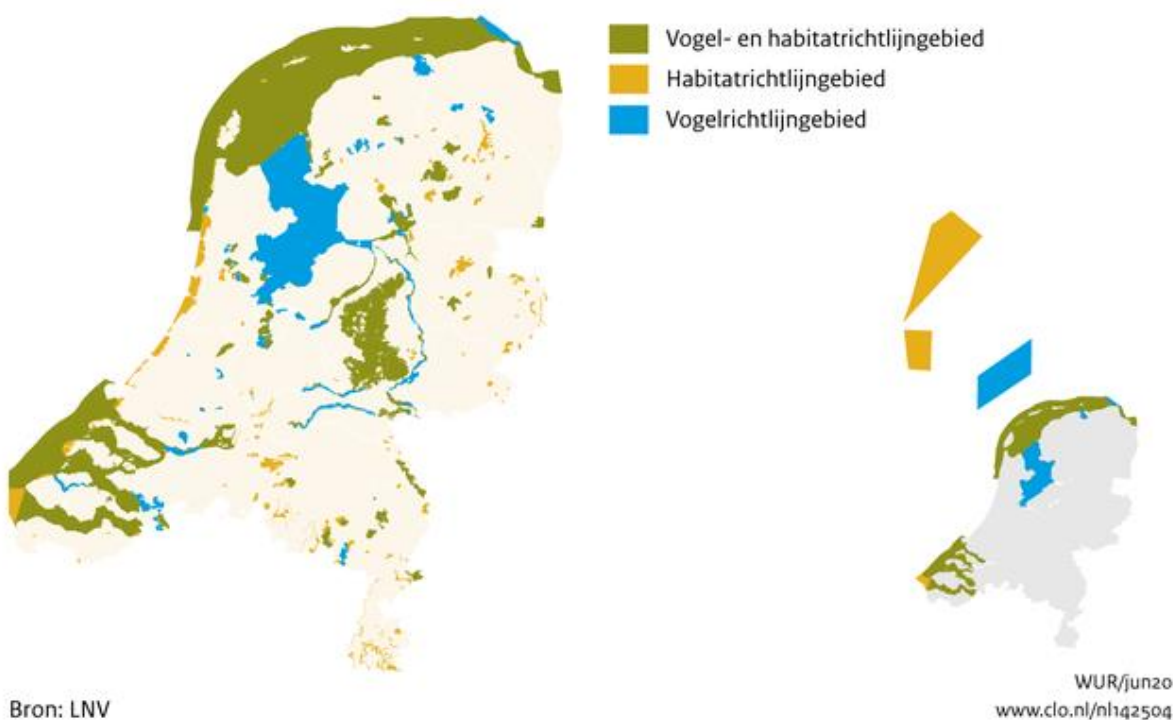


PAS op! Is EU-wetgeving een ver-van-mijn-bed-show?

Over de toepassing van EU-richtlijnen op lokaal niveau na incorrecte formele implementatie.

Natura 2000-gebieden, 2018



Veerle van der Kooij – 5711460

Master: Bestuur en Beleid

Begeleider: dr. Hans Vollaard

Tweede lezer: dr. Koen Damhuis

13 juli 2020

Samenvatting

Wat gebeurt er met Europese richtlijnen in de praktijk? Onderzoeken zijn tot nu toe voornamelijk gericht op de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. Hierbij komen de factoren die leiden tot naleving van EU-recht door nationale overheden aan bod. Desalniettemin leidt wettelijke naleving van EU-wetgeving niet direct tot naleving in de praktijk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van EU-wetgeving, bij incorrecte formele implementatie. Door de gelaagdheid van implementatie strookt de verwachte uitkomst vaak niet met de verwachte realiteit. Bij de uitvoering spelen factoren zoals lokale belangen, machtsrelaties, voorkeuren van gemeenteambtenaren en beleidsvrijheid een rol. Lokale ambtenaren spelen dus een cruciale rol in het implementatieproces van EU-wetgeving.

Bij de toepassing van beleid zijn lokale ambtenaren vaak niet bewust van de Europese oorsprong van regelgeving. Echter heeft een ingrijpende verandering of plotselinge gebeurtenis invloed op dit bewustzijn bij de lokale ambtenaren. Voorbeelden zijn gerechtelijke procedures, media-aandacht of incidenten waarbij het onderwerp zowel voor de maatschappij als beleidsvormers zichtbaar wordt. De huidige literatuur omtrent praktische implementatie is onderzocht aan de hand van het Programma Aanpak stikstof. In dit onderzoek ontstond het bewustzijn van de strijdigheid met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn veelal bij de vragen/uitspraak van de Raad van State. Al langere tijd zagen juristen, critici en natuurorganisaties het conflict tussen het Europese en nationale kader aankomen. Toch heeft het in de meeste van de gevallen tot de uiteindelijke uitspraak van de Raad van State geduurd, voordat EU-wetgeving correct toegepast werd in de praktijk.

Voorwoord

Beste lezer,

We kunnen er niet meer omheen. De achteruitgang van de natuur wordt steeds zichtbaarder. Dit zien we terug in de klimaatverandering, vermindering van de plant- en diersoorten en in onze leefomgeving. Dit niet alleen, ook bemachtigt de bescherming van de natuur in toenemende mate een plekje op bestuurlijk en politiek niveau. Europese afspraken worden gemaakt voor de gezamenlijke aanpak, maar wat gebeurt daar nu mee in de praktijk? Het is een actueel onderwerp, waarbij ik mijn interesses in Europese wetgeving en het gemeentelijk beleid kon verenigen.

Afgelopen maanden waren interessant en intensief mede door de uitbraak van het Covid-19 virus en de daarbij behorende beperkingen. Ik heb met veel plezier mij verdiept in de toepassing van het Programma Aanpak Stikstof binnen gemeenten. Voor mijn afstudeerstage bij VNG International ging ik daarnaast opzoek naar de typische kenmerken van het lokaal bestuur. Vanuit mijn studentenhuus, waar de wifi mij soms aan mijn lot over liet, heb ik veel geleerd van verschillende gesprekken met gemeenteambtenaren. Ik wil daarom allereest mijn dank uitspreken aan deze gemeenteambtenaren die, ondanks de hectische periode, tijd vrij wilden maken voor een interview.

Ik wil Jessie Post en Thomas Kuijpers van VNG International bedanken voor de ondersteuning via onze Teams meetings bij het zoeken van gemeenten en voor de feedback momenten tijdens het schrijven van mijn scriptie. Daarnaast was het schrijven van mijn afstudeerscriptie niet hetzelfde geweest zonder alle hulp, kritische commentaren, maar bovenal alle positieve woorden van mijn scriptiebegeleider Hans Vollaard. Als het zweet mij even uitbrak, gaven de videogesprekken mij altijd weer nieuwe energie. Tot slot wil ik vrienden en huisgenoten bedanken. Verschillende vrienden hebben mij een rustige studeerplek (met wifi) en morele ondersteuning gebracht. Ook heb ik op verschillende kamers van huisgenoten mogen studeren, als ik mijn eigen uitzicht even zat was.

Het was een enorm leerzame tijd.

Ik wens u veel lees plezier.

Veerle van der Kooij, juli 2020.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Wetenschappelijke relevantie	7
1.3 Maatschappelijke relevantie	8
1.4 Verloop van het onderzoek	10
2. Theoretisch kader	12
2.1 Europeanisering van lokale overheden	12
2.2 Toepassing EU-beleid	15
2.3 Factoren van invloed op correcte toepassing EU-wetgeving	18
2.3.1 Conflict regelgevingskaders	18
2.3.2 Het bewustzijn	19
2.3.3 Rolconceptie lokale ambtenaar	20
2.3.4 Correcte toepassing	22
2.4 Conclusie	25
3. Methoden en technieken	26
3.1 Onderzoeksstrategie: crucial casestudy	26
3.2 Casusselectie: PAS	27
3.3 Casusselectie: gemeenten	28
3.4 Process tracing en operationalisatie	30
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	35
3. Reconstructie verhaallijn PAS	37
4.1 Gemeente Súdwest-Fryslân	37
4.2 Gemeente Midden-Delfland	39
4.3 Gemeente Ede	40
4.4 Gemeente Noaberkracht Dinkelland Tubbergen	42
4.5 Gemeente Oisterwijk	44
4.6 Gemeente Heerenveen	45
4.7 Gemeente Rotterdam	47
4.8 Omgevingsdienst West-Holland	48
4.9 Conclusie	50
5. Conclusie	52
6. Discussie	53
6.1 Beperkingen van dit onderzoek	55
6.2 Suggesties voor vervolgonderzoek	56
7. Literatuurlijst	58

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS), de Nederlandse omzetting van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, is na een periode van vier jaar definitief door de Raad van State (hierna: RvS) onderuit gehaald (Rutten, 2019). De nationale overheid voldeed met het PAS niet aan een juiste invulling van de ‘passende beoordeling’ in artikel 6 lid 2 Europese Habitatrichtlijn (RvS, 2019). De Europese richtlijnen bepalen dat in geen geval sprake mag zijn van een stikstoftoename met significante gevolgen voor de ruim 160 Natura 2000-gebieden in Nederland (Natura 2000, z.d.). Het Nederlandse plan om later de natuurschade van stikstof uitstotende activiteiten te compenseren, werd in mei 2019 naar de prullenbak verwezen (Rutten, 2019).

De biodiversiteit staat in Europa enorm onder druk (Europese Commissie, 2011). Om deze reden werden lidstaten in de jaren negentig verplicht beschermde Natura 2000-gebieden aan te wijzen (van Bokkum & Leijten, 2019). Dit Natura 2000-netwerk is een uitwerking van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen, die de kern van het Europees milieubeleid ter bescherming van biodiversiteit vormen (Natura 2000, z.d.). De omzetting van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in de nationale wetgeving heeft lang geduurd (Beunen & Bouwma, 2013). Nadat het Hof van Justitie (hierna: HvJ) tot twee keer toe de Nederlandse overheid heeft veroordeeld tot het in gebreke blijven van de implementatie, zijn de bepalingen uiteindelijk in 2005 opgenomen in de Natuurbeschermingswet (nu: Wet Natuurbescherming) (BIJ12, z.d.). Deze rommelige implementatieprocedure is niet de enige reden tot discussie. Rechtszaken georganiseerd door fanatieke burgers leiden in de jaren daarop tot het vernietigen van natuurvergunningen voor bestemmingsplannen en bouwprojecten (Beunen & Bouwma, 2013). Onduidelijkheid rondom de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn blijkt de belangrijkste redenen voor de rechtszaken rondom Natura 2000-gebieden (Arnout & Kistenkas, 2011, p.13). Het PAS, dat op juli 2015 in werking trad, zou de oplossing voor de stikstofproblematiek rondom Natura 2000-gebieden zijn. Desondanks ontstond ook in de aanloop naar het PAS discussie en kritiek op de juridische zekerheid van

de programmatische aanpak ter bescherming van de biodiversiteit (Bokkum & Leijten, 2019). Het PAS functioneerde als basis voor toestemming voor activiteiten waarbij een natuurvergunning nodig is. Deze toestemming werd vooruitlopend op de toekomstig positieve gevolgen voor de Natura 2000-gebieden gegeven. In combinatie met de bescherming van de natuur bracht dit de vergunningverlening en zo ook de economische ontwikkeling op gang (RvS, 2019). Direct vochten natuurorganisaties het PAS aan op grond van omzeiling van EU-wetgeving (MOB, z.d.). In mei 2019 lagen alleen al 180 zaken over het PAS bij de RvS (RvS, 2019). Naast natuurvergunningen voor veehouderijen, vochten natuurorganisaties bestemmingplannen voor de bouw van nieuwe wegen of bedrijventerreinen aan (MOB, 2019). Projecten en plannen van gemeenten, boeren, ondernemers en projectontwikkelaars zaten vanaf dit moment op slot (Hofs, 2019).

De onduidelijkheid over de omzetting van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in nationale wetgeving heeft tot een periode vol spanning tussen Europese wetgeving (hierna: EU-wetgeving) en de Nederlandse invulling ervan geleid (Beunen & Bouwma, 2013). Als Europese richtlijnen te laat, onvolledig of onjuist door de nationale overheid worden omgezet in nationale wetgeving, zijn gemeenten, provincies en waterschappen zelf verantwoordelijk voor de correcte toepassing van de bepalingen uit de Europese richtlijnen (Europa decentraal, 2013). Het is daarom van belang dat gemeenten bewust zijn van de doelstellingen uit de Europese richtlijn en de implementatiedeadlines (ROB, 2013). Als dit bewustzijn mist, kunnen gemeentelijke activiteiten strijdig met Europese milieunormen rechtstreeks voor de nationale rechter geslepen worden (Europa decentraal, z.d.).

Gemeenten bevinden zich in een lastige situatie wanneer de Europese nadruk op de bescherming van de natuur botst met de nationale nadruk op economische ontwikkeling. Onduidelijkheid over de invloed van EU-wetgeving op de toepassing van beleid door lokale ambtenaren, heeft de afgelopen jaren tot verschillende verklaringen geleid. Dörrenbächer (2017, p.1333) beschrijft dat lokale ambtenaren bewuste keuzes maken tussen het Europese of nationale wetgevingskader in een situatie van conflict. Daarentegen beschrijft Treib (2014) dat lokale ambtenaren vaak niet bewust zijn van de Europese oorsprong van wetgeving, omdat Europese richtlijnen worden omgezet in nationale wetgeving.

Dit onderzoek biedt duidelijkheid door de theorie van Dörrenbächer (2017) te testen met gebruik van een *crucial case*. Het PAS leent zich uitstekend voor een *crucial case*, omdat hier

zowel het conflict tussen het Europese- en nationale regelgevingskader als het bewustzijn van de lokale ambtenaar aanwezig wordt geacht. Het vroegtijdige conflict blijkt uit de discussie en kritiek van juristen in aanloop naar het PAS, de rechtszaken die direct door natuurorganisaties werden aangespannen en de Kamervragen die direct na inwerkingtreding van het PAS werden gesteld (Partij voor de Dieren, 2015). Gepaard met de vele media-aandacht, wordt ook het vroegtijdig bewustzijn van de strijdigheid met EU-wetgeving verwacht. Als lokale ambtenaren bij het PAS geen bewuste keuzes maken op basis van het Europese of nationale wetgevingskader, dan is het hoogst onwaarschijnlijk dat EU-wetgeving in andere gevallen wel invloed heeft op de toepassing. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

'Passen lokale ambtenaren EU-wetgeving correct toe bij een conflict tussen het Europese en nationale wetgevingskader?'
--

1.2 Wetenschappelijke relevantie

In wetenschappelijk opzicht bestaat geen eenduidig beeld over de rol van lokale ambtenaren bij de implementatie van Europees beleid (Angelova et al, 2012; Thomann & Sager, 2017; Treib, 2014). Implementatieonderzoeken hebben zich voornamelijk op de transpositiefase gericht, ook wel de omzetting van de Europese richtlijn in nationale wetgeving. Deze onderzoeken focussen op de factoren die van invloed zijn op de correcte omzetting door nationale overheden (Treib, 2014, p.16). De praktische implementatie, de daadwerkelijke toepassing en handhaving van beleid door lokale ambtenaren, heeft nog minder aan aandacht gewonnen. Verschillende onderzoekers doen een oproep tot onderzoek naar de toepassing en naleving van Europees beleid op lokaal niveau (Bondarouk, 2017; Thomann & Sager, 2017; Treib, 2014; Versluis, 2007). Thomann & Sager (2017) benadrukken dat onderzoek naar de omzetting van Europese richtlijnen een incompleet beeld geeft van de daadwerkelijke implementatie. Onderzoek naar het individueel niveau van de lokale beleidsuitvoerders draagt bij aan de volledigheid van de kennis over het gehele implementatieproces. Vaker is vastgesteld dat *the law in books* niet hetzelfde is als *the law in action* (Versluis, 2004, 2007). Lipsky (1980) introduceert het begrip *street-level bureaucracy* om te verwijzen naar lokale ambtenaren die in direct contact staan met de maatschappij en burgers. Deze lokale ambtenaren worden door Lipsky (2010) ook wel de vormgevers van het beleid genoemd.

Lokale ambtenaren werken op straatniveau en kunnen op basis van beleidsvrijheid de implementatie richting geven. Om deze reden is het interessant om op dit niveau te onderzoeken welke factoren van invloed zijn op de correcte toepassing van EU-wetgeving. Dit onderzoek draagt bij aan de verdere verkenning van de toepassing van Europese richtlijnen door lokale ambtenaren.

