende taken heeft verricht. De milieudienst heeft de uitvoering op zich genomen.

Aanwezige kennis

Hij is redelijk tot goed op de hoogte van de verplichtingen. Hij weet alleen niet precies wat een Aarhus-register is.

Vertraging

De respondent spreekt het vermoeden uit dat de gemeente aan de harde eisen op tijd heeft voldaan. Als ik doorvraag over met name het register, dan is dat zeer de vraag. Ook gezien het tijdstip waarop er begonnen is met de invoering kan het onmogelijk zo zijn dat ze alles op tijd voor elkaar hadden. Ik heb dit vermoeden ook uitgesproken en de respondent kon er wel in meegaan dat het volgens de letter van Aarhus waarschijnlijk niet allemaal op orde was. Zelfs nu is er nog geen volledig register en zijn er wat communicatieproblemen met de milieudienst.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

In eerste instantie geeft de respondent aan dat er geen vertraging is. Later geeft hij aan dat het volgens de letter van Aarhus toch wat vertraagd is en zegt hij dat die vertraging zowel bij invoering als bij uitvoering is ontstaan. Bij uitvoering gaat het dan met name om vertraging bij doelstellingen die hoger liggen dan dat Aarhus die van gemeenten vraagt.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De vertraging is te wijten aan het feit dat ze wat te laat op de hoogte zijn gesteld en zichzelf te laat op de hoogte hebben gesteld. Daarnaast was het onduidelijk wie de verplichtingen op zich zouden nemen. Ten slotte waren er bij de uitvoering wat twijfels of ze wel meteen in de weer moesten gaan met hun oude systeem van digitaliseren of dat ze even de kat uit de boom zouden kijken of er niet nog een grote wijziging aan zat te komen.

Het is dus vooral te wijten aan het **weten**. De samenwerking met de milieudienst liep ook niet altijd soepel, waardoor niet duidelijk was wie nu wat op zou pakken.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

De antwoorden op de stellingen zijn in grotendeels in lijn met de oorzaken aangedragen in de open vragen. De organisatievorm was niet optimaal en er was niet duidelijk wanneer en wie het moest doen. Wat wel opvallend is, is dat het **moeten** ook een rol blijkt te spelen, waarbij de respondent aangeeft dat meer druk vanuit zowel VROM als de eigen organisatie tot een snellere implementatie zouden hebben geleid.

Type invoerder

Score: 3 Dit wijst behoorlijk sterk op een doelgerichte ambtenaar. Dit bleek ook wel uit de toelichtingen op veel vragen gedurende het interview.

Overige opvallendheden

De samenwerking met de milieudienst noopt mij er toe om ook nog telefonisch contact op te nemen met iemand van de milieudienst.

9. Samenvatting

Invoerder/uitvoerder

De respondent is te typeren als **invoerder**. Zij heeft de eerste memo geschreven die naar de directie is gegaan. Vervolgens is het wel door een andere collega opgepakt in samenspraak met haar, maar die heeft inmiddels de gemeente verlaten. Ze heeft dus een goed zicht op de invoering maar slechts in beperkte mate op de uitvoering die overigens helemaal niet plaats heeft gevonden.

Aanwezige kennis

Ze is redelijk op de hoogte van de richtlijn. Ze weet wel wat er verlangd wordt, maar er is een aantal jaar geleden al besloten om daar niet veel aan te doen en daarom was het ook niet allemaal paraat.

Vertraging

De invoering is vertraagd. Ze zijn er in 2004 al mee begonnen met een memo. Vervolgens is het implementatieplan pas in 2006 afgerond en is de richtlijn niet tot uitvoering gekomen. Er wordt wel milieu-informatie aangeboden via de site, maar er is geen register, geen contactambtenaar en geen pc.

Mate van vertraging aangegeven door de respondent

De respondent geeft aan dat zowel de invoering als de uitvoering vertraagd is. De uitvoering is nog niet eens begonnen en dat zijn ze ook niet van plan.