Bovendien leidt dit testende onderzoek tot opheldering over de huidige verschillende verklaringen van Treib (2014) en Dörrenbächer (2017) binnen de literatuur. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag of de Europese oorsprong van regelgeving uitmaakt voor de toepassing van Europees beleid door lokale ambtenaren. Op basis van de verklaringen van Treib (2014) zijn lokale ambtenaren niet bewust van deze oorsprong van regelgeving. Dit zou betekenen dat bij het analyseren van de toepassing van EU-wetgeving, in het vervolg theoretische- en empirische inzichten van de nationale implementatieonderzoeken gelden. Daartegenover staan de recente onderzoeken van Dörrenbächer (2017) en Mastenbroek (2017), die stellen dat lokale ambtenaren bewust voor de toepassing van één van de wetgevingskaders kiezen. Dörrenbächer (2017) koppelt motieven uit de Sociale-psychologie aan de keuzes die lokale ambtenaren bij de toepassing maken. Instrumentele en normatieve motivaties staan aan de basis voor de toepassing van Europese ofwel nationale wetgeving. Quaglia et al. (2008) concludeerde op nationaal niveau, dat ambtenaren over het algemeen nationale wetgeving toepassen vanwege een zwakke loyaliteit aan de EU. Het nationaal openbaar bestuur is voor hen het belangrijkste referentiepunt, waardoor de nationale politieke eisen sterker wegen bij de vormgeving van beleid (Mastenbroek, 2017). De rol van EU-wetgeving bij de toepassing van beleid door lokale ambtenaren is een interessant onderzoeksonderwerp, omdat dit niveau verder afstaat van de nationale beleidsvoorkeuren. Dit onderzoek biedt inzicht in de rol van lokale ambtenaren bij de implementatie van EU-wetgeving.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Een miljoen diersoorten in de wereld zijn bedreigd met uitsterven, waarschuwen biodiversiteit wetenschappers (Verenigde naties, 2019). Biodiversiteit betekent dat er een verscheidenheid aan levende organismen op de planeet bestaat. Veranderingen in landgebruik, klimaat en vervuiling ten gevolge van menselijke activiteit vermindert de

biodiversiteit (Europese Commissie, z.d.). Biodiversiteit zorgt voor fris water, schone lucht, goede kwaliteit van de bodem en bestuiving van de gewassen. Het gaat klimaatverandering tegen en mindert de impact van natuurrampen (Europa Nu, 2020). De bescherming van de biodiversiteit laat zich niet binnen de landgrenzen vangen. Daarmee is het een fundamenteel overschrijdend vraagstuk dat een gemeenschappelijke aanpak vergt (Europese Commissie, 2020). De Europese Unie (hierna: EU) legt sinds 2010 een sterke nadruk op de verbetering van de biodiversiteit in Europa.

De Europese biodiversiteitsstrategie 2020 zet in op de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Daarnaast zet de EU zich in voor de groei van het Natura 2000-gebied, dat mondiaal het grootste beschermde netwerk van natuurgebieden is. Ondanks successen van de biodiversiteitsstrategie 2020 heeft het niet geleid tot het omkeren van de negatieve trend (Europees Parlement, 2020). Om deze reden is de biodiversiteitsstrategie 2030 een belangrijk onderwerp van de Europese Green Deal. De Europese Green Deal is een ambitieus plan van de EU met als doelstelling een klimaatneutraal Europa in 2050 (Europa Nu, z.d.). De bescherming en het herstel van Natura 2000-gebieden speelt hierbij een belangrijke rol (Europese Commissie, 2020). Eurocommissaris Frans Timmermans benadrukt ook de rol van lokale besturen binnen de Europese Green Deal. Innige samenwerking tussen het rijk en de lokale overheden is de sleutel tot succes (Trommel, 2019). Gemeenten zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Europese milieunormen. De gezamenlijke aanpak van de bescherming van de natuur is vooral ook een maatschappelijke transitie. Beslissingen hebben impact op hoe de burgers wonen, zich verplaatsen en hoe burgers geld verdienen (PBL, 2020).

Het Europese integratieproces heeft sinds het verdrag van Lissabon een opmars gemaakt (Arnouts & Kistenkas, 2011). De belangrijkste doelstellingen van Europese integratie zijn eenwording, uniforme toepassing van regels en gelijkwaardige voorwaarden om daarmee een gelijke concurrentiepositie voor alle lidstaten te krijgen. Uniforme toepassing bestaat alleen als lokale overheden in de praktijk ook correct de Europese norm toepassen (Versluis, 2007, p. 50). Het Europese integratieproces heeft als gevolg dat Europese richtlijnen steeds meer invloed hebben op het lokaal beleid van gemeenten (VNG, 2008). Lokale bestemmingsplannen worden in toenemende mate door de rechter geblokkeerd op basis van EU-wetgeving. Onjuiste toepassing van Europese regels leidt dan tot verregaande gevolgen voor gemeenten

(Verhelst, 2019, p.10). Het is evident dat Europese afspraken steeds belangrijker worden voor de bescherming van de natuur, echter is het nog de vraag of lokale overheden de EU-wetgeving ook daadwerkelijk correct toepassen (Bever & Verhelst, 2013). Speelt de EU-wetgeving omtrent dit urgente en grensoverschrijdende vraagstuk van natuur en milieu bij gemeenten, of heerst er nog een zeker ongemak bij de toepassing van EU-wetgeving?

1.4 Verloop van het onderzoek

‘Passen lokale ambtenaren EU-wetgeving correct toe bij een conflict tussen het Europese en nationale wetgevingskader?’ Om deze hoofdvraag te beantwoorden volgt ten eerste een literatuuronderzoek. Dit literatuuronderzoek behandelt de volgende theoretische deelvragen:

- a) Wat betekent europeanisering voor lokale overheden?
- b) Wat is toepassing?
- c) Welke factoren leiden tot correcte toepassing door lokale ambtenaren?

Verschillende aspecten van europeanisering worden behandeld. Vervolgens beperkt dit onderzoek zich tot de implementatie van EU-wetgeving. Aan de hand van de literatuur op *street-level bureaucracy* komt de toepassing door lokale ambtenaren aan bod. Deze literatuur verwacht een verschil tussen EU-wetgeving en de daadwerkelijke uitvoering, waardoor correcte toepassing achterwege blijft. Tot slot wordt de huidige discussie binnen de literatuur omtrent de invloed van de Europese oorsprong van wetgeving op de toepassing geschetst. Het onderzoek wordt door middel van een *crucial case*-benadering uitgevoerd. Als bij het PAS geen loyaliteitsconflict tussen de toepassing van Europese en nationale wetgeving door lokale ambtenaren wordt ervaren, dan worden de verklaringen van Dörrenbächer (2017) niet onderbouwd. De casus draait om Nederlandse gemeenten die dichtbij een Natura 2000-gebieden liggen. Bij deze lokale ambtenaren wordt het bewustzijn van de (strijdigheid met) Europese Habitatrichtlijn verwacht, aangezien de afstand tot het Natura 2000-gebied grote impact heeft op de uitvoering van beleid. Per gemeente wordt de toepassing van het PAS vanaf de komst in juli 2015 tot aan de consequenties van de uitspraak in mei 2019 geanalyseerd. De analyse stopt daar, omdat het conflict definitief is en overheden langzaam bezig zijn met de vormgeving van nieuw beleid. De analyse wordt vanuit de volgende drie empirische deelvragen gestructureerd:

Empirische deelvragen:

1. Zijn lokale ambtenaren bewust van de Europese oorsprong van wetgeving bij de toepassing van beleid?
2. Op basis van welke motieven handelt de lokale ambtenaar bij een conflicterend Europees en nationaal regelgevingskader?
3. Leidt dit tot de correcte toepassing van Europese wetgeving?

De reconstructies van het PAS per gemeente beantwoorden de empirische vragen. De reconstructies tezamen vormen het antwoord op de hoofdvraag en daarmee de conclusie van dit onderzoek. Tot slot volgt de discussie, waarbij implicaties van het onderzoek reflecteren op de bevindingen.

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch kader komen de verklaringen omtrent de invloed van EU-wetgeving op de toepassing van beleid door lokale ambtenaren aan bod. De drie theoretische deelvragen zijn hiervoor leidend. Dit is een onderzoek op het vlak van europeanisering (H2.1). Dat behelst de aanpassing aan de Europese integratie door lokale overheden. Europeanisering komt aan bod om de rol van lokale overheden ten opzichte van de EU te begrijpen. Ten tweede wordt er gekeken naar de toepassing van Europees beleid door lokale overheden (H2.2). Hieruit zal het belang van lokale beleidsvrijheid en de persoonlijke overwegingen van de lokale ambtenaar voor de toepassing van beleid blijken. Ten derde beschrijven verschillende onderzoekers de factoren die van invloed zijn op de correcte toepassing door lokale ambtenaren (H2.3).

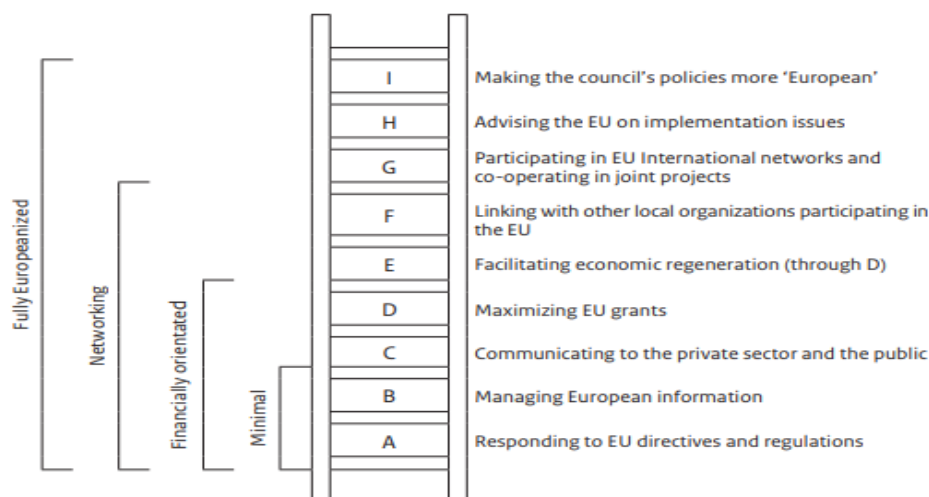
2.1 Europeanisering van lokale overheden

Europeanisering is ontstaan vanuit het proces van Europese integratie (Radaelli, 2004). Het Europese integratieproces is een eenwordingsproces van Europese landen door het combineren van Europese en nationale idealen (Olsen, 2002). Het begrijpen van de dynamiek tussen de EU en de lidstaten is volgens Vink (2002) belangrijk voor het begrijpen van Europeanisering als een tweezijdig proces.

Aan de ene kant legt de EU wet- en regelgeving op aan alle lidstaten. De EU fungeert hierbij als een soort supranationale staat. Lidstaten dragen bevoegdheden over aan de EU, waardoor zij gehouden zijn om de gemaakte afspraken en regels na te leven. Aan de andere kant bestaat de EU niet zonder haar lidstaten. Concessies tussen nationale en Europese belangen vormen dus het integratieproces tussen de EU en de lidstaten (Vink, 2002). Bij Europese integratie gaat het voornamelijk om formele wijzigingen in Europees beleid. Bij europeanisering is de EU daarentegen zowel oorzaak als eigenschap van de verandering. Hierbij leiden zowel informele en formele zaken tot de aanpassing aan EU-wetgeving door overheden (Bache & Jordan, 2006, p.30). Daarbij ligt bij europeanisering ook een grote focus op de relatie van lidstaten tot Brussel en de binnenlandse politiek (Quaglia et al., 2008, p. 406). Europeanisering heeft geen eenduidige betekenis (Olsen, 2002). Echter stelt Olsen (2002) dat de invloed van de EU op de verandering in overheidsstructuren en de unificatie van het politieke proces, de belangrijke componenten van europeanisering zijn. Dit ligt in lijn met de definities van Vink (2002) en

Radaelli (2004), die europeanisering als veranderingen door Europese invloeden beschrijven. Hieraan voegen zij de tweezijdige relatie toe; de invloed van de lidstaat op de EU en omgekeerd. Europeanisering werkt dus als een proces vanuit twee perspectieven.

De ontwikkeling van de eenheidsmarkt en het uitvaardigen van regionaal beleid rond de jaren 80 confronteerde lokale overheden in toenemende mate met Europese wet- en regelgeving (Verhelst, 2019). Het Europese integratieproces bestond vanaf dat moment steeds meer uit de wisselwerking tussen de EU en lokale overheden (De Wachter, 2013). Gemeentelijke activiteiten werden in toenemende mate geconfronteerd met EU-wetgeving, waardoor het belang van kennis en inzicht over de inhoud van Europese regels groeide (De Rooij, 2002). Ook op lokaal niveau is europeanisering een tweezijdig proces (John, 2000). Zo beschrijft John (2000, p. 882) verschillende niveaus waarin lokale overheden aan europeanisering doen (zie: figuur 1).



Figuur 1: De Europeaniseringladder

Europeanisering van lokale overheden ziet John (2000, p. 882) als: *“Local policy making becoming an aspect of the EU, and European ideas and practices transferred to the core of local decision-making”*. Bache (2006) onderscheidt deze twee communicatielijnen als het ‘uploaden’ van voorkeuren richting de EU en het ‘downloaden’ van Europese zaken door lokale overheden. Lokale overheden onderaan de Europeaniseringsladder ‘downloaden’ van het Europees niveau naar de binnenlandse arena. Dit houdt zowel het aanpassen aan EU-wetgeving als het streven naar EU-fondsen in (zie: figuur 1 ‘minimal’ en ‘financially oriented’)

(John, 2000, p. 882). Europeanisering gaat echter verder dan het enkel aanpassen aan EU-wetgeving. Eigen belangen onder de aandacht brengen, politieke eisen formuleren en innovatieve praktijken overdragen behoren tot het 'uploaden' door lokale overheden (Verhelst, 2019). Lokale overheden die een proactieve houding aanmeten kunnen op deze manier direct het Europese besluitvormingsproces beïnvloeden. Ook kunnen zij de lokale belangen behartigen via lobbykantoren in Brussel, belangenverenigingen of Europese netwerken. Het Comité van Regio's is een voorbeeld van een spreekbuis voor lokale en regionale overheden (DeWachter, 2013, p.24). Uit onderzoek van Börzel (2001, p.2) is een grotere kans op correcte toepassing van EU-wetgeving op nationaal niveau gebleken, als lidstaten actief betrokken zijn bij de EU. Dit is ook op het lokale niveau geconstateerd. Vroegtijdige betrokkenheid van lokale overheden bij de totstandkoming van wetgeving kan problemen met de uitvoering voorkomen (Hilterman, z.d.).

Naast deze verticale europeaniseringsprocessen tussen de EU en de lokale overheden bestaan ook horizontale processen van europeanisering. Horizontale processen bestaan zonder inmenging van de EU en wordt 'crossloading' genoemd (Rooyen, 2009). 'Crossloading' verwijst naar netwerken van lokale overheden die elkaar versterken door kennis en ervaringen te delen. Vroeger was de Europese invloed binnen gemeenten veelal beperkt tot subsidiekansen of het passief volgen van beleid (De Rooij, 2002). Alhoewel in steeds meer gemeenten Europese zaken actief worden besproken, is dit voor vele gemeenten nog een onontgonnen terrein (Marshall, 2005). Een netwerk van lokale overheden kan vele voordelen opleveren. Zo kunnen zij samen Europese fondsen werven en innovatieve praktijken delen. Door het delen van ervaringen en middelen vergroten zij de individuele capaciteit en gaan lokale overheden samen grote maatschappelijke opgaven aan (Marshall, 2005). Het delen van ervaringen in een netwerk heeft positieve invloed op de toepassing van EU-wetgeving binnen de lokale overheden (De Rooij, 2002).

a) Wat betekent europeanisering voor lokale overheden?

Europeanisering is een tweezijdig proces, waarbij lokale overheden zich enerzijds aanpassen aan EU-wetgeving en anderzijds acties ondernemen om de eigen belangen (in groepsverband) op Europees niveau te behartigen.

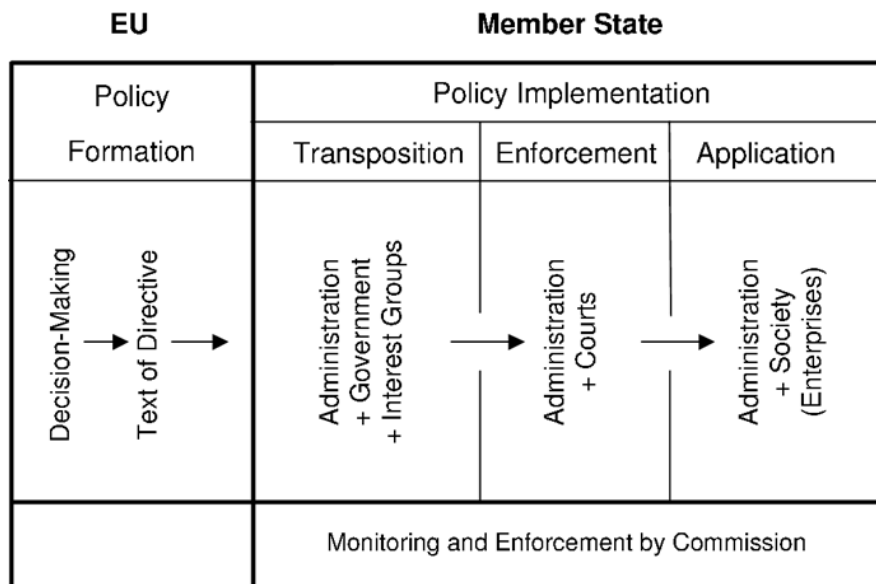
2.2 Toepassing EU-beleid

Het implementeren van Europees (milieu)beleid is een vorm van Europeanisering. Lidstaten zijn verplicht Europese wet- en regelgeving te implementeren. Dit onderzoek focust op Europese richtlijnen, omdat Europese richtlijnen door de nationale overheid worden omgezet in Nederlandse wetgeving. In dit onderzoek wordt europeanisering gezien als 'downloaden' in de vorm van implementatie van Europese richtlijnen met een focus op het lokale niveau.

De EU heeft verschillende regelgevende bevoegdheden. Deze regelgevende bevoegdheden bestaan uit verordeningen, richtlijnen en besluiten (artikel 288 VwEU). De verordening is direct toepasbaar in de lidstaten en vereist geen omzettingswetgeving. Richtlijnen zijn verbindend ten opzichte van haar resultaat. Na uitvaardiging van de richtlijn door de EU kiezen lidstaten zelf de vorm en middelen. De lidstaten zijn verplicht om binnen een bepaalde termijn de Europese richtlijn om te zetten in nationale wetgeving (artikel 288 VwEU). Europese richtlijnen houden rekening met verschillen in nationale systemen binnen de Europese gemeenschap (Bondarouk, 2017, p.2). Het voorrangsbeginsel bepaalt dat EU-wetgeving boven het nationale recht van de lidstaten staat. Het HvJ heeft in het arrest Costa tegen Enel (1964) bepaalt dat lidstaten de Europese bepaling dienen toe te passen, indien een nationaal voorschrift in strijd is met deze Europese bepaling (Barents, 2010).

Het implementatieproces van een Europese richtlijn gaat als volgt (zie: figuur 2). De Europese richtlijnen worden op Europees niveau gevormd. De Europese Commissie heeft het recht van initiatief en publiceert het wetsvoorstel. Het Europees Parlement kijkt vervolgens welke elementen zij willen wijzigen, toevoegen en schrappen. Deze aanpassingen worden amendementen genoemd. De Raad van de EU beslist of zij akkoord is, anders volgt een tweede lezing. De richtlijn treedt in werking na de afgesproken implementatieperiode (Europees Parlement, z.d.). De EU is voor de implementatie van Europese richtlijnen afhankelijk van de lidstaten. In de transpositiefase zetten lidstaten Europese richtlijnen om in nationale wetgeving. De EU houdt toezicht op de transpositie door lidstaten. Bij niet-naleving van de Europese richtlijn start de Europese Commissie een juridische procedure tegen de lidstaat bij het HvJ (Bondarouk, 2017). Na de transpositiefase worden de maatregelen uitgevoerd door (overheid)organisaties. De uitvoeringsfase bestaat uit praktische implementatie, ofwel de toepassing en handhaving van de maatregelen. In de toepassingsfase wordt EU-wetgeving tot

uitvoering gebracht, waarna rechtbanken en overheden in de handhavingsfase bevoegd zijn organisaties verantwoordelijk te houden voor de naleving (Treib, 2014, p.6).



Figuur 2: Fasen van het implementatieproces (Treib, 2014, p.6)

Tot nu toe is vooral aandacht geweest voor de transpositie van richtlijnen in eerdere onderzoeken. De rol van lokale overheden bij de praktische implementatie van richtlijnen is nog minder bekend. Omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetgeving leidt niet noodzakelijkerwijs tot de correcte toepassing (Versluis, 2007). Het implementatieproces is een politiek proces waarbij beleid alsmaar hervormd en opnieuw gedefinieerd wordt (Pülz & Treib, 2007). De toepassingsfase op lokaal niveau is dus cruciaal voor de correcte implementatie van het gemeenschapsrecht (Thomann & Sager, 2017).

Twee stromingen domineren hoofdzakelijk in de onderzoeken naar de implementatie van EU-beleid. Ten eerste een rationele, klassieke benadering van beleid, waarbij beleid top-down vanuit een centraal punt wordt aangestuurd. Beleid is succesvol als de uitkomst gelijk is aan opgestelde beleidsdoelen (Bekkers, 2012, p. 94). De bottom-up benadering benadrukt de rol van lokale ambtenaren als probleemoplossers. Beleid is in dit opzicht succesvol als beleidsuitkomsten overeen komen met de belangen en voorkeuren van lokale ambtenaren (Thomann & Sager, 2017. p. 1255). Dit betekent dat de praktische implementatie niet hoeft te leiden tot naleving van EU-wetgeving (Versluis, 2004). Barrett (2004, p. 251) beschrijft de toepassingsfase als *putting policy into action*. Bekeken vanuit de bottom-up benadering heeft deze vertaalslag een risico op een implementatietekort. Dit tekort ontstaat als de praktische

implementatie afwijkt van de EU-wetgeving (Hill & Hupe, 2002, p.11). De verwachte uitvoering strookt niet met de realiteit doordat vele stappen tussen de Europese besluitvorming en de lokale uitvoering bestaan (Pressman & Wildavsky, 1984). Bij elke stap strijden verschillende spelers voor de meest voordelige interpretatie van beleid. Dit politieke proces bestaat uit onderhandelingen, verschillende denkbeelden, percepties en machtsrelaties (Barret 2004; Pülzl & Treib, 2006).

Op grond van de *street-level bureaucracy* literatuur is dit implementatietekort tussen EU-wetgeving en de toepassing op lokaal niveau te verwachten. Lipsky (1980) introduceert in zijn werk de rol van *street-level bureaucrats*, waarbij de lokale ambtenaren op straatniveau interacties hebben met burgers. Met *Street-level bureaucracy* doelt hij op overheidsmedewerkers die over aanzienlijke beleidsvrijheid beschikken bij de uitvoering van hun werk (Lipsky, 1980, p.3). De belangen van burgers, de eigen percepties op de maatschappij en de nationale en lokale politiek hebben invloed op de uitvoering. De voorkeuren en belangen van *street-level bureaucrats* zijn belangrijke factoren voor de implementatie binnen de bottom-up benadering. De rol van de lokale ambtenaar is gedichotomiseerd. Enerzijds ligt de nadruk binnen het werk van de lokale ambtenaar op het volgen van een rigide script. Voorgeschreven beleid en doelen worden nageleefd. Anderzijds beschikt de lokale ambtenaar een zekere vrijheid om besluiten te beïnvloeden. Persoonlijke en professionele normen kunnen op deze manier richting geven aan de uitvoering van beleid (Christensen, 1991). Dit maakt *street-level bureaucrats* cruciale actoren bij de vormgeving van beleid (Lipsky, 2010).

b) Wat is toepassing?

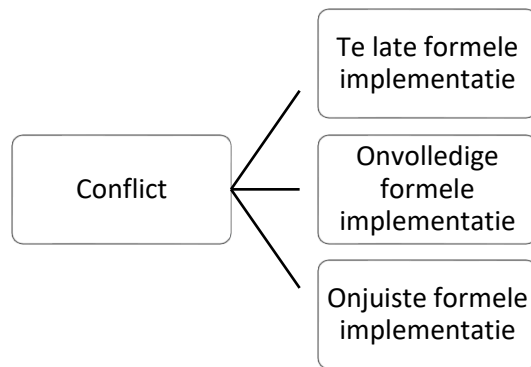
Toepassing is de vertaalslag van beleid naar actie, waarbij lokale ambtenaren op basis van beleidsvrijheid de uitvoering van (Europees) beleid kunnen vormgeven.

2.3 Factoren van invloed op correcte toepassing EU-wetgeving

De toepassing van beleid is nog weinig onderzocht op lokaal niveau. Binnen de bottom-up benadering van implementatie bestaat nog geen eenduidig beeld over de manier waarop lokale ambtenaren beleid tot uitvoering brengen (Angelova et al, 2012; Thomann & Sager, 2017; Treib, 2014). Verschillende factoren uit de literatuur spelen een rol. Ten eerste een conflict tussen het nationale en EU-wetgevingskader (H2.3.1). Bij een conflict zijn lokale ambtenaren zelf verantwoordelijk voor de correcte toepassing van EU-wetgeving. Ten tweede het bewustzijn van de Europese oorsprong van regelgeving (H2.3.2). Verschillende auteurs zijn het niet eens over de invloed van de Europese oorsprong van wetgeving op de toepassing. Vervolgens bepalen verschillende rolconcepties van de lokale ambtenaar de motieven op basis waarvan zij handelen (H2.3.3). Tot slot worden lokale ambtenaren binnen de literatuur omschreven als *double-hatted agents*. Zij hebben een dubbele verantwoordelijkheid om zowel EU-recht als nationale wetgeving toe te passen (H2.3.4). Zoals Dörrenbächer (2017) in haar onderzoek stelt kan er een loyaliteitsconflict optreden als de Europese- en nationale wetgevingskaders onverenigbaar zijn. Lokale ambtenaren maken dan bewuste keuzes tussen het Unierecht of de nationale wetgeving.

2.3.1 Conflict regelgevingskaders

Een conflict ontstaat bij te late, onjuiste of onvolledige formele implementatie (zie: aanleiding). Bij het opstellen van richtlijnen verwacht de EU dat lidstaten zich conformeren aan de doelstellingen die zij oplegt. In beginsel is een Europese richtlijn gericht aan de nationale overheid. Nationale kaders gelden wanneer de richtlijn op tijd is omgezet in nationaal recht én de nationale wetgeving bijdraagt aan de opgestelde doelstellingen van de EU. De nationale wet vervangt als het ware de Europese richtlijn, waardoor lokale ambtenaren verantwoording schuldig zijn aan de rijksoverheid (Thomson, 2007). Voldoet de omzetting niet aan de drie criteria, dan zijn lokale ambtenaren zelf verantwoordelijk voor de juiste naleving van het EU-recht. Dit biedt kansen voor lokale ambtenaren om bij de toepassing van beleid op basis van EU-wetgeving te handelen. Het is dan wel van belang dat lokale ambtenaren op de hoogte zijn van zowel de implementatiedeadline als de doelstellingen van de richtlijn. Conflict wordt in dit onderzoek dus gedefinieerd als: 'De mogelijkheid voor lokale ambtenaren om de EU-wetgeving als referentiepunt te gebruiken bij het toepassen van beleid' (Dörrenbächer, 2017, p.1330).



Figuur 3: Factoren van invloed op toepassing EU-wetgeving

2.3.2 Het bewustzijn

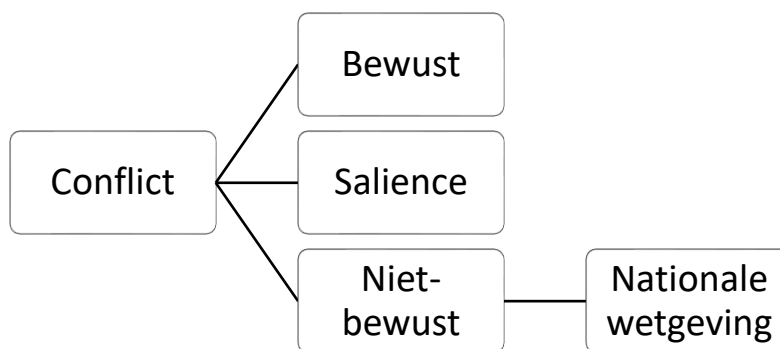
Het bewustzijn wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: ‘de lokale ambtenaar heeft kennis van de Europese oorsprong van wetgeving’. Binnen de literatuur bestaat geen eenduidige opvatting of de Europese oorsprong van regelgeving uitmaakt bij de toepassing door lokale ambtenaren. Desalniettemin is het bewustzijn een belangrijk criterium voor de correcte toepassing van regelgeving.

De praktische implementatie van Europese richtlijnen verschilt niet van de praktische implementatie van puur nationale wetgeving, stellen verschillende auteurs (Treib, 2014; Falkner et al. 2005, 2008; Versluis, 2003, 2004, 2007; Ciavarini Azzi, 1988). Lokale ambtenaren zijn volgens hen niet bewust van de Europese oorsprong van regelgeving. Europese richtlijnen worden namelijk op nationaal niveau omgezet in nationale wetgeving. Deze wetten worden vervolgens uitgevaardigd door de nationale overheid en door lokale overheden toegepast. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat lokale ambtenaren bewust de opgestelde normen vanuit de EU toepassen. Treib (2014, p. 32) stelt dat dezelfde beleidstheorieën toegepast kunnen worden, zoals bij puur nationaal overheidsbeleid vanuit de lidstaten. Daarbij heeft hij vijf factoren gevonden die naleving van wetgeving beïnvloeden. Hij bespreekt het belang van de capaciteit, coördinatie en effectieve monitoring bij het implementeren. Daarbij blijkt ook dat de fit tussen wetgeving en de bestaande structuren van belang is. Wetten die een grote gedragsverandering van ambtenaren vereisen worden minder snel toegepast. Tot slot de voorkeur voor en het belang van het onderwerp, ook wel de beschreven als *saliency*.

Saliency bestaat in alle fasen van het beleidsproces. Ambtenaren opereren met een beperkte beschikbaarheid van tijd en het besef dat niet alle beleidsonderwerpen dezelfde aandacht

kunnen krijgen. Daarom richten ambtenaren zich vaak op de onderwerpen die de meeste aandacht trekken (Bondarouk, 2017). Versluis (2007, p.61) beschrijft dat minder zichtbare onderwerpen leiden tot mindere praktische implementatie. Het maken van keuzes door lokale ambtenaren wordt ook wel de verdeling van aandacht genoemd (Noordegraaf, 2000). Kingdon (1995, p. 93) beschrijft dat sommige onderwerpen eerder worden opgepikt dan andere door *focusing events*, dit zijn ingrijpende veranderingen of plotselinge gebeurtenissen. Vaak is er een gebrek aan genoeg tijd en middelen om regels van verschillende beleidsterreinen te implementeren. Keuzes leiden tot het prioriteren van een beleidsonderwerp boven een ander. De selectieve aandacht van lokale ambtenaren zorgt bij een *focusing event* ervoor dat een bepaald beleidsonderwerp hoger op de beleidsagenda komt. Onderwerpen die door grote juridische rechtszaken, veel media-aandacht of maatschappelijke druk gaan spelen.

Daarentegen zijn ambtenaren volgens Dörrenbächer (2017) en Mastenbroek (2017) bewust van de multi-level context waarin zij werken. Ondanks het geringe aantal onderzoeken naar de praktische implementatie op lokaal niveau, stelt Dörrenbächer (2017) dat bovengenoemde auteurs onterecht het straatniveau van het implementatieproces negeren. Lokale ambtenaren zijn volgens haar onderzoek verrassend bewust van de Europese oorsprong van regelgeving. Op basis van verschillende motieven zouden lokale ambtenaren bewuste keuzes maken voor de naleving van het Europese of nationale kader (Dörrenbächer, 2017, p. 1343).



Figuur 4: Factoren van invloed op toepassing EU-wetgeving

2.3.3 Rolconceptie lokale ambtenaar

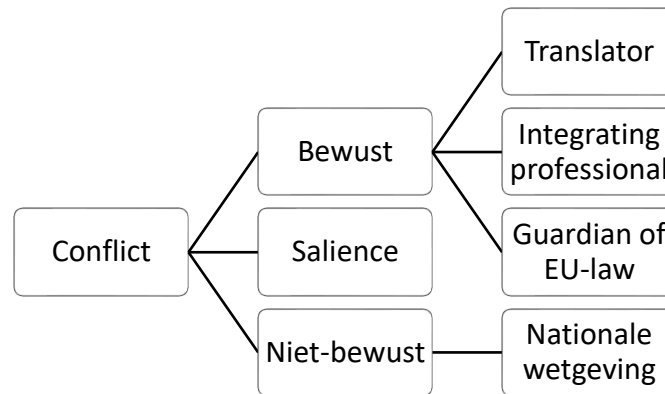
Ambtenaren balanceren tussen nationale politieke voorkeuren en de effectieve bewaking van Europese regelgeving (Mastenbroek, 2017). Het bewustzijn van deze dubbele rol heeft invloed op de toepassing van wetgeving. Deze dubbele rol is door Mastenbroek (2017) onderzocht

aan de hand van een typologie die drie verschillende rolconcepties onderscheidt. De rolconceptie bepaalt het handelen van de lokale ambtenaar.

Christensen (1991) beschrijft binnen zijn typologie de spanning tussen politieke loyaliteit en professionele autonomie. Politieke loyaliteit maakt, in de klassiek Weberiaanse visie, een onderscheid tussen de politieke leiders als *policy-makers* en de ambtenaren als *policy-takers* in. Hierbij zijn ambtenaren verantwoordelijk voor het implementeren van beleid op basis van de uitgevoerde wetten en regels. Binnen de moderne visie op politieke loyaliteit participeren zowel politieke leiders als ambtenaren in het besluitvormingsproces. Enerzijds brengen politieke leiders belangen en waarden vanuit de samenleving in de besluitvormingsarena, anderzijds voegen ambtenaren feiten en kennis op basis van hun expertise toe (Christensen, 1991, p. 305). Volgens het principe van politieke loyaliteit zijn ambtenaren loyaal aan hun politieke superieuren (Mastenbroek, 2017, p. 1292). Bovendien speelt ook het belang van professionele autonomie, zodat publieke beslissingen worden genomen aan de hand van onafhankelijke expertise. Lokale ambtenaren moeten zich vrij voelen om hun professionele mening in te kunnen brengen, zelfs als deze op gespannen voet staat met nationale programma's die door politieke leiders zijn gemaakt (Christensen, 1991, p. 310). De rolconceptie van een lokale ambtenaar wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: De spanning tussen de politieke loyaliteit en de professionele autonomie die lokale ambtenaar voelt bij het toepassen van beleid.

Deze twee bureaucratische rolconcepties worden gebruikt om een EU-gerelateerde typologie over de rolconceptie van de ambtenaar op het lokaal niveau te duiden. Deze typologie is afgeleid uit het onderzoek van Mastenbroek (2017), waarbij een ambtenaar kan worden gezien als een *Translator*, *Guardian of EU-law* en *Integrating professional*. De lokale ambtenaar die voornamelijk gedreven is door beleidsvoorkeuren binnen de nationale en lokale overheid, wordt gezien als een *Translator*. Het gaat hierbij om een politiek loyale ambtenaar, die politieke voorkeuren zwaarder zal wegen dan Europese voorkeuren. Ten tweede kunnen lokale ambtenaren hun rol vormgeven als een *Guardian of EU-law*. Professionele autonomie speelt dan een grote rol in het handelen van de lokale ambtenaar. EU-wetgeving wordt zo goed mogelijk nageleefd bij de toepassing, zonder rekening te houden met (conflicterende) politieke invloed. Ten slotte probeert de *Integrating professional* Europese regelgeving en nationale voorkeuren zo goed mogelijk met elkaar te verzoenen. De

derde rol is een geïntegreerde positie van de lokale ambtenaar. Hierbij beseffen lokale ambtenaren dat zij zowel nationale politieke als Europese juridische vereisten moeten naleven.