Handelingsvoorwaarden (open vraag)

De respondent wijdt de vertraging aan gebrek aan prioriteit. En dan met name de prioriteit. Ze geeft aan dat gemeenten meer te doen hebben dan Aarhus en dat het dus niet zozeer een gebrek aan bereidheid is, maar louter een keuze op basis van de uren die het moet kosten. Normaal wordt zo' n afweging wel door het bestuur gemaakt, maar nu is het implementatieplan gewoon in de la blijven liggen. Het gaat hier dus zuiver om het **kunnen**.

Aangezien de collega die Aarhus later over heeft genomen er niet meer werkt zal er ook wel niks meer van de uitvoering terechtkomen.

Waarom uiteindelijk de keuze op andere werkzaamheden is gevallen en niet op Aarhus, kan ze niet aangeven. Het is gewoon niet gebeurd.

Opvallendheden handelingsvoorwaarden gesloten vraag

De stellingen sluiten aan bij de open vragen. Het is met name een gebrek aan capaciteit geweest. Dus ook hier gaat het om **kunnen**.

Type implementatieambtenaar

Score: 0 Dit wijst op een neutrale ambtenaar.

De respondent kan geen keuze maken bij de stellingen. Bij de ene richtlijn zou ze eerder kiezen voor de regel en bij een andere moet de uitzondering wel gemaakt kunnen worden. Ze heeft dus overal een 3 ingevuld. Deze gegevens zijn in mijn ogen niet heel betrouwbaar hoewel de redenering die ze aandraagt voor het invullen van alleen maar drieën wel overeenkomt met hoe een neutrale ambtenaar dat zou hebben verwoord.

Overige opvallendheden

De respondent heeft weinig zicht op de uitvoering en kan om die reden ook niet goed aangeven waarom die uitvoering uiteindelijk niet goed van de grond is gekomen. Over de invoering heeft ze wel een mening, maar de informatie die ze verstrekt komt niet echt betrouwbaar over.

Bijlage 5: Samenvatting interview expert 1 Aarhus

De respondent is werkzaam bij een adviesbureau die software heeft ontwikkeld voor het verstrekken van milieu-informatie en die zitting heeft in een werkgroep van het ministerie van VROM over de implementatie van de Aarhus-richtlijn.

Inhoudelijke kenmerken van de richtlijn

De richtlijn houdt een verplichting in voor gemeenten.

Ze moeten een register maken, dat moest op de deadline al klaar zijn. Er is van Infomil een spoorboekje, waar een voorbeeld staat, het moet namelijk wel in een register. De vorm van het register maakt niet uit. Het register hoeft niet online te staan, het moet digitaal zijn. Er zijn brieven geweest vanuit VROM en van de staatssecretaris waarin staat dat er op de deadline voldaan moest worden. Er is ook een verplichting om een contactambtenaar aan te stellen.

Daarnaast zit er een inspanningsverplichting in die vrij vaag is. Het gaat dan om het openbaar maken van milieu-informatie, dat moet in *toenemende mate* en *geleidelijk*. Gemeenten kunnen dus altijd terugvallen op die geleidelijkheid.

Redenen aangedragen voor vertraging

- Doordat er geen sanctie aan de richtlijn verbonden zit, doen gemeenten het gewoon niet. Het is hetzelfde als je een wet hebt en hem niet controleert, dan lappen ze hem aan de laars. Wat je met de wet hebt, is dat geen hond er naar kijkt. Gemeenten zeggen, we moeten zoveel. Wat gebeurt er dan als je het niet doet? Als voorbeeld: 80% is politiek en 20% is inhoud. Ik ben betrokken bij een werkgroep van VROM en daar heb ik aangegeven dat we gemeenten gewoon kunnen dwingen, maar dat mocht ik niet zeggen. Er moest eerst draagvlak zijn. Volgens mij controleert VROM het helemaal niet.
- Gemeenten hebben ontzettend veel te doen en ze willen Aarhus graag bij de hand nemen.
- Aarhus komt consequent onderaan het prioriteitenlijstje. Er komt veel van het Rijk op gemeenten en dan komt Aarhus onderaan de stapel.
- ICT-afdelingen zeggen ook vaak dat ze het zelf wel kunnen. Zij houden de boot af door te zeggen dat het binnenkort allemaal goed geregeld wordt in de gemeente.
- Er is een tweedeling, de ene helft vindt het een goed idee, maar geeft aan dat ze het te druk hebben. De andere helft wil het niet doen omdat ze er angstig voor zijn en allerlei beren op de weg zien als je milieu-info op de site zet.
- Ik heb letterlijk van ambtenaren te horen gekregen dat het geld naar het vastgoed gaat.
- De bereidheid is er ook wel, maar er is een ontzettende omwenteling gaande met betrekking tot ICT. Er is zoveel beschikbaar en er moet zoveel geordend worden, ook intern bij een gemeente. Je hebt allerlei pc's, harde schijfjes enz. Het moet dus eerst intern geordend hebben. En dan heb je Wkpb, Wabo, risicokaart enz. En dat komt allemaal op het bordje van de gemeenten. Ze zijn het contact met burgers en vaak de bronhouders. Als ambtenaar zie je door de bomen het bos niet meer. De ICT-ers krijgen steeds meer macht. Het is geen onwil, maar het duurt gewoon lang door die processen die door elkaar heen lopen. En dan heb je nog alle overleggen en de raad waar het doorheen moet.
- Er zijn veel afdelingen betrokken bij de implementatie, wat de communicatie tijdrovend maakt.
- Het ligt altijd aan de prioriteit: veel te veel taken en te weinig middelen. Die prioriteit heeft ook te maken met urgentie, als het in de krant komt of VROM gaat zich er mee bemoeien dan zijn de middelen er wel snel.

Ervaringen bij gemeenten

- Het maken van het register is niet zo gecompliceerd. En het is natuurlijk veel werk om het bij te houden.
- Ik ging eind 2004 bellen gemeenten en geen enkele ambtenaar die ik aan de telefoon gekregen die wist wat Aarhus was.
- In 2009 moet er gerapporteerd worden aan de EU, dus dan zal er wel wat gebeuren. (Ik zie vanuit VROM nog steeds geen aandacht voor Aarhus, ondanks dat ze moeten rapporteren).
- Milieufederaties moeten in het geweer komen, moet je eens kijken hoe snel wethouders in actie komen.
- Het is noodzakelijk dat gemeenten een implementatieplan schrijven voor Aarhus, juist vanwege de multi-disciplinariteit

Wie is aan te merken als implementatieambtenaar?

Ik denk dat het hoofd van de afdeling zijn goedkeuring moet verlenen, maar dat is niet degenen die het implementatieplan schrijft. Ik weet niet of het hoofd van een dienst in actie komt als de ambtenaren in de dienst het laten liggen.

Bijlage 6: Samenvatting interview expert 2 Aarhus

De respondent is thans beleidsmedewerker bij een gemeente en was coördinator van de Aarhus-richtlijn bij de VNG, op het moment dat deze ter implementatie aan de gemeenten aan werd geboden.

Inhoudelijke kenmerken van de richtlijn

Er is geen plicht om alles wat je hebt aan milieu-informatie op de site te gooien. Dat heeft VROM ook beaamd. Er is een plicht om zo veel mogelijk en zo snel mogelijk milieu-informatie toegankelijk te maken (digitaal). Daarnaast zijn de verplichtingen juridisch van aard over de procedure die gevolgd moet worden bij een verzoek om informatie.

Aarhus had 2 sporen: het ene is het actief openbaar maken, het andere is de procedure die gevolgd moet worden bij een verzoek om milieu-informatie. De weigeringsgronden zijn gewijzigd.

Je bent vrij om het openbaar maken van milieu-informatie zelf in te richten. Er is ook geen plicht om de informatie die niet digitaal is, om te zetten.

Geen enkele gemeente zal op de vingers getikt kunnen worden omdat ze niet voldoen aan Aarhus.

Je kunt de gemeenten wel gaan verwijten dat ze te weinig online hebben, maar het is gewoon zoals het er in de richtlijn staat.

Redenen aangedragen voor vertraging

Het manco van Aarhus is dat er geen concrete verplichtingen zijn. Je mag zelf weten wanneer je het doet en hoe je het doet. Daarnaast waren gemeenten al veel bezig met de communicatie via internet. Voor elke vorm van informatie stond al iets in de WOB.