Figuur 5: Factoren van invloed op toepassing EU-wetgeving

2.3.4 Correcte toepassing

Op basis van verschillende motieven maken lokale ambtenaren bewuste keuzes voor het prioriteren van een van de regelgevingskaders bij conflict, stelt Dörrenbächer (2017). Allereerst zijn lokale ambtenaren volgens Dörrenbächer (2017, p.1330) vaak bewust van de Europese oorsprong van regelgeving. Bij conflict tussen de Europese en nationale wetgeving ontstaat volgens Dörrenbächer (2017) een loyaliteitsconflict. Een loyaliteitsconflict betekent dat de lokale ambtenaar verantwoordelijkheid voelt voor het naleven van twee regelgevingskaders, waarbij de instrumentele en normatieve motivaties leiden tot het prioriteren van het Europees of nationaal recht (Egeberg & Trondal, 2009). Op basis van verschillende motieven maakt de lokale ambtenaar een keuze voor de correcte toepassing van Europees beleid. Correcte toepassing betekent in dit onderzoek: De Lokale ambtenaar past de EU-wetgeving correct toe.

Dörrenbächer (2017) onderzocht in welke gevallen lokale ambtenaren bij de uitvoering van Europese migratiewetgeving in Duitsland het EU-recht correct toepassen. Vanuit de *street-level bureaucracy* literatuur (Lipsky, 1980) in combinatie met de Sociale psychologie (Tyler, 2006) onderscheidt zij twee motieven voor de toepassing van beleid. Ten eerste de instrumentele motivaties van de lokale ambtenaar. Het handelen van de lokale ambtenaar wordt gedomineerd door het vermijden van straffen en het afwegen van risico's (Winter &

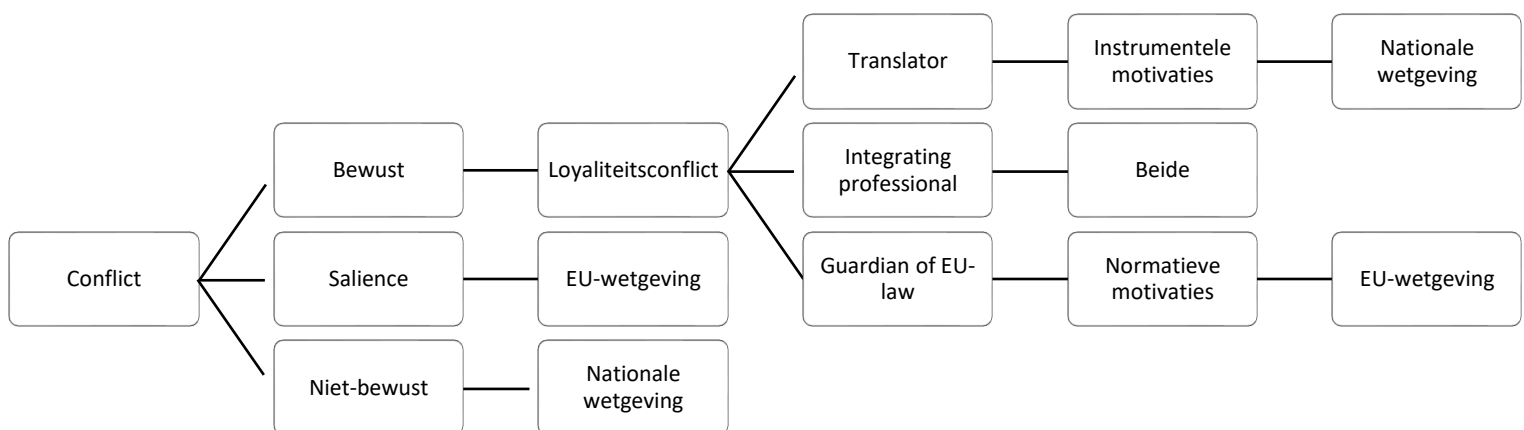
May, 2011). Het gaat daarbij om politieke opdrachtgevers en rechtbanken die de lokale ambtenaar verantwoordelijk kunnen houden. Ook routines, werkdruk en de mogelijke consequenties van beslissingen spelen een rol binnen de instrumentele motivaties (Dörrenbächer, 2017, p. 1331). De normatieve motivaties zijn opgesplitst in procedureel-normatieve en substantief-normatieve motivaties. Vanuit het procedureel-normatief perspectief zijn lokale ambtenaren loyaal aan wetgeving, die zij als legitiem ervaren. In het onderzoek van Tyler (2006) is gebleken dat wet- en regelgeving eerder door autoriteiten wordt geaccepteerd, indien lokale ambtenaren het gezag van de wetgevende autoriteit als eerlijk ervaren. Binnen de multi-level context betekent dit dat lokale ambtenaren beide regelgevingskaders beoordelen aan de hand van legitimiteit (Dörrenbächer, 2017, p. 1332). Lokale ambtenaren geven voorkeur aan EU-wetgeving als zij EU-recht als superieur aan nationale wetgeving zien. Ook als zij hier geen voordeel aan hebben. Het substantief-normatieve perspectief duidt op persoonlijke gevoelens van rechtvaardigheid. Voorkeur wordt gegeven aan het wetgevingskader met de meest rechtvaardige uitkomst (Dörrenbächer, p.1333). Lokale ambtenaren staan in direct contact met burgers, waardoor morele overwegingen meespelen bij de toepassing van beleid.

Over het algemeen passen lokale ambtenaren nationale wetgeving toe als zij op basis van instrumentele motivaties handelen. Gerechtelijke of uitvoerende controle kan de lokale ambtenaar ontmoedigen om nationale wetgeving te omzeilen. Het verdiepen in Europese richtlijnen kost daarbij meer tijd en extra werkdruk. Instrumentele motivaties worden versterkt door de afwezigheid van een fysieke EU-principaal die het gedrag van de lokale ambtenaar in de gaten houdt (Treib, 2014, p. 6). Procedureel-normatieve motivaties leiden bij loyaliteit van de lokale ambtenaar aan EU-wetgeving tot het toepassen daarvan. In het onderzoek van Mastebroek (2017) werd onder nationale ambtenaren echter voornamelijk een zwakkere EU-loyaliteit geconstateerd. Nationale ambtenaren waren loyaal aan de nationale politiek en pasten vooral nationale wetgeving toe. De substantief-normatieve motivaties laten in het onderzoek van Dörrenbächer voornamelijk de toepassing van EU-wetgeving zien. Afwijken van nationale wetgeving gebeurt dan op rechtvaardigheidsgevoelens dat het Europese kader tot betere uitkomsten leidt. (Dörrenbächer, 2017, p. 1333).

De wettelijke ambiguïteit en de discretionaire ruimte van de lokale ambtenaar bleken ook van invloed te zijn op de keuze van de lokale ambtenaar. Wettelijke ambiguïteit houdt in dat het

nationale kader niet voldoende expliciet is. Lokale ambtenaren geven eerder voorkeur aan EU-wetgeving, wanneer het nationale kader ambigu is. Daartegenover staat dat een expliciet nationaal kader ervoor zorgt dat lokale ambtenaren eerder nationale wetgeving naleven. De discretionaire ruimte houdt in dat lokale ambtenaren tot een juist oordeel komen op basis van eigen kennis en expertise (Taylor & Kelly, 2006, p. 631). Dit is vergelijkbaar met de normatieve motivaties van Dörrenbächer (2017). Op basis van morele overwegingen geeft de lokale ambtenaar voorkeur aan EU-wetgeving, als dit kader de meest positieve uitslag geeft.

Tot slot, op basis van het onderzoek van Dörrenbächer (2017) wordt verwacht dat lokale ambtenaren nationale wetgeving toepassen indien zij handelen op basis van instrumentele motivaties. EU-wetgeving wordt door de lokale ambtenaar toegepast op basis van normatieve motivaties.



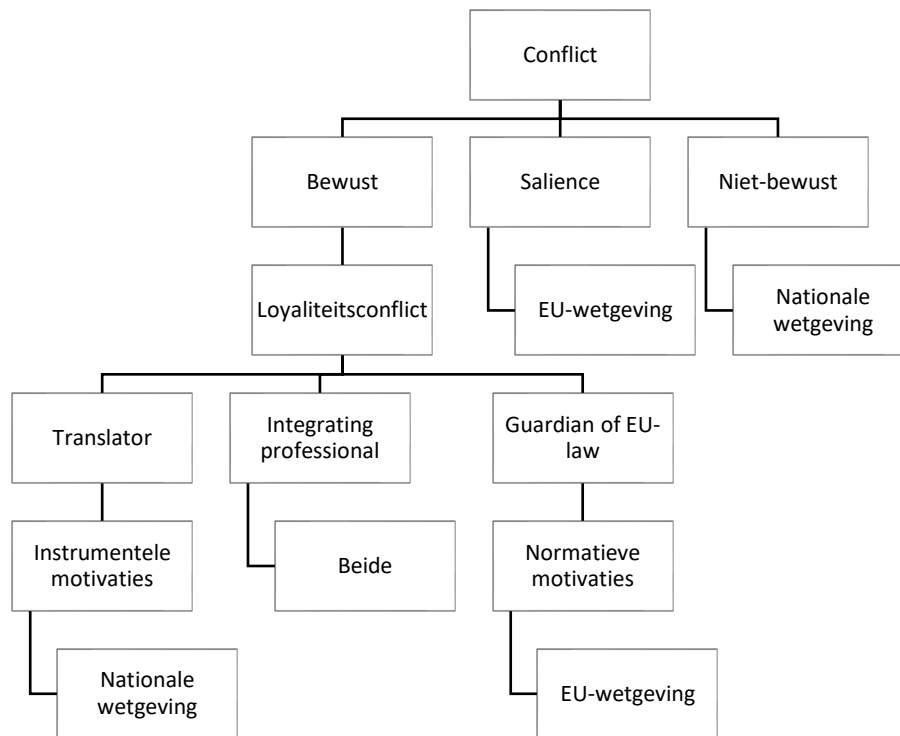
Figuur 6: Factoren van invloed op toepassing EU-wetgeving

c) Welke factoren leiden tot correcte toepassing door lokale ambtenaren?

Op basis van de verklaringen van Dörrenbächer (2017) leidt bewustzijn van het conflict en het handelen op basis van normatieve motivaties tot de correcte toepassing van EU-wetgeving.

2.4 Conclusie

Verschillende factoren hebben invloed op de correcte toepassing van EU-wetgeving (zie: figuur 7). De belangrijkste concepten uit het literatuuronderzoek komen terug in het schema. De uiteinden binnen de schematische weergave bepalen de toepassing van het wetgevingskader door lokale overheden.



Figuur 7: Schematische weergave Theoretisch Kader

De volgende drie werkhypothesen zullen de verklaringen van Dörrenbächer (2017) in het empirische deel van dit onderzoek te testen.

Hypothese 1: Indien de lokale ambtenaar bewust is van de Europese oorsprong van regelgeving én bij conflict op basis van instrumentele motivaties handelt, dan past de lokale ambtenaar nationale wetgeving toe.

Hypothese 2: Indien de lokale ambtenaar bewust is van de Europese oorsprong van regelgeving én bij conflict op basis van normatieve motivaties handelt, dan past de lokale ambtenaar EU-wetgeving de toe.

Hypothese 3: Indien de lokale ambtenaar niet bewust is van de Europese oorsprong van regelgeving bij conflict, dan past de lokale ambtenaar de nationale wetgeving toe.

3. Methoden en technieken

‘Passen lokale ambtenaren EU-wetgeving correct toe bij een conflict tussen het Europese en nationale wetgevingskader?’ Het antwoord volgt uit reconstructies van de gemeentelijke toepassing van het PAS. In dit hoofdstuk worden de keuzes omtrent de strategie, methoden en technieken voor de uitvoering van dit onderzoek verantwoord. Ten eerste komt de onderzoeksstrategie aan bod, waarbij de overkoepelende opzet van het onderzoek wordt beschreven. Dit is een toetsend onderzoek door middel van een *crucial case*-benadering. Aansluitend volgt de argumentatie voor de casusselectie, dat gebaseerd is op gevallen waar een loyaliteitsconflict het meest wordt verwacht. Ten derde worden de gebruikte technieken voor de data-verzameling aangehaald en beargumenteerd. Tot slot worden de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek in de laatste paragraaf beschreven.

3.1 Onderzoeksstrategie: crucial casestudy

Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen in de correcte toepassing van EU-richtlijnen in de praktijk, ook al is de EU-richtlijn onjuist omgezet in nationale wetgeving. De bevindingen bieden duidelijkheid omtrent de rol van lokale ambtenaren en de factoren van invloed op de toepassing van EU-wetgeving. Dit onderzoek heeft een toetsende opzet. Verklaringen van Dörrenbächer (2017) worden aan de hand van werkhypothesen getest. De kernconcepten uit de werkhypothesen (conflict, bewust, motieven, toepassen) zijn minder makkelijk te kwantificeren, waardoor kwalitatief onderzoek geschikt is om het handelen van lokale ambtenaren inzichtelijker te maken. Binnen kwalitatief onderzoek is ook oog voor andere factoren die van invloed kunnen zijn op de toepassing (van Thiel, 2015, p.106). Dit komt doordat alle aspecten van het handelen door de lokale ambtenaar in de reconstructie worden meegenomen. Het is een deductief onderzoek, waarbij de werkhypothesen vanuit de bestaande verklaringen uit de literatuur zijn opgesteld (van Thiel, 2015, p.107).

Voor het testen van het conceptueel raamwerk is gekozen voor het uitvoeren van een *crucial case*-benadering (George & Bennett, 2005, p. 9). Het PAS is als casus gekozen, omdat het bewustzijn met de EU-wetgeving hier wordt verwacht door hoge zichtbaarheid van het onderwerp en het langdurige conflict. Als lokale ambtenaren bij het PAS geen bewuste keuzes maken tussen het toepassen van het Europese of nationale kader, dan worden de verklaringen van Dörrenbächer (2017) niet onderbouwd. Binnen deze casestudy worden kwalitatieve

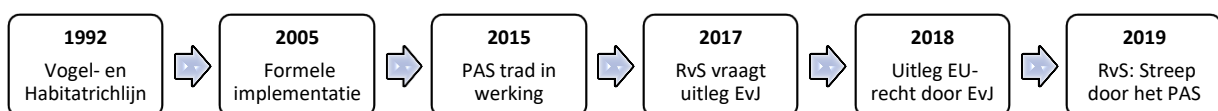
gegevens verzameld over alles wat met het PAS te maken heeft (Bryman, 2016, p.60). Deze rijke verzameling van gegevens draagt bij aan de interne validiteit van het onderzoek (van Thiel, 2015, p.107). De tijdsafbakening van dit onderzoek begint in de aanloop naar de inwerkingtreding van het PAS in juli 2015 en eindigt kort na de uitspraak van de RvS in mei 2019.

3.2 Casusselectie: PAS

Het PAS is een ideale casus voor de *crucial case*-benadering, omdat op basis van de verklaringen van Dörrenbächer (2017) een loyaliteitsconflict tussen het Europese en nationale kader wordt verwacht. Bij het kiezen van de casus is aan de volgende drie criteria gedacht. Ten eerste, moet het beleidsterrein zich afspelen binnen een multi-level context (Dörrenbächer, 2017). Dit betekent een interactie tussen het Europese, nationale, regionale en lokale niveau, waarbij onderlinge afhankelijkheid tussen de bestuurslagen bestaat (Hooghe & Marks, 1996). Ten tweede moet er een sprake zijn van conflict tussen het Europese en nationale kader (Dörrenbächer, 2017). Ten derde moet het onderwerp zichtbaar zijn voor de gemeenteambtenaren.

Het Europees natuur- en milieubeleid is zonder twijfel een beleidsterrein dat opereert in een multi-level context. De EU heeft al lange tijd verregaande bevoegdheden op het gebied van milieubeleid en de gemeentelijke bestuurslaag is bij uitstek de plek waar een duurzame samenleving wordt opgebouwd (BZK & VNG, 2007). De bescherming van de natuur heeft een gezamenlijke aanpak nodig, waardoor verschillende bestuurslagen constant in interactie met elkaar zijn (Europa decentraal et al., 2006, p.12).

Ten tweede is het PAS in Nederland een geschikte casus vanwege het langdurige conflict tussen het Europese en het nationale regelgevingskader. Zoals beschreven in de inleiding heeft het implementatieproces jaren geduurd in Nederland. Ook na de formele implementatie in 2005 (zie: figuur 8) ontstond veel discussie over de Nederlandse aanpak.



Figuur 8: Tijdlijn PAS

De eerste poging om het te veel aan stikstof in de Natura 2000-gebieden op te lossen ontstond in 2007 met het 'Toetsingskader ammoniak en Natura 2000'. De RvS verklaarde dit toetsingskader in 2008 ontoereikend. Na de economische crisis in 2008 zocht de nationale overheid een oplossing in het PAS (Arnout & Kistenkas, 2011, p. 14). Na vier jaar vergunningverlening in de buurt van Natura-2000 gebieden, werd het PAS door de RvS in 2019 vernietigd. Het PAS werd al voor de inwerkingtreding bekritiseerd in vakbladen, door de Tweede Kamer en in de media, waarna vrijwel direct in 2015 een aangespannen rechtszaak door de natuurorganisatie *Mobilisation for the Environment* volgde (MOB, z.d.). De derde criteria ligt in het verlengde van de argumentatie van conflict. Het conflict heeft al langere tijd tot veel zichtbaarheid binnen de maatschappij gezorgd. Vele burgers of milieuorganisaties slepen het Nederlandse natuurbeleid voor de rechter en winnen. Zo werd al in 2000 voor het eerst een vergunning, op basis van het ontbreken van de habitatstoets, vernietigd door de RvS. De vergunning was ten onrechte verleend, omdat het bedrijventerrein in het leefgebied van de wilde hamster gebouwd werd. De bouw ging uiteindelijk niet door, vanwege de bescherming op basis van de Habitatrichtlijn (Beunen & Bouwma, 2013, p.2). Bovengenoemde rechtszaken, kritiek, de gerechtelijke procedure bij de RvS, maar ook andere zaken zoals de Urgenda klimaatzaak hebben tot veel media-aandacht geleid (FD, 2019). Hierdoor wordt bewustzijn van de strijdigheid met EU-wetgeving onder lokale ambtenaren bij het PAS verwacht.