Nederland had al veel geregeld via de WOB. Het kader bestond al.

In de gemeente Oss zijn ze openbaar gaan maken aan de hand van de behoefte van de burgers en niet omdat er sprake is van een verplichting (die er dus ook niet echt is volgens de expert). Je moet het eigenlijk doen voor de burger en niet omdat er geen verplichting is.

Omdat de verlichting er niet is en de gemeenten al veel bezig zijn met het ontsluiten van milieu-informatie is er geen hoge prioriteit aan te geven.

Ervaring vanuit de VNG en de gemeente

Bij Aarhus is een projectgroep PRIMA opgericht functionerend onder het DUIV. VROM heeft dus goed samengewerkt met gemeenten en andere decentrale partijen. Er is een helpdesk ingericht, een spoorboekje en een handleiding. Dat was ook nodig omdat de richtlijn zo complex is. De VNG heeft hier dus een aanvullende visie op geschreven.

Eind jaren '90 kwam er een hausse van milieuregelgeving op de gemeenten af. Bij de meeste regels was de VNG niet eens betrokken. Gemeenten hebben 3 maanden de tijd om voor te bereiden nadat een wet formeel is geworden. Vaak is dat niet het geval en krijg je de rekenmodules die je moet gebruiken pas op de datum van invoering (of in ieder geval te laat). Daarnaast moet je in die hausse een keuze maken.

Het bestuur beslist uiteindelijk wat er gebeurt, maar het ambtelijk apparaat adviseert. In ons geval beleidsmedewerkers. Formeel gezien is het 't bestuur wat verantwoordelijk is.

Er zijn wel een aantal gemeenten die projecten gestart zijn met betrekking tot Aarhus. Maar wie zegt dat je het niet goed gedaan hebt? Niemand. Natuurlijk wel waar het gaat om het afhandelen van verzoeken. We komen dan weer op de motieven om het te doen voor je burgers en een goede verstandhouding met de burens.

Via infomil, netwerken en bijeenkomsten kom je op de hoogte dat er een wet aan zit te komen.

Bijlage 7: Samenvatting interview expert 1 IPPC

De expert is beleidscoördinator bij de directie bestuurlijke en juridische zaken. En heeft onder andere in zijn takenpakket de IPPC-richtlijn bestaande uit de implementatie van de wet, Infomil de opdracht geven om te ondersteunen bij de implementatie en de Nederlandse inbreng te doen bij de EU en; de VROM-inspectie de opdracht geven voor tweedelijns toezicht op de uitvoering. Verder komt er nu een Europese herziening van de richtlijn aan.

Ervaringen met implementatie

VROM heeft Infomil de opdracht gegeven om de communicatie met de gemeenten te doen m.b.t. Aarhus. De correspondentie was al in gang voor 2005, want toen waren er al BREFs. De wetswijziging van 2005 is wel aangegrepen om er meer aandacht aan te besteden.

Er was de hoop bij VROM dat ze niet veel hoefden te doen aan IPPC aangezien de procedure uit de Wm niet veel afweek van die van de IPPC-richtlijn. Als de vergunningen regelmatig getoetst / geactualiseerd zouden zijn dan was er ook niet veel werk geweest, daar zit hem dus de bottleneck. Het actualiseren van vergunningen is een eis die al vanaf 1993 in de Wm staat. Dat is sinds die tijd al een probleem. De prioriteit ligt bij gemeenten bij nieuwe vergunningen.

Ze zijn er vanuit gegaan dat als de gemeenten de wet goed uitvoeren ze over een actueel vergunningenbestand beschikken. Vanaf 2005 zijn ze over die deelgroep van vergunningen die onder de IPPC-richtlijn valt gaan vragen om te rapporteren. Daar draait ook een webapplicatie voor. Voor die tijd hebben we daar niet over gecommuniceerd. Ze moeten altijd beschikken over een actueel vergunningenbestand, dat is het uitgangspunt. Maar het is goed te begrijpen dat ze pas in 2005 begonnen zijn met lijstjes en dat was ook meer dan vroeg genoeg.

Inhoudelijke kenmerken van de richtlijn, ondersteuning en controle

- De gemeenten kunnen vergunningen altijd actualiseren aan de stand der techniek. Ze hadden de vergunning dus gewoon kunnen actualiseren voor de deadline, dat is eigenlijk zelfs de verplichting. (De kritiek uit gemeenteland dat de wet in zichzelf al vertraging met zich meebrengt is dus niet terecht.)
- Door de aangepaste Nederlandse regelgeving m.b.t. intern salderen kan het zo zijn dat een gemeenten 3 tot 6 maanden vertraging oploopt. Maar we zitten nu 2 jaar na de deadline en er zijn nog steeds bedrijven die niet voldoen. Maar een paar maanden vertraging na de deadline van 2007 kan ik me iets bij voorstellen. Maar er werd al jaren over intern salderen gesproken, en die investeringen waren toch al nodig.
- Op basis van intern salderen is de richtlijn inderdaad wat soepel geïnterpreteerd, maar dat is een heel technisch verhaal met inrichtingen en installaties.
- De wet is na 2005 niet gewijzigd, maar je hebt wel de wet ammoniak en veehouderij en het besluit huisvesting en die geven dus allebei de mogelijkheid tot intern salderen en die zijn na december 2005 aangepast. En dat zou dan die vertraging van 3-6 maanden kunnen verklaren. Maar niet een vertraging van 2 jaar.
- De ondersteuning vanuit Infomil is voldoende geweest.
- In 2005 zijn we begonnen met tweedelijns toezicht, en dat is opgebouwd van informeren naar procedures. Er kunnen dus procedures gestart worden en er kan gepubliceerd worden.

*Redenen aangedragen voor vertraging****Er zijn 3 drempels:***

- De richtlijn is complex, en VROM is van mening dat een individuele gemeente kan de IPPC niet zelfstandig goed uitvoeren. Dat vraagt zoveel kennis en expertise. Dan kun je kiezen voor een lager ambitieniveau, maar dan krijg je achterstanden. Of je sluit je aan bij een samenwerkingsverband.
- De BREFs zijn vrij laat beschikbaar gekomen en dat heeft uitvoeringsvragen opgeleverd. De commissie heeft gezegd dat je ook zelf mag beargumenteren wat BBT is. Maar tot 3 maanden voor de deadline kwamen er nog BREFs. En dan kun je een gemeente vertraging ook niet verwijten dat er vertraging is, zolang ze maar een actueel vergunningenbestand hebt.
- Bedrijven willen niet mee werken. De prikkel is er niet voor bedrijven om te bewegen als ze de vergunning eenmaal hebben.

Het zou dus helpen om als gemeente in een groter verband actief te zijn. Daarnaast helpt het ook als de richtlijn heel helder zou zijn, en dat is niet zo want er zit heel veel beoordelingsruimte in de deadline. Zo kun je wel een maatwerkoplossing geven, maar dat geeft wel ruimte voor discussie.

De gemeenten zullen het wel als kritiek zien als wij als VROM tegen gemeenten zeggen dat ze moeten functioneren in een groter verband. Het is niet van deze tijd om met slecht enkele vergunningverleners IPPC-wetgeving uit te gaan voeren. Als voorbeeld kan de kritiek vanuit gemeenten worden gezien dat de BREFs in het Engels zijn en dat het te ingewikkeld zou zijn.

Vertraging is niet te wijten aan een vooropgezette keuze om de richtlijn simpelweg niet te implementeren. Maar de gemeenten hebben natuurlijk wel een heel breed spectrum aan prioriteiten die ze kunnen stellen. Aan de hand van de samenstelling van de raad, lokale groepen die klagen, heb je een ambitieuze wethouder, dan kan het voorkomen dat milieu te weinig prioriteit krijgt. Helemaal als het internationale verplichtingen zijn waarmee je niet op korte termijn kunt scoren.

Gemeenten worden voor medebewind gefinancierd door het gemeentefonds, maar dat geld is niet gelabeld.

Het proces binnen ambtelijke afdelingen is inderdaad niet transparant, dus is het moeilijk vast te stellen hoe die besluitvorming is gegaan. VROM wil dus ook dat er plannen op worden gesteld voor vergunningverlening, dat is dan veel transparanter omdat die rapporten inzichtelijk zijn voor de gemeenteraad. Dus meer samenwerking en kwaliteitscriteria zouden een groot deel van de problematiek op kunnen lossen.