3.3 Casusselectie: gemeenten

Het is voor de *crucial case*-benadering van belang om gemeenten te kiezen die dichtbij de beschermde Natura 2000-gebieden liggen. Binnen deze gemeenten wordt de aanwezigheid van een conflict, het bewustzijn, een loyaliteitsconflict en daarmee (in)correcte toepassing verwacht. De Europese regels moeten dus impact hebben op de gemeente. De impact van de Europese Habitatrichtlijn is het grootst bij gemeenten die binnen 10 km afstand van het Natura-2000 gebied liggen. Over het algemeen kan gesteld worden dat bouwprojecten die verder dan 10 kilometer van een Natura 2000-gebied liggen, voldoen aan de eis van 0,00 mol/ha/jaar (AERIUS, z.d.). Deze projecten vallen dan niet onder de Wet Natuurbescherming. Gemeenten die nabij Natura 2000-gebieden willen bouwen, zullen echter een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming moeten aanvragen. De afstand tot een Natura 2000-gebied is de eerste criteria waarop gemeenten zijn geselecteerd.

Binnen de selectie van gemeenten is daarnaast gekozen voor een variëteit in grootte, in landelijk of stedelijk gebied, en de belangen binnen de gemeenten. De gemeente Noordwijk gaf aan dat zij als kleine gemeente het advies van de Omgevingsdienst West-Holland opvolgen. Daarom is gekozen om ook een Omgevingsdienst te interviewen. In dit onderzoek is de volgende selectie gemaakt:

Gemeente	Inwoneraantal*	Gebied	Belang
Rotterdam	623.652	Stedelijk	Woningbouw/ bouwprojecten in haven
Ede	111.575	Beide	Woningbouw/natuur/Landbouw/Recreatie
Sud-West Fryslân	89.710	Landelijk	Landbouw
Heerenveen	50.230	Beide	Landbouw/Woningbouw
Oisterwijk	26.101	Landelijk	Woningbouw/Recreatie
Dinkelland	21.154	Landelijk	Natuur
Midden-Delfland	19.391	Landelijk	Natuur
Omgevingsdienst	Nvt.	Stedelijk	Woningbouw

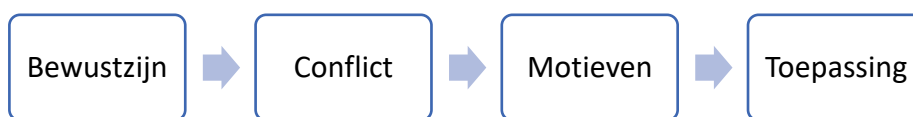
* Inwoneraantallen (CBS, 2020)

De gemeenten zijn via verschillende selectiemethoden geselecteerd. Allereerst is met verschillende personen, verantwoordelijk voor de aanpak stikstof, binnen de VNG gesproken. Zij gaven toegang tot het VNG Forum ‘aanpak stikstof’, waarop een oproep is geplaatst. Alle gemeenten in Nederland zijn bij dit forum aangesloten. De oproep was gericht tot zowel kleine, middelgrote en grote gemeenten die dichtbij een Natura 2000-gebied liggen. Dit bericht bracht twee respons op. Daarnaast is er gebruik gemaakt van het eigen netwerk, zijn respondenten via het web gevonden en is gebruik gemaakt van het netwerk van gesproken respondenten. In totaal is met zeven gemeenteambtenaren en één adviseur bij de omgevingsdienst gesproken. Er is geprobeerd om meer middelgrote en grote gemeenten te spreken. Echter waren gemeenteambtenaren vaak te druk voor een interview. Een voordeel van de *crucial case*-benadering is daarentegen dat het kiezen van extreme gevallen helpt voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen. Een steekproef van acht ambtenaren is niet noodzakelijkerwijs generaliseerbaar naar een bredere populatie (van Thiel, 2015, p. 106),

echter zijn de gemeenten zo geselecteerd dat een loyaliteitsconflict hier het meeste wordt verwacht. Een crucial case-benadering versterkt hierdoor de externe validiteit

3.4 Process tracing en operationalisatie

Om de bestaande verklaringen over de invloed van EU-wetgeving te bevestigen of ontkrachten, wordt aan de hand van *process tracing* een reconstructie van de verhaallijn van het PAS per gemeente gemaakt. Eerst zijn in het literatuuronderzoek de betekenissen van de verschillende kernconcepten aan bod gekomen. Door de literatuurstudie is een duidelijk beeld over de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de toepassing ontstaan. Op basis van deze verschillende factoren zijn werkhypothesen opgesteld. De werkhypothesen bieden een handvat om causaliteit tussen de kernconcepten bewustzijn, conflict, motieven en toepassing te onderzoeken (zie: figuur 9).



Figuur 9: Kernconcepten werkhypothesen

Om de werkhypothesen te testen zijn documentenanalyses en interviews uitgevoerd. Twee verschillende manieren van dataverzameling wordt ook wel triangulatie genoemd. Triangulatie verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek (van Thiel, 2015, p.65). Voor een groot deel steunt de reconstructie op de ervaringen van gemeenteambtenaren, omdat enkel op deze wijze 'bewustzijn' en de 'motieven van de lokale ambtenaar' kan worden geconstateerd. Interviews gaan dieper in op de opvattingen, ervaringen en houding van mensen (van Thiel, 2015).

Op basis van een documentanalyse is de selectie van gemeenten voorbereid. Dit vooronderzoek bracht inzicht in de kenmerken van de gemeente, de belangen die binnen de gemeente spelen en de afstand tot een Natura 2000-gebied. Hiervoor werden per gemeente de beschikbare beleidsdocumenten, gemeentelijke actieplannen, berichtgeving in kranten, de Natura 2000 webpagina en de provinciale-en gemeentelijke website bezocht. Bij het selecteren van de geïnterviewden was het belangrijk om te kijken of dit de juiste gesprekspartner was met betrekking tot de invalshoeken van dit onderzoek. Na het eerste e-mail contact volgde in de meeste gevallen telefonisch contact, waarin het doel van het

interview werd besproken en een afspraak werd gemaakt. In dit onderzoek is twee keer met een strategisch adviseur gesproken, drie keer met een beleidsadviseur milieu, één beleidsadviseur ruimte, één medewerker beleidsontwikkeling en met één juridisch adviseur.

Om de ervaringen en belevingen van gemeenteambtenaren te reconstrueren zijn semigestructureerde interviews afgenomen. De gemeenteambtenaar van de gemeente Rotterdam heeft op verzoek schriftelijk antwoord gegeven op de vragen. De topiclijst bestond uit de kernconcepten uit figuur 9. Open vragen werden gesteld, waarbij de gemeenteambtenaar vrij was om over de periode van het PAS binnen de gemeente te vertellen. Afgeleid van de topiclijst zorgden een aantal voorgeformuleerde vragen ervoor dat alle kernconcepten besproken werden. Het interview begon met een introductie en enkele neutrale openingsvragen om het gesprek op gang te brengen, zodat de respondent zich op zijn gemak voelde en de kans op sociaal wenselijke antwoorden verkleind werd (van Thiel, 2015). De vooropgestelde vragen die in het interview in ieder geval aan bod moesten komen, zijn afgeleid van de hand van de volgende operationalisatie van de werkhypothesen. De operationalisatie bestaat uit het meetbaar maken van de kernconcepten van dit onderzoek. In het theoretisch kader zijn de definities aan bod gekomen. Per concept wordt schematisch uitgelegd op welke manier de begrippen gemeten zijn. Dit gebeurt aan de hand van analysepunten, vooropgestelde vragen, en gebruikte codes bij de analyse.

➤ Conflict

Conflict	Analysepunten
<p><i>Nationale wetgeving is tegenstrijdig met EU-recht, waardoor lokale ambtenaren EU-wetgeving als referentiepunt kunnen gebruiken bij het toepassen van beleid.</i></p>	<p>Tegenstrijdig als:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Te late formele implementatie - Onvolledige formele implementatie - Onjuiste formele implementatie <p>Conflict bestaat in dit onderzoek vanaf de eerste kritieken in de aanloop naar het PAS (zie: argumentatie casusselectie PAS).</p>
	<p>Vooropgestelde vragen:</p> <p>“Stond u achter de komst van het PAS?”</p> <p>“Kwam de uitspraak als een verassing?”</p>

	“Vanaf welk moment was u bewust van de strijdigheid met Europees recht?”
	<p>Interpreteren/codes:</p> <p>Beschrijving conflict: ‘PAS voldoet niet’, ‘langdurige implementatie’, ‘Kamervragen’, ‘houdbaarheid PAS’, ‘kritiek natuurorganisaties’, ‘rechtszaken’, ‘kritiek vakbladen’, ‘EU ontwikkelingen’, ‘EU spreekt twijfel over PAS uit’, ‘Hof van Justitie’, ‘twijfels’.</p>

➤ Bewustzijn

Bewustzijn	Analysepunten
<i>Gemeentebtenaar weet dat het PAS niet strookt met de Europese Habitatrichtlijn.</i>	<p>Saliency:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebeurtenis dat tot bewustzijn leidt: <ul style="list-style-type: none"> a) Negatieve berichtgeving voor het PAS b) Komst van het PAS in 2015 c) Aangespannen rechtszaken/ Kamervragen in 2015 d) RvS stelt prejudiciële vragen aan het HvJ in 2018 e) Uitspraak RvS mei 2019
	<p>Vooropgestelde vragen:</p> <p>“Stond u achter de komst van het PAS?”</p> <p>“Kwam de uitspraak als een verassing?”</p> <p>“Vanaf welk moment was u bewust van de strijdigheid met Europees recht?”</p>

	<p>Interpreteren/codes:</p> <p>Beschrijving moment van bewustzijn: 'opende mijn ogen', 'verassing', 'vanaf moment x zijn we op stikstof gedoken', 'twijfels'.</p>
--	--

➤ Instrumentele motivaties

Instrumentele motivaties	Analysepunten
<i>De lokale ambtenaar verbindt de mogelijkheid van straffen en risico's aan het handelen.</i>	Leidt ertoe dat de lokale ambtenaar minder loyaal is aan EU, en prioriteit geeft aan nationale politiek.
	<p>Vooropgestelde vragen:</p> <p>"Hoe veel vrijheid heeft u om van het nationaal beleid af te wijken?"</p> <p>"Had de stikstofcrisis voorkomen kunnen worden?"</p>
	<p>Interpreteren/codes:</p> <p>Beschrijving instrumentele motivaties: 'vertrouwen in nationale overheid', 'risico op procedures', 'belang woningbouw/economie', 'beslissing rechtbank', 'werkdruk', 'overschrijden van competenties', 'mogelijke gevolgen beslissingen', 'straf leidinggevende', 'politieke druk', 'rijksbeleid opvolgen'.</p>

➤ Normatieve motivaties

Normatieve motivaties	Analysepunten
<i>De lokale ambtenaar kijkt welk regelgevingskader het meest legitiem is.</i>	<p>Procedureel-normatief: Past EU toe, want is superieur aan nationale wetgeving.</p> <p>Substantief-normatief: Past EU toe, want klopt met gevoel van rechtvaardigheid.</p>
	<p>Vooropgestelde vragen:</p> <p>“Wat vindt u van de uitspraak van de RvS?”</p> <p>“Hoe kijkt u er op terug dat er lange tijd is doorgegaan met het PAS?”</p>
	<p>Interpreteren/codes:</p> <p>Beschrijving normatieve motivaties: ‘belang EU-recht’, ‘EU-recht voorrang’, ‘belang bescherming natuur’, ‘van betekenis kunnen zijn’, ‘verantwoordelijkheid nemen t.o.v. EU’, ‘Autonomie’, ‘beleidsvrijheid gemeente’, ‘volgen EU’.</p>

➤ Toepassing

Correcte toepassing	Analysepunten
De lokale ambtenaar past EU-wetgeving toe bij een conflict tussen de Europese richtlijn en het nationale kader.	<ul style="list-style-type: none"> - De lokale ambtenaar past de nationale wetgeving toe (incorrect) - De lokale ambtenaar past EU-wetgeving toe (correct)
	<p>Vooropgestelde vragen:</p> <p>“Had het bewustzijn met de aangespannen rechtszaken invloed op de uitvoering van beleid binnen de gemeente?”</p>

	<p>Interpreteren/codes:</p> <p>Beschrijving toepassing: 'volgen nationale wetgeving', 'volgen EU-wetgeving', 'natuur beschermen', 'rekening houden met bestemmingsplan', 'voor uitspraak RvS actie ondernomen', 'afgestapt van berekenmodel'.</p>
--	--

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Een kwalitatief onderzoek heeft een minder gestandaardiseerd karakter dan kwantitatieve onderzoeksmethoden. Door een gering aantal onderzoekseenheden is het lastiger om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen dan bij kwantitatief onderzoek (Van Thiel, 2015). Echter kunnen verschillende manieren van het uitvoeren van onderzoek de kwaliteit en validiteit van kwalitatief onderzoek verbeteren (Boeije, 2005).

De betrouwbaarheid bestaat uit de nauwkeurigheid en de consistentie van het onderzoek (Van Thiel, 2015, p.60). Kan het onderzoek met dezelfde meetinstrumenten herhaald worden en leidt dit tot dezelfde bevindingen? De herhaalbaarheid is gewaarborgd, doordat openbare documenten zijn gebruikt en de interviews zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst. Een kanttekening is dat sommige interviewvragen op de komst van het PAS in 2015 gericht waren. Deze gebeurtenis is nu vijf jaar geleden, dus het is mogelijk dat de respondent dit anders zal herinneren. Bij de interviews en analyse moet dus rekening gehouden worden met de subjectiviteit en interpretatie van zowel onderzoeker als respondent (van Thiel, 2015, p.114). Ook is één interview afgenomen door middel van een vragenlijst, waardoor 'bewustzijn' en de 'motieven' lastiger te achterhalen zijn. Om toch de betrouwbaarheid zo groot mogelijk te houden is gekozen voor een triangulatie, waarbij verschillende bronnen gebruikt worden (van Thiel, 2015, p.65). De herhaalbaarheid van het onderzoek is door het opnemen van de interviews, het transcriberen en codering aan de hand van de operationalisatie uit het theoretisch kader voldoende onderbouwd. Bevindingen kunnen worden geanalyseerd op basis van de vooropgestelde vragen en de gerelateerde codes uit de methode.

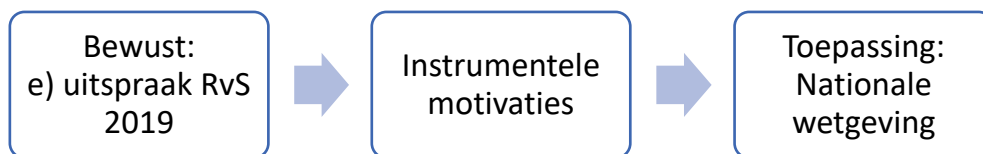
De twee hoofdvormen van validiteit worden voor dit onderzoek besproken (Van Thiel, 2015, p.61). De geldigheid van het onderzoek betreft de interne validiteit (Boeije, 2005). De validiteit is in dit onderzoek sterk, door het gebruik van bestaande verklaringen uit de literatuur. De verhaallijn van de gemeenteambtenaar is geanalyseerd aan de hand van de operationalisaties van de werkhypothesen, die de kernconcepten uit het theoretisch kader bevatten. De verklaringen uit het theoretisch kader zijn gebaseerd op eerdere onderzoeken naar de invloed van EU-wetgeving op de toepassing. De verschillende onderzoekers hebben de kernconcepten gedefinieerd en uitgewerkt, waarop dit onderzoek een theoretisch raamwerk van de combinatie van factoren vormt. De operationalisering steunt dus op een stevig theoretisch kader. De generaliseerbaarheid van het onderzoek betreft de externe validiteit. Op basis van de argumentatie voor de *crucial case* is de externe validiteit vergroot. Het onderzoek laat inzien of lokale ambtenaren bewust aan Europese oorsprong denken bij de uitvoering van wetgeving. De bevindingen slaan vooral op Nederlandse lokale ambtenaren. Desalniettemin staat Nederland bekend om een sterke rechtstaat (Mastenbroek, 2017, p.1291), waarbij vrijheden en bovenal rechtszekerheid de burgers beschermt tegen zowel medeburgers als de overheid (ProDemos, z.d.). Als de oorsprong van EU-wetgeving in Nederland niet veel uitmaakt, betekent dit ook opheldering over de invloed van EU-wetgeving binnen gemeenten uit andere lidstaten.