Vertraging speelt zowel bij invoering als bij uitvoering een rol, maar dat verschilt per gemeente. Grote milieudiensten zullen de invoering wel goed op orde hebben, maar die kunnen nog wel tegen uitvoeringsproblemen oplopen. Dat is dan een beter verhaal dan dat je de implementatie niet goed georganiseerd hebt. Als je dan tegen die problemen aanloopt zijn ze niet meer op te lossen.

Bijlage 8: Overzicht experts

Experts

Cindy Hagenstein

Beleidsmedewerker gemeente Oss, verantwoordelijk voor implementatie van de Aarhus-richtlijn bij die gemeente. Daarnaast was ze als medewerker van de VNG in een vroegtijdig stadium betrokken bij de implementatie van de Aarhus-richtlijn.

Karin de Boom

Heeft zitting in een VROM-commissie die adviseert over de implementatie van de Aarhus-richtlijn bij Nederlandse gemeenten. Daarnaast is ze werkzaam bij een adviesbureau dat een module heeft ontwikkeld door middel waarvan gemeenten milieu-informatie kunnen ontsluiten. Ze is dus veel werkzaam geweest bij gemeenten en is zowel inhoudelijk als in de praktijk een expert te noemen.

Bert Mel

Hoofd vergunningverlening bij milieudienst Westfriesland. Met hem is aan het begin van het proces gesproken over de inhoud van de Aarhus-richtlijn en de gevolgen die dit heeft voor Nederlandse gemeenten en milieudiensten

Jan-Willem Bekkers

Is teamleider milieuvergunningen bij de gemeente Apeldoorn en verantwoordelijk voor de implementatie van de IPPC-richtlijn bij de gemeente Apeldoorn. Vanuit gemeentelijk perspectief is hij dus een expert op het gebied van IPPC.

Pieter Roos

Is beleidscoördinator bij de directie bestuurlijke en juridische zaken van het ministerie van VROM. Heeft zich bezig gehouden met de implementatie van de IPPC-richtlijn in de Nederlandse wet, heeft Infomil de opdracht gegeven om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie en de Nederlandse inbreng te doen bij de EU en heeft de VROM-inspectie de opdracht gegeven voor tweedelijns toezicht op de uitvoering. Zowel inhoudelijk als pragmatisch is hij een expert.

Ton van Snellenberg

Is projectleider projectbureau Roombeek en voormalig verbonden aan het CSTM. Met deze expert op het gebied van implementatie van beleid door gemeenten is aan het begin van het proces gesproken over hoe implementatie bij gemeenten in zijn werk gaat en waar vertraging aan te wijten zou kunnen zijn.

Egbert van de Gronden

Adviseur bij Arcadis, een adviesbureau vergelijkbaar met Royal Haskoning. Heeft veel ervaring met implementatie van milieubeleid door Nederlandse gemeenten op het gebied van milieu. Met hem is gesproken over gemeentelijk implementatie van rijksbeleid en mogelijke oorzaken van vertraging

Medewerkers Royal Haskoning

Binnen de adviesgroep milieu van Royal Haskoning Enschede is gesproken met diverse medewerkers die ervaring hebben met gemeenten betreffende het implementeren van beleid.

Proefinterviews*Mw. Zwierenberg*

Bij de gemeenten Nijkerk is een proefinterview gedaan voor de IPPC-richtlijn

Cindy Hagenstein

Bij de gemeente Oss is een proefinterview gedaan voor de Aarhus-richtlijn. Zij is tevens expert vanuit haar vorige functie bij de VNG.

Niet alle samenvattingen van gesprekken met experts zijn weergegeven in de bijlagen, aangezien veel van dit soort gesprekken oriënterend waren en zich richtten implementatie van beleid door Nederlandse gemeenten in zijn algemeenheid. De interviews die later in het proces plaats hebben gevonden en die concreter gericht waren op de beide geselecteerde richtlijn zijn wel samengevat weergegeven.