3. Reconstructie verhaallijn PAS

De volgende paragrafen reconstrueren de verhaallijn van het PAS per gemeente. Na een korte beschrijving van de gemeente volgt per geïnterviewde een antwoord op de volgende empirische deelvragen: 1) Zijn lokale ambtenaren bewust van de Europese oorsprong van wetgeving bij de toepassing van beleid? 2) Op basis van welke motieven handelt de lokale ambtenaar bij een conflicterend Europees en nationaal regelgevingskader? 3) Leidt dit tot de correcte toepassing van EU-wetgeving? Het antwoord op de deelvragen wordt allereerst schematisch weergegeven. Vervolgens wordt deze weergave door uitleg en citaten ondersteund. Tot slot volgt een conclusie van de reconstructies tezamen, waarbij antwoord wordt gegeven op de empirische deelvragen.

4.1 Gemeente Súdwest-Fryslân

De gemeente Súdwest-Fryslân is qua landoppervlakte de grootste gemeente in Nederland. De gemeente heeft 89.710 inwoners en noemt zich uniek door de combinatie van steden, platteland, het groene landschap en het mooie water. Op 1 januari 2011 is de gemeente ontstaan uit een fusie van verschillende gemeenten, waarvan de gemeente Sneek de grootste is (Súdwest-Fryslân, z.d.). De gemeente Súdwest-Fryslân is omringd door het IJsselmeer en de Waddenzee, beide aangewezen tot Natura 2000-gebieden. Ook behoren diverse meren binnen de gemeente tot het beschermde Natura 2000-gebied. Het belang van landbouw staat in de gemeente Súdwest-Fryslân voorop (Natura 2000, z.d.).



Figuur 10: verhaallijn gemeente Súdwest-Fryslân

De gemeenteambtenaar was niet bewust van de strijdigheid met het Europees recht tot aan de uitspraak van de RvS in mei 2019. Het PAS was een kader dat door de nationale overheid is opgesteld en daar werd dus aan meegewerkt (RES 1). Tot aan de uitspraak was de gemeenteambtenaar al bezig met natuur en milieu, maar nog niet persé met het aspect stikstof.

“Als iets gewoon goed gaat, waarom zou je er dan extra naar kijken. Vergunningen werden gewoon uitgegeven” (RES1).

Vanaf de uitspraak werd er binnen de werkgroep landbouw en natuur meer op stikstof gedoken. Het onderwerp werd vanaf dat moment zichtbaar binnen de gemeente. De gemeenteambtenaar reageerde als volgt op de vraag of de uitspraak van de RvS als een verrassing kwam.

“Met terugwerkende kracht was het eigenlijk wel een verrassing, dat het een verrassing was. Dit zat er wel al lange tijd aan te komen” (RES 1).

Deze verrassing kwam grotendeels door het uitbesteden van milieuzaken aan de regionale uitvoeringsdienst. De uitspraak riep in eerste instantie veel vragen op, ‘wat gaat dit inhouden?’, ‘Wat is de impact voor de gemeente?’. Bij burgers werkzaam in de bouw en de landbouw ontstond grote paniek en vrij snel boerenprotesten. Op de vraag of de stikstofcrisis voorkomen had kunnen worden, schetst de lokale ambtenaar het conflict tussen de Europese en nationale norm als volgt.

“Uiteindelijk is het de vraag, in hoeverre neem je als land verantwoordelijkheid ten aanzien van natuurbeleid dat je eerder had afgesproken” (RES 1).

Alhoewel Nederland niet het juiste pad heeft belopen om de natuurgebieden in bescherming te nemen, heeft het op gebied van landbouw toch wel tot punten van verbetering geleid, geeft de gemeenteambtenaar aan. De situatie van het PAS werd aan de hand van een metafoor uitgelegd.

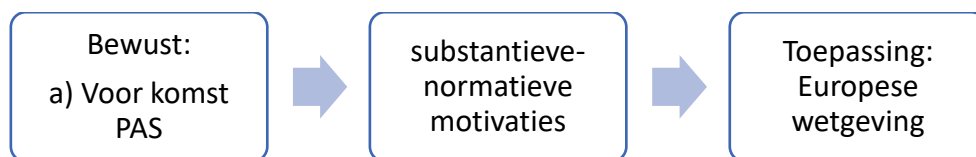
“Eigenlijk kocht je een nieuwe koelkast met het idee ‘die is zuiniger’, maar in de realiteit kocht je een grotere koelkast. Dus je dacht daar ga ik op vooruit, maar in feite bleef het per saldo gelijk” (RES1).

De gemeenteambtenaar zegt dat we als land niet genoeg hebben gedaan om de afspraken op Europees niveau na te leven. Dit zijn volgens de respondent echter vooral kwesties die op nationaal en provinciaal niveau spelen. In combinatie met deze landelijke regels is er een rol voor de gemeente om daarin mee te doen. Concluderend, de gemeenteambtenaar was tot het moment van de uitspraak niet bewust van de strijdigheid van het PAS met EU-wetgeving. ‘Het overschrijden van eigen competenties’ en ‘de mogelijke gevolgen van de beslissing om af te wijken van het PAS’ lagen ten grondslag aan de instrumentele motieven van de gemeenteambtenaar. De gemeenteambtenaar bleef loyaal aan de nationale wetgeving. De

oplossing voor de stikstofcrisis moet volgens de gemeenteambtenaar op nationaal niveau worden gevonden.

4.2 Gemeente Midden-Delfland

De gemeente Midden-Delfland is een typisch groene gemeente in de provincie Zuid-Holland. Dit is opmerkelijk vanwege de ligging in de drukke metropoolregio Rotterdam Den-Haag. Binnen de gemeente draait alles om het groene polderlandschap, milieuvriendelijke zuivel- en vleesproducten en duurzame innovatie volgens de principes van kringlooplandbouw (Midden-Delfland, z.d.). Met de afstand van 11 kilometer tot een Natura 2000-gebied heeft de gemeente in principe minder te maken met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (RES2). Echter, heeft de gemeente geprobeerd het landschap aan te merken als Natura 2000-gebied (RES2), waardoor de gemeente een interessante casus is om de invloed van EU-wetgeving te toetsen.



Figuur 11: Verhaallijn gemeente Midden-Delfland

De gemeenteambtenaar vertelt met trots dat het groen houden van het landschap binnen gemeente Midden-Delfland, één van de weinig gelukke meerjarenplannen van de nationale overheid is. Elf jaar geleden is de gemeente met kringlooplandbouw begonnen, waarmee boeren fosfaat uit de grond onttrekken en inmiddels de stikstofuitstoot met 25% is gedaald. De gemeenteambtenaar kan zich de totstandkoming van het PAS nog herinneren.

“Bij de totstandkoming had ik altijd al lichte twijfels over het PAS; in hoeverre is dit nu echt realistisch? Ik vroeg me altijd al af, hoe kun je nu iets compenseren wat op één plek aan te veel is, door dit op een andere plek te compenseren. Dit ging tegen mijn gevoel in” (RES2).

Over de lange implementatie van het aanwijzen van Natura 2000-gebieden, schetst hij een situatie dat altijd sterk gebaseerd is geweest op economische motieven. Om het gevoel van de kwaliteit van leven binnen de gemeente te waarborgen, wordt ondanks voldoende afstand tot Natura 2000-gebied, niet gebouwd in het groen.

“Het rijksbeleid en de provincie Zuid-Holland zijn daar heel extreem in. Het landschap is niet zo interessant, waardoor zij binnen het PAS iets gevonden hadden om zoveel mogelijk te bouwen en de economie zo hard mogelijk door te laten draaien. Echter welk probleem er nou daadwerkelijk werd opgelost, dat werd even vergeten” (RES2).

De gemeenteambtenaar was vroegtijdig bewust van de strijdigheid met Europees recht, zowel door de webpagina van Europa decentraal als door de aangespannen rechtszaken en de media-aandacht daarbij. De gemeenteambtenaar heeft het vermoeden dat vele gemeenten niet de vrijheid voelen om van het nationaal beleid af te wijken, omdat enerzijds de economie moet doorgaan, maar anderzijds bang zijn voor een schadeclaim als ze de vergunning niet verlenen.

“De ene of de andere weg, procedures krijgen die gemeenten dan toch. Dus dan doen ze maar wat het rijksbeleid aangeeft, dan kun je altijd nog zeggen ‘het rijk heeft het zo bedoeld’” (RES2).

De uitspraak is volgens de gemeenteambtenaar de enige manier om regelgeving dat bewust voor leefkwaliteit wordt gemaakt, ingevoerd te krijgen. Nederland is vaak te veel gefocust op de economische vooruitgang, terwijl de EU de natuur probeert te beschermen (RES2).

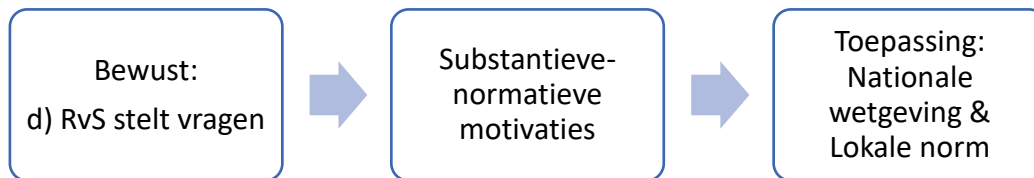
“Nederland voert de Europese richtlijnen, kijkend naar de Habitatrichtlijn, altijd minimaal in met het gevoel van ‘we zijn zo dichtbevolkt, dus we voeren het niet in’. In Nederland wonen echter ook mensen waar je zorg voor hebt” (RES2).

Concluderend, de gemeenteambtenaar was vroegtijdig bewust van de strijdigheid van het PAS met de Europese richtlijn. Het landschap binnen de gemeente noemt de gemeenteambtenaar beschermingswaardig, waardoor er niet in het groen wordt gebouwd. Vanuit eigen- en ideologie van de gemeente, vindt de gemeenteambtenaar dat Nederland met het PAS te kort heeft gedaan aan de bescherming van de natuur. De motieven van de ambtenaar steunen op persoonlijke gevoelens van rechtvaardigheid. Substantieve-normatieve motivaties hebben geleid tot het toepassen van de Europese richtlijn.

4.3 Gemeente Ede

De gemeente Ede ligt op de westflank van de Veluwe en zuidelijke Gelderse Vallei. Deze Natura 2000-gebieden nemen de helft van de totaaloppervlakte van de gemeente in. De gemeente behoort tot de Food Valley, waar hoog ingezet wordt op de voedselvoorziening van morgen, de kwaliteit van de leefomgeving en de versterking van het vestigingsklimaat. De

gemeente Ede kent een mix van stedelijk gebied, landbouwgrond en natuurgebieden met recreatieve doeleinden, waardoor hier verschillende belangen spelen (Ede, z.d.). In het noorden van Ede ligt een groot landbouwgebied met een grote concentratie intensieve veehouderij. Dat is best bijzonder, gezien de korte afstand tot de Veluwe. Dit is dan ook de reden dat er bovengemiddelde aandacht voor dit onderwerp binnen de gemeente is (RES3).



Figuur 12: Verhaallijn gemeente Ede

Door de vragen van de RvS aan het HvJ zag de gemeenteambtenaar aankomen dat de stikstofaanpak niet meer houdbaar zou zijn. Op de vraag of de gemeenteambtenaar achter het PAS stond, zei de gemeenteambtenaar het volgende.

“Ik denk dat de uitspraak van het Europees HvJ wel bij iedereen de ogen geopend heeft. Ook bij ons college; het gaat wel echt slecht met onze natuurgebieden. Voorheen was dat geen onderdeel van de maatschappelijke discussie, dus ja; stonden wij achter het PAS? Ik denk het wel, echter kwam er wel steeds meer discussie over het PAS” (RES3).

Vanuit het bewustzijn dat het PAS het niet langer vol ging houden, is de gemeente Ede gaan lobbyen om van betekenis te kunnen zijn bij de nieuwe aanpak. De gemeenteambtenaar gaf aan dat de lobby vooral op Nederland is gericht.

“Vooral richting de Tweede Kamer, Europa daar bemoei ik me niet mee” (RES3).

De gemeenteambtenaar is wakker geschrokken door de conclusie van het HvJ en is met de gemeente Ede toen in beweging gekomen. Op dat moment is het programma Biodiversiteit in de gemeente gestart. Zo kan men bij een bouwproject punten verdienen als zij natuur inclusief bouwen, dat houdt in dat er rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld bijen, vogels en insecten (Ede, z.d.).

“Wij willen echt vanuit de bedoeling denken. We wilden ons niet te afhankelijk stellen van de vragen van de RvS, we zien dat de natuur achteruit gaat en daar gaan we wat aan doen. De bedoeling om de natuur te herstellen en verbeteren wordt juist verminderd door een juridisch moeras” (RES3).

De gemeenteambtenaar geeft toe dat vanuit de bedoeling werken ook voordelen voor de gemeente oplevert.

“Nu hebben wij ook wel veel belang bij een goede staat van natuurgebieden; goed voor onze gezondheid, ook een stuk toerisme en stuk kwaliteit van de leefomgeving” (RES3).

De gemeente kijkt eerst wat zij zelf kunnen doen om de natuur te herstellen en verbeteren., dor wat af te dingen aan bestemmingsplannen en landschappelijke aanpassingen te doen.

“Het is niet van, ‘wij gaan als gemeente stikstofruimte creëren voor het PAS’, nee wij willen echt dat de biodiversiteit beter wordt. Maar we zijn natuurlijk niet dom, als het ruimte oplevert voor economische ontwikkeling, dan willen we die stikstofruimte graag inzetten” (RES3).

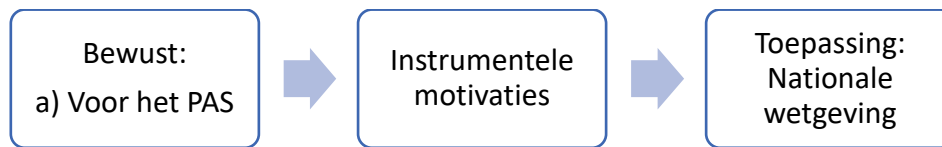
De rol van de nationale politiek speelt ook mee bij de uitvoering van beleid. De gemeenteambtenaar vertelt dat de natuuraanpak nog niet echt op de politieke agenda stond met het rechtse discours. Met deze uitspraak van de RvS over het PAS en de Urgenda uitspraak zit Nederland nu meer in een linkse flow (RES3). Het antwoord op de vraag of de stikstofcrisis voorkomen had kunnen worden klonk, *“de context was er niet naar” (RES3).*

Concluderend, de gemeenteambtenaar is sinds de vragen van de RvS aan het HvJ bewust dat Nederland zich niet houdt aan de Europese natuurbeschermingsregels. Persoonlijke voorkeuren ten opzichte van beleidsdoelen leiden tot het werken vanuit de bedoeling om de natuur te herstellen en te verbeteren. Op basis van substantieve-normatieve motivaties handelt de gemeenteambtenaar. Deze motivaties leiden in periode van conflict tussen de regelgevingskaders tot het afstappen van het juridische moeras. Op lokaal niveau is een nieuwe aanpak afgesproken, waarbij de bescherming van de natuur niet direct leidt tot naleving van EU-wetgeving. Ook in de gemeente Ede is er een grote woningbouwopgave, waardoor stikstofruimte wordt ingezet voor economische ontwikkeling. Ondanks de aandacht voor de bescherming van de natuur, wordt nationale wetgeving toegepast.

4.4 Gemeente Noaberkracht Dinkelland Tubbergen

Op de grens met Duitsland liggen de gemeenten Dinkelland en Tubbergen, die samen werken onder de naam Noaberkracht (Dinkelland, z.d.). De gemeente bezit verschillende stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Natura 2000, z.d.). Dit heeft toetsing voor alle vergunningen als consequentie. Jaren voor de komst van het PAS had de gemeente een eigen

regeling bedacht voor de vergunningverlening, vergelijkbaar met het PAS. Ook deze werd aangevochten voor de rechter en afgekeurd (RES4).



Figuur 13: Verhaallijn gemeente Noaberkracht

Hierdoor had de gemeenteambtenaar meteen al twijfels over de houdbaarheid van het PAS. In de aanloop naar het PAS toe hoorde de gemeenteambtenaar al geluiden over eventuele strijdigheid met het PAS. De gemeenteambtenaar was daardoor niet verbaast dat het PAS vrijwel direct aangevochten werd. Op de vraag of dit nog invloed had op de uitvoering van het beleid was het antwoord nee.

“Vanuit de nationale overheid werd besloten door te gaan met het PAS totdat de RvS anders besloot. Als die lijn wordt uitgezet, dan volg je dat als gemeente op” (RES4).

Wel zijn er in de periode van het PAS vragen aan het ministerie gesteld, daar kwam echter geen antwoord op. De Europese ontwikkelingen werden binnen de gemeente in de gaten gehouden, maar in principe volgt de gemeente het nationale beleid op.

“Als kleine gemeente zoals wij, kan je moeilijk zeggen dat wij als klein clubje hier het beter weten dan iedereen daar in Den Haag” (RES4).

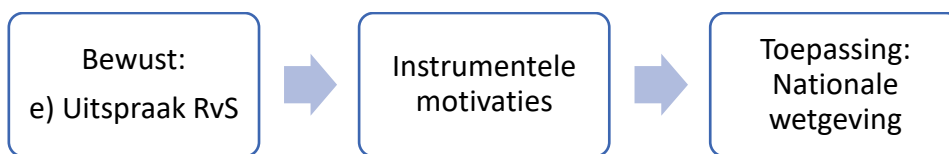
Het bewustzijn met EU-wetgeving brengt daar geen verandering in volgens de gemeenteambtenaar.

“Weet je wat het lastige is met de EU, wij als kleine gemeente kunnen wel op de hoogte blijven, maar als nationaal niks verandert, dan kunnen wij ook moeilijk veranderen. Stel we doen het hier anders dan op nationaal niveau en het PAS blijft gewoon keurig doorgaan, dan hangen daar wel consequenties aan” (RES4).

Concluderend, de gemeenteambtenaar was vroegtijdig bewust van de strijdigheid van het PAS met het Europees recht, door in een vergelijkbare situatie te zijn geweest. Instrumentele motivaties, zoals ‘de mogelijke gevolgen van de beslissing’ en ‘het risico op het overschrijden van competenties’ als kleine gemeente, hebben tot toepassing van de nationale wetgeving geleid.

4.5 Gemeente Oisterwijk

De gemeente Oisterwijk bestaat uit de twee kernen Oisterwijk en Moergestel en telt met het buurtschap Heukelom ruim 26.000 inwoners (Oisterwijk, z.d.). Tussen de twee kernen van de gemeente ligt het Kampina & Oisterwijkse Vennen, een Natura 2000-gebied (Natura 2000, z.d.). Dit gebied is een belangrijk recreatiegebied binnen de gemeente, dat kampeerterreinen en recreatiewoningcomplexen bevat. Ondanks dat de gemeente Oisterwijk een kleinschalige gemeente betreft, behelst de ligging middenin het Natura 2000- gebied een grote opgave voor de gemeente. Elke ontwikkeling binnen de gemeente ligt op een steenworp afstand van een Natura 2000-gebied en moet dus een stikstoftoets ondergaan (RES5).



Figuur 14: Verhaallijn gemeente Oisterwijk

Aan stikstof werd gedurende het PAS niet veel gedacht, vertelt de gemeenteambtenaar. Niet vanuit de gemeente, adviseurs, bezwaarmakers of andere belanghebbenden. Het was een totaal ondergeschoven aspect en dat is veranderd met de uitspraak van de RvS.

“De gemeente had er nog niet veel inhoudelijke kennis over en was er niet actief mee bezig. Dit komt ook doordat veel kennis gedelegeerd was aan de Omgevingsdienst” (RES5).

Het bewustzijn van de strijdigheid met Europese regels ontstond volgens de gemeenteambtenaar pas bij de uitspraak van de RvS.

“Ik denk toch dat we (in overheidsland) een beetje met oogkleppen op hebben gewerkt in die tijd” (RES5).

De grote woningopgave binnen de gemeente zorgde voor een hoop verwarring. Kleine ontwikkelingen bekeek de gemeente vanaf de uitspraak zelf. Voor grote ontwikkelingen wachtte de gemeente op kaders en middelen vanuit de nationale overheid.

“Het belang van woningbouw is hier een belangrijke opgave. De wil om die volledig stil te leggen was er niet. Ik denk met terugwerkende kracht dat die noodzaak er ook niet was, nu we opnieuw hebben kunnen berekenen” (RES5).

De gemeenteambtenaar beschrijft ook een ander gevolg van de vele media-aandacht van de uitspraak. Belanghebbenden gebruikten steeds vaker de uitspraak van de RvS voor het indienen van een argument tegen een plan of zienswijze.

“Er is geen enkele burger of instantie, die dit niet aanhaalt als ze tegen een plan zijn. Als rechtszaken bij de rechter waren gekomen, dan werden plannen veel vaker door burgers tegengehouden.” (RES5).

Het PAS is een Nederlands probleem klonk als antwoord op de vraag of de gemeenteambtenaar binnen de gemeente EU-wetgeving volgt.

“Het schaalpje Europa en Brussel is volgens mij niet de plek om dat in de gaten te houden. Het gaat hier om Nederlandse wetgeving. Het PAS is namelijk een Nederlands probleem, wij hebben het bedacht” (RES5).

Momenteel kijkt de gemeente wat het wil en verder kan binnen de regionale verkenning. Tot slot verwoordt de gemeenteambtenaar het conflict tussen de economische ontwikkeling en de bescherming van de natuur.

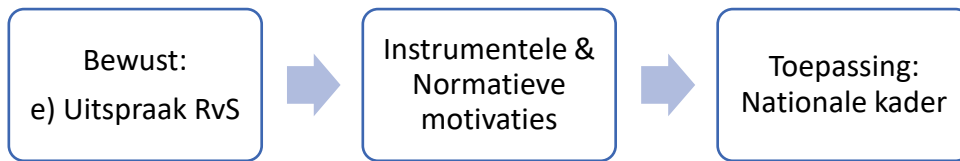
“Een hele grote recreatieve sector is binnen de gemeente gericht op de natuur. Van een gemeente dat zo afhankelijk is van haar natuur, zou je verwachten dat die ook volop inzet op de versterking van de natuur. De andere kant van de medaille is, dat een bouwplan niet zal wijken onder deze gedachte” (RES5).

Concluderend, binnen de gemeente Oisterwijk ontstond het bewustzijn van de strijdigheid met Europees recht bij de uitspraak van de RvS. De gemeenteambtenaar geeft aan dat het PAS een Nederlands probleem is, waarbij de belangen tussen de bescherming van de natuur en woningbouwopgave botsen. Instrumentele motivaties zijn enerzijds gebaseerd op de bevoegdheid van de nationale overheid, de provincies en de omgevingsdienst, anderzijds rechtszaken die worden aangespannen door burgers. De gemeenteambtenaar volgt de nationale wetgeving bij de toepassing van beleid.

4.6 Gemeente Heerenveen

In het buitengebied van gemeente Heerenveen ligt veel landbouw. Er wonen ongeveer 50.000 mensen in de gemeente, waarvan de helft in de stad Heerenveen (Heerenveen, z.d.). Het noordelijk deel ligt dichtbij het Natura 2000-gebied Deelen (Natura 2000, z.d.). Door deze afstand is de invloed van EU-wetgeving minder direct aanwezig op verder afgelegen gebieden

van de gemeente. Desalniettemin speelt de wetgeving omtrent stikstof een rol bij bouwprojecten (RES6).



Figuur 15: Verhaallijn gemeente Heerenveen

Het vergunningenstelsel van het PAS was verwarrend volgens de gemeenteambtenaar. Vergunningen werden aangevraagd bij de provincie en de gemeente draagt zorg voor het milieubeleid. De gemeenteambtenaar reageert als volgt op de vraag of de gemeenteambtenaar achter de komst van het PAS stond.

“Het werd via het rijk ingesteld, en het is makkelijk om te denken dat een andere overheidsinstantie het niet goed doet. Het PAS kwam en daar ging je als gemeente mee verder. Achteraf kan je natuurlijk wel anders zeggen” (RES6).

De gemeenteambtenaar was bewust van de strijdigheid met Europees recht vanaf het moment van de uitspraak van de RvS in 2019. De uitspraak kwam voor de gemeenteambtenaar als een verrassing.

“Ja eigenlijk wel. Als dan ook nog eens de verantwoordelijkheid hiervoor bij de provincie ligt. We hebben een paar keer bij de provincie aangegeven, dat het gek was dat projecten van veehouderijen niet werden meegenomen, terwijl dat ook stikstof gevoelig is. Daar omtrent zijn de ogen wel lange tijd dicht geweest” (RES6).

De verdeling van de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening is “vragen om problemen” (RES6). Dit leidt er toe dat boeren met een natuurvergunning vaak denken dat ze aan de slag kunnen, terwijl bij de gemeente nog moet worden getoetst op ammoniak en stikstof. De uitspraak van de RvS ziet de gemeenteambtenaar als terecht.

“Met terugwerkende kracht, realiseerde ik me dat het de zoveelste truc was om door te gaan met de economie. Dit was eigenlijk een bevestiging dat er nog te weinig om de natuur wordt gegeven” (RES6).

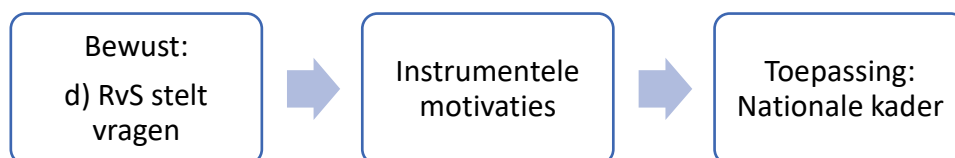
Na de uitspraak kwamen alle bouwprojecten stil te liggen van groot tot klein. De kleine projecten kwamen snel op gang, echter wordt er binnen de gemeente nog gewacht op uitspraak van de rechter hoe de grote bouwprojecten nu verder kunnen. Tot slot concludeert de gemeenteambtenaar het volgende.

“Natuur wordt nog vaak als een lastig onduidelijk probleem gezien. Te laat wordt het probleem aangemeld, waardoor het ineens heel groot wordt. In plaats van dat het vanaf het begin al in de besluitvorming wordt meegenomen” (RES6).

Concluderend, het niet bewustzijn van de strijdigheid met EU-recht heeft tot toepassing van nationale wetgeving geleid. Instrumentele motivaties leiden tot de toepassing van het nationale kader. ‘Het overschrijden van de competenties van de gemeente’, waarbij naar bevoegdheid van de provincie wordt gerefereerd, staat aan de basis van de instrumentele motivaties. Ook wordt nog gewacht op de beslissing van de rechter voordat grote ontwikkelingen weer kunnen plaatsvinden. Toch spelen substantieve-normatieve motieven een rol. De bescherming van de natuur speelt in op de persoonlijke rechtvaardigheid gevoelens van de gemeenteambtenaar. Deze motivatie leidt echter niet tot toepassing van de EU-wetgeving.

4.7 Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam is een grote gemeente met 644.618 inwoners, waarvan ruim 500.000 in de stad Rotterdam wonen. De gemeente Rotterdam is daarmee de op één na grootste gemeente van Nederland qua inwoneraantal (Rotterdam, z.d.). De EU-wetgeving heeft een grote impact op de belangrijke haven van Rotterdam. Vele projecten moeten op stikstof worden getoetst, waardoor sinds de uitspraak vele projecten stil liggen (Binnenlandsbestuur, 2020). In de omgeving van Rotterdam liggen drie Natura 2000-gebieden, die overbelast zijn met stikstof. Het gebied Solleveld & Kapittelduinen ligt dichtbij Hoek van Holland, daarnaast ligt Voornes Duin dichtbij de Maasvlakte, ook de Biesbosch is een beschermd natuurgebied (Natura 2000, z.d.). Echter ligt een groot deel van de gemeente op verdere afstand, waardoor het aspect niet in alle gevallen speelt (RES7).



Figuur 16: Verhaallijn gemeente Heerenveen

De gemeenteambtenaar beschrijft dat de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Europese Hof een voorbode waren voor de uitspraak van de RvS in mei 2019. Vanwege de

lange duur van de procedure was de uitspraak volgens de gemeenteambtenaar wel te verwachten.

“De rechter heeft een gedegen oordeel gegeven over het PAS. In de uitspraak is mijns inziens een duidelijk oordeel gegeven over het PAS waarbij ook de consequenties voor verschillende besluitvorming is weergegeven” (RES7).

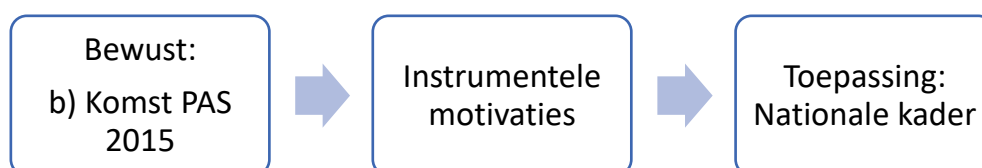
Met de vernietiging van het PAS zijn de drempelwaarde, grenswaarde en ontwikkelingsruimte vervallen, wat binnen de gemeente met name impact had op grote projecten en plannen. Doordat een beperkt deel van de gemeente grenst aan Natura 2000-gebied, is de impact voor sommige gemeentelijke projecten beperkt. Op de vraag hoe de gemeenteambtenaar terug kijkt op het proces van het PAS, waarbij ondanks de argumentatie van het HvJ is doorgegaan tot het einde, geeft de ambtenaar het volgende aan.

“Mij is niet bekend wat de afweging was vóór deze uitspraak om wel of niet door te gaan met het PAS. Deze bevoegdheid ligt bij het Rijk en provincie” (RES7).

Concluderend, de gemeenteambtenaar vertelt dat de strijdigheid van het PAS met EU-wetgeving vanaf het oordeel van het HvJ in Rotterdam ging spelen. Instrumentele motivaties vanuit het ‘overschrijden van eigen competenties’ zorgden voor de toepassing van de nationale wetgeving.

4.8 Omgevingsdienst West-Holland

De omgevingsdienst West-Holland adviseert bij alle aangesloten gemeenten, zoals Noordwijk, Leiden, Voorschoten, Zoeterwoude en Oegstgeest. De omgevingsdienst zorgt in opdracht van de gemeente voor toezicht en handhaving op het gebied van milieu en vergunningverlening. In het kader van bestemmingplannen zijn gemeenten het bevoegd gezag, waarbij de omgevingsdienst toetst op de uitvoerbaarheid en adviseert over de effecten op de natuur (Omgevingsdienst West-Holland, z.d.). De adviseur van de omgevingsdienst vertelt dat het voor kleine gemeenten lastig kan zijn om diep genoeg te specialiseren in milieuzaken. Om deze reden vragen kleine gemeenten vaak advies aan bij de Omgevingsdienst (RES8).



Figuur 17: Verhaallijn Omgevingsdienst West-Holland

Met de komst van het PAS werd het veel gemakkelijker om vergunningen te krijgen. Vooral veehouderijen en grote projecten hadden veel baat bij het PAS. Binnen de omgevingsdienst zijn er vanaf de komst van het PAS al twijfels geweest.

“Wij hebben altijd een beetje onze bedenkingen gehad. Van een systeem wat zo lastig was, waarbij het toen opeens heel erg makkelijk werd. Maar goed, bij de komst van het PAS zijn al meteen Kamervragen gesteld” (RES8).

In Nederland keken we alleen naar de stikstofuitstoot vanaf het moment dat de bouw klaar was. Bijvoorbeeld, bij de bouw van 500 woningen werd de stikstofproductie in de realisatiefase nooit meegenomen in de stikstofberekening. Vergunningverlening is door het meenemen van realisatiefase na de uitspraak een stuk lastiger geworden (RES8). De adviseur vertelt dat het bewustzijn écht ging spelen vanaf de vragen aan het HvJ in 2018. Dit bewustzijn veranderde niet de wijze van advisering aan gemeenten.

“Wellicht hadden we begin 2019 al moeten kijken of we konden anticiperen op het feit dat het anders kan lopen in de uitspraak. Maar goed, dat is ook niet gebeurd, maar ik denk ook niet dat vanuit Nederland of welke instantie dan ook, dat is gezegd” (RES8).

De omgevingsdienst is tot het einde doorgegaan met het verlenen van vergunningen, waardoor problemen voor en aantal nog niet definitieve vergunning zijn ontstaan. Alle berekeningen moesten opnieuw gedaan worden én de realisatiefase kwam daarbij. De adviseur zit momenteel in een tweestrijd. Enerzijds geeft de adviseur aan dat vele paden voor de Rijksoverheid te bewandelen zijn om stikstofruimte te creëren, als voorbeeld geeft de adviseur afschaffing van de formule 1 aan (RES8). Anderzijds wonen we in Nederland met ontzettend veel mensen en is in dat opzicht het Europese kader knellend.

“We willen alles: groeien, veel mensen, vrij bewegen en het beschermen van habitattypen. Ook projecten zoals verduurzaming kunnen nu vaak niet doorgaan, alleen maar omdat we EU-wetgeving aanhangen. Dan vind ik het Europese kader wel knellend” (RES8).

Concluderend, de adviseur bij de Omgevingsdienst die diverse kleinere gemeente bijstaat heeft ondanks vroegtijdig bewustzijn het nationale kader toegepast. De adviseur beschrijft dat er niet vanuit de overheid of andere instanties werd aangegeven dat ander beleid nodig was, dit duidt op instrumentele motivaties bij de adviseur.

4.9 Conclusie

In totaal is met zeven gemeenteambtenaren en één ambtenaar bij de omgevingsdienst gesproken. De interviews en documentanalyse hebben inzicht gegeven in de belangen binnen de gemeente, de ervaringen van de lokale ambtenaren en de (in)correcte toepassing van EU-wetgeving. De bevindingen worden samengevoegd ter beantwoording van de empirische deelvragen.

- | |
|--|
| 1. Zijn lokale ambtenaren bewust van de Europese oorsprong van wetgeving bij de toepassing van beleid? |
|--|

Het bewustzijn van de strijdigheid van het PAS met EU-wetgeving is bij vijf van de acht ambtenaren tegen het einde van de periode van het PAS geconstateerd. Dit bewustzijn speelde bij twee ambtenaren vanaf de prejudiciële vragen aan het HvJ in 2018. Bij de overige drie ambtenaren heeft dit tot de uiteindelijke uitspraak van de RvS in mei 2019 geduurd. Het onderwerp werd voor deze ambtenaren zichtbaar door belangrijke momenten in de gerechtelijke procedure. Drie ambtenaren hadden al twijfels over de strijdigheid van het PAS met EU-wetgeving bij de inwerkingtreding in 2015. De redenen voor dit bewustzijn waren het volgen van Europese ontwikkelingen, expertise op het gebied van natuurwetgeving en ervaring met een soortgelijke regeling dat was afgekeurd door de RvS. Concluderend, drie van de acht ambtenaren was bewust van de Europese oorsprong van wetgeving bij de toepassing van beleid.

- | |
|---|
| 2. Op basis van welke motieven handelt de lokale ambtenaar bij een conflicterend Europees en nationaal regelgevingskader? |
|---|

Instrumentele motivaties werden bij zes van de acht gemeenteambtenaren terug gezien. Van het PAS afwijken zien deze gemeenteambtenaren vaak als een overschrijding van hun eigen competenties. Deze bevoegdheid ligt volgens hen bij het Rijk en de provincies. Ook de mogelijke consequenties van het toepassen van EU-wetgeving binnen de gemeente, en dus afwijken van het nationale beleid, is een veelvoorkomend motief voor de gemeenteambtenaren om door te gaan met het PAS. Zo redeneerden twee gemeenteambtenaren van kleine gemeenten dat zij niet zomaar Den-Haag bij de les kunnen houden. Normatieve motivaties brachten twee gemeenteambtenaren tot het werken vanuit

persoonlijke gevoelens van rechtvaardigheid. Deze motivatie ontstond voornamelijk vanuit het belang om de natuur te beschermen. Concluderend, het procedureel-normatief motief is niet geconstateerd binnen het handelen van de gemeenteambtenaren. Geen van de ambtenaren heeft benoemd dat EU-recht superieur is aan nationale wetgeving. Twee gemeenteambtenaren handelen op basis van substantief-normatieve motivaties en zes ambtenaren op basis van instrumentele motivaties. Het merendeel van de gemeenteambtenaren handelt dus op basis van instrumentele motivaties.

3. Leidt dit tot de correcte toepassing van Europese wetgeving?

De toepassing van nationale wetgeving is geconstateerd bij zeven van de acht ambtenaren. Eén van de zeven ambtenaren vertelt halverwege een ommekeer te hebben gemaakt, waarbij voorop werd gelopen op het nationaal beleid. Deze keuze was voornamelijk gebaseerd op belangen binnen de gemeente. De EU-wetgeving werd door één gemeente sinds het begin nageleefd. Deze ambtenaar houdt EU-ontwikkelingen nauw in de gaten en binnen de gemeente wordt niet in het groen gebouwd. Deze gemeente heeft zelfs het eigen landschap proberen aan te merken als Natura 2000-gebied. De bescherming van de natuur heeft hier altijd al hoog op de agenda gestaan en er wordt niet gebouwd in het groen. Dit zijn tevens de twee ambtenaren die op basis van normatieve motivaties handelden. Concluderend, één van de acht ambtenaren heeft EU-wetgeving correct toegepast.

5. Conclusie

In dit onderzoek naar de toepassing van EU-wetgeving door lokale ambtenaren bij zeven gemeenten en één omgevingsdienst stond de volgende hoofdvraag centraal:

‘Passen lokale ambtenaren EU-wetgeving correct toe bij een conflict tussen het Europese en nationale wetgevingskader?’

Uit dit toetsende onderzoek blijkt dat het conflict tussen het Europese en het Nederlandse regelgevingskader niet tot de correcte toepassing van EU-wetgeving leidt. Uit de resultaten van de eerste deelvraag is gebleken dat de ambtenaren over het algemeen niet bewust zijn van de Europese oorsprong van richtlijnen na omzetting in nationale wetgeving. De vijf ambtenaren die niet bewust waren van de strijdigheid met EU-wetgeving passen nationale wetgeving toe. Belangrijke momenten in de gerechtelijke procedure zorgen ervoor dat lokale ambtenaren tegen het einde van de periode van het PAS toch bewust worden van de Europese oorsprong en daarmee het conflict. Vanaf dit moment werd EU-wetgeving zichtbaar en ging het bij de lokale ambtenaren spelen. Hypothese drie is hiermee ondersteund. De lokale ambtenaar past nationale wetgeving toe, wanneer de lokale ambtenaar niet bewust is van de Europese oorsprong. De tweede deelvraag ging in op de motieven die ten grondslag liggen aan het handelen van de lokale ambtenaren. Vanaf het moment van bewustzijn handelden zes van de acht lokale ambtenaren op basis van instrumentele motivaties. De hoofdredenen hiervoor waren overschrijding van competenties en de mogelijke consequenties daarvan. In alle gevallen pasten lokale ambtenaren nationale wetgeving toe. Hypothese 2 is hiermee ondersteund. De derde deelvraag behandelde de correcte toepassing van EU-wetgeving. Twee lokale ambtenaren handelden op basis van normatieve motivaties. In één geval werd EU-wetgeving correct toegepast. Dit geeft niet genoeg ondersteuning voor hypothese 2, waar verwacht werd dat normatieve motivaties tot toepassing van EU-wetgeving leiden. Hypothese 2 is daarom niet onderbouwd.

6. Discussie

De bevindingen van dit onderzoek dragen bij aan het creëren van een eenduidig beeld over de toepassing van EU-wetgeving door lokale ambtenaren. De verklaringen van Dörrenbächer (2017) zijn aan de hand van het PAS getoetst. Uit de conclusie is gebleken dat instrumentele motivaties leiden tot de toepassing van nationale wetgeving. De voorwaarde hiervoor is echter 'het bewustzijn met de Europese oorsprong van regelgeving'. Dit bewustzijn werd in de meeste gevallen niet zonder *saliency* van het onderwerp geconstateerd. Op basis van deze bevindingen kan voor de wetenschappelijke relevantie een driedelige reflectie worden gemaakt.

Ten eerste blijkt *the law in books* niet gelijk aan *the law in action*, zoals Versluis (2007) stelt. Er moet voorzichtig worden omgegaan met het gebruik van 'correcte implementatie'. Omzetting in nationale wetgeving leidt niet direct tot correcte formele implementatie. Het PAS bleek jaren later een onjuiste omzetting van de Europese richtlijn. Daarnaast leidt conflict tussen het nationale en Europese wetgevingskader niet direct tot correcte praktische implementatie. Lokale ambtenaren lijken niet vanzelfsprekend bewust dat het PAS afkomstig is van een omgezette Europese richtlijn. De gemeenteambtenaren spraken voornamelijk over de Nederlandse wetgeving en refereerden weinig aan EU-wetgeving. Ook de gemeenteambtenaren die bewust waren van de strijdigheid met EU-wetgeving, zagen het PAS als een Nederlands probleem. Voor de toepassing van EU-wetgeving lijkt het dus weinig uit te maken dat het om Europese richtlijnen gaat. Dit betekent het gelijk van Treib (2014), die stelt dat toepassing van EU-wetgeving met dezelfde analytische instrumenten geanalyseerd kan worden als de toepassing van nationale wetgeving.

Ten tweede blijkt dat slechts in gevallen waar een hoge mate van *saliency* is, de Europese oorsprong bekend wordt. Dit was voornamelijk bij belangrijke momenten in de gerechtelijke procedure van de RvS. Ook nadat het onderwerp zichtbaar is geworden, blijven nationale verklaringen van implementatie van belang. Zo beschreven lokale ambtenaren niet voldoende capaciteit of middelen te hebben en waren beslissingen afhankelijk van de voorkeuren van de ambtenaar en gemeente. Een opvallende constatering is dat gemeenten met een grote woningbouwopgave de nationale overheid volgen. Achter deze beslissing kunnen ook economische motieven liggen. Dit komt overeen met de factoren die bij toepassing van puur

nationaal beleid spelen. Deze implicatie van het onderzoek benadrukt de rol van *salience* bij onderzoeken naar praktische implementatie, en komt overeen met de verklaringen van Treib (2014).

Ten derde speelt bewustzijn ook een cruciale rol bij de motieven op basis waarvan lokale ambtenaren handelen. In tegenstelling tot het onderzoek van Dörrenbächer (2017) maken lokale ambtenaren vaak geen bewuste keuzes tussen de twee regelgevingskaders. Hierdoor ervaren lokale ambtenaren geen loyaliteitsconflict. Loyaliteit aan de EU werd niet door de lokale ambtenaren benoemd. De instrumentele en normatieve motivaties worden in dit onderzoek dus niet gekoppeld aan een loyaliteitsconflict. Het gebruik van instrumentele motivaties door de lokale ambtenaar ligt in lijn met de opgestelde verwachtingen. Het handelen op basis van normatieve motivaties niet in alle gevallen. Eén van de ambtenaren handelde op basis van de belangen binnen de gemeente, zonder daarbij aan EU-wetgeving te refereren. Wat opvalt is dat de gemeenteambtenaren die op basis van normatieve motivaties handelden, veel meer belang bij de bescherming van de natuur hebben dan andere gemeenten. De natuur wordt in deze gemeenten grotendeels gebruikt voor de recreatieve sector. Bij beide gemeenteambtenaren lijkt niet zozeer de EU-wetgeving of het bewustzijn dat hen motiveert om de natuur te beschermen, maar vooral ook lokale belangen en de lokale ideologie. Het Europese karakter van de kwestie wordt door de meeste ambtenaren grotendeels genegeerd.

Concluderend, de bevindingen geven inzicht in het nog redelijk onontgonnen terrein van praktische implementatie. Het hanteren van een *crucial case* heeft, bij het merendeel van de lokale ambtenaren, niet geleid tot het bewustzijn van de Europese oorsprong van wetgeving.

De maatschappelijke relevantie blijkt uit de prangende vraag: wat gebeurt er nou met een Europese richtlijn in de lokale praktijk? De Europese Commissie houdt toezicht op lidstaten. Het is voor de Europese Commissie van belang om te weten hoe de richtlijn in de praktijk wordt toegepast (Bondarouk, 2017). Dat lokale ambtenaren zich niet bewust zijn van de Europese oorsprong van de wetgeving heeft effect op de toepassing. Het nut van wetgeving wordt twijfelachtig, wanneer de praktische implementatie achterwege blijft (Versluis, 2007). Bovendien is het voor zowel de EU als de nationale overheid interessant om te zien dat lokale ambtenaren de nationale wetgeving in de meeste gevallen prioriteren. Daarnaast is gebleken dat gemeenteambtenaren de naleving van EU-wetgeving door de nationale overheid vooral

zien als een verplichting. EU-wetgeving moet nageleefd worden, omdat Nederland zich er eenmaal aan heeft gecommitteerd. In mindere mate wordt stilgestaan bij de Europese norm waar het nu eigenlijk omdraait; de bescherming van de natuur. Alhoewel nu langzamerhand de ogen in Nederland geopend zijn, is de natuur in Nederland zonder de EU nog ver weg van hersteld.

6.1 Beperkingen van dit onderzoek

Een aantal kanttekeningen kunnen bij dit onderzoek worden geplaatst. In eerste plaats zijn in dit onderzoek acht respondenten naar hun kennis en ervaringen geïnterviewd. Acht ambtenaren is een beperkte steekproef. Ondanks dat dit onderzoek een *crucial case* benadering hanteert, waarbij de generaliseerbaarheid vergroot wordt, is maar één grote gemeente gesproken. De bevindingen kunnen dus niet noodzakelijkerwijs gegeneraliseerd worden naar gemeenten in alle lidstaten. In dit onderzoek is voornamelijk met kleine gemeenten gesproken. De grootte van de gemeente kan bepalend zijn voor de mate waarin zij zich in EU-wetgeving verdiepen. Zo gaf een gemeenteambtenaar van een kleine gemeente aan dat milieu in het wekelijks overleg meegenomen wordt, maar dat er geen speciale afdeling voor milieuzaken bestaat. Daarmee is de selectie van respondenten dus niet volledig representatief. Dit doet af aan de externe validiteit.

Ten tweede zijn een aantal andere belangrijke spelers niet gesproken. Zo heeft de gemeente op het gebied van milieuzaken een gedeeltelijke bevoegdheid met de omgevingsdienst en de provincie. In dit onderzoek is met één omgevingsdienst in Zuid-Holland gesproken. Hierdoor is geen compleet beeld van de ervaringen bij de milieudiensten gevormd. Daarnaast zijn veel milieutaken gedelegeerd van het Rijk aan de provincies, waardoor de provincies een belangrijke speler zijn in dit verhaal. Wellicht zijn provincies door hun expertise op het gebied van milieu meer bewust van de oorsprong van wetgeving. Ook natuurorganisaties zijn belangrijke spelers binnen het PAS. Er is geprobeerd met personen van de natuurorganisatie *Mobilisation for the Environment* te spreken, echter was de natuurorganisatie te druk. Het interviewen van deze belangrijke spelers had een betere beeldvorming kunnen geven van de invloed van EU-wetgeving op de praktische implementatie. Door de rol van provincies en omgevingsdiensten hadden sommige gemeenteambtenaren het gevoel dat zij in mindere mate beslissingsvrijheid hebben op het gebied van milieu. Provincies zijn uiteindelijk

verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Dörrenbächer (2017) beschrijft dat toepassing van EU-wetgeving eerder wordt verwacht wanneer de lokale ambtenaar een grote mate van beleidsvrijheid heeft. Bij het PAS was het nationale regelgevingskader vrij expliciet en hadden de gemeenteambtenaren het gevoel dat er weinig andere opties waren. Nu blijft het de vraag of gemeenteambtenaren eerder EU-wetgeving toepassen bij een ambigu nationaal kader of ander beleidsterrein. Dit doet af aan de externe validiteit van dit onderzoek, omdat onderzoek op andere beleidsterreinen wellicht tot andere conclusies leiden (Boeije, 2005).

Tot slot drie reflecties op het onderzoeksproces. Ten eerste is de onderzoeksvraag veranderd tijdens het verzamelen van gegevens. Eerder richtte de hoofdvraag zich op de invloed van de dubbele trouw aan de EU en de nationale overheid op de toepassing van wetgeving. Daarbij werd dubbele trouw dus al aanwezig geacht bij de gemeenteambtenaar. Al gauw kwam bij de dataverzameling naar voren dat deze dubbele trouw niet door de gemeenteambtenaar ervaren hoeft te worden. Ten tweede zijn alle gegevens door één onderzoeker verzameld en geïnterpreteerd. Dit brengt risico's voor de betrouwbaarheid van het onderzoek mee. Tot slot is de afname van interviews via videobellen een beperking voor dit onderzoek. Lichaamstaal, gezichtsuitdrukkingen en de algehele houding zijn daardoor minder opgevallen. De kans is groter dat de antwoorden anders zijn geïnterpreteerd. Dit raakt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, doordat de bevindingen af kunnen wijken van de werkelijkheid (Boeije, 2005).

6.2 Suggesties voor vervolgonderzoek

De bevindingen van dit onderzoek leiden tot nieuwe vragen. De eerste suggestie voor vervolgonderzoek is gericht tot provincies. Binnen het beleidsterrein milieu speelt de Europese oorsprong van wetgeving in mindere mate een rol bij gemeenten. Provincies zijn echter gespecialiseerd in milieuzaken, waardoor bewustzijn met EU-wetgeving in grotere mate aanwezig kan zijn. Het is dus interessant om te kijken of op deze bestuurslaag een loyaliteitsconflict wordt ervaren en daarbij bewuste keuzes tussen het Europese- en nationale wetgevingskader. De tweede suggestie is gericht tot het gemeentelijk niveau. Ditzelfde onderzoek zou uitgevoerd kunnen worden op gemeentelijk niveau, maar dan op een ander beleidsterrein. Meer specifiek, een beleidsterrein waar het nationale kader niet duidelijk is en lokale ambtenaren over een grote mate van beleidsvrijheid beschikken. Hierdoor kunnen de

huidige resultaten geverifieerd worden. Tot slot, is de impact van de klimaat- en natuurrechtszaken enorm groot in decentraal Nederland. Vele projecten liggen nog stil door de stikstofcrisis. Een derde suggestie voor vervolgonderzoek is de vraag of de stikstofcrisis voorkomen had kunnen worden als gemeenten eerder betrokken werden bij de vormgeving en formele implementatie van de Europese richtlijn. Komende beleidsevaluaties moeten uitmaken of Europese zaken voor gemeenten een dichterbij-mijn-bed-show kunnen worden.

7. Literatuurlijst

Aerius. (z.d.). Aerius help: Natuurgebied zoeken. Verkregen op 1 juli 2020, via: www.aerius.nl/nl/handleiding/gebruik-kaart/3-natuurgebied-zoeken.

Angelova, B., Dannwolf, T. and König, T. (2012) 'How robust are compliance findings? A research synthesis', *Journal of European Public Policy* 19(8): 1269–91.

Arnouts, R. C., & Kistenkas, F. H. (2011). Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld (No. 236). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Bache, I., (2006). "The Europeanization of Higher Education: Markets, politics or learning?". *Journal JMCS* 44(2), pp. 231-248.

Bache, I., & Jordan, A. (Eds.) (2006). *The Europeanisation of British Politics*. Basingstoke: Palgrave.

Barents, R. (2010). Annotatie bij de arresten Van Gend & Loos en Costa/ENEL.

Barrett, Susan M., 2004, "Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies", *Public Administration*, 82(2): 249–269.

Beunen, R. Bouwma, I. (2013). Europees natuurbeleid en de toepassing in Nederland en Vlaanderen. In: Meester, G., Berkhout, P., Dries, L. (eds.) *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers. p. 345 - 362.

Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

van Bever, E. & Verhelst, T. (2013). The Multiple Dimensions of the Europeanization of Local Government. An Empirical Exploration of the Flemish Case. *Paper submitted for presentation at the ECPR General Conference, Bordeaux, September 4-7, 2009*.

Boeije, H. R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Boom Koninklijke Uitgevers.

Bondarouk, E. (2017). Making EU policies work at the local level: a systematic literature review and research agenda. In *ECPR Conference*.

BIJ12. (z.d.). Vogel- en Habitatrichtlijn. Verkregen op 23 juni 2020, van: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/europese-richtlijnen-en-verdragen/vogel-en-habitatrichtlijn/>.

Bokkum, M. & Leijten, J. (2019). Hoe is het stikstofprobleem ontstaan en 12 andere vragen. Verkregen op 22 juni 2020, van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/17/hoe-is-het-stikstofprobleem-ontstaan-en-12-andere-vragen-a3984095>.

Bokkum, M. & Leijten, J. (2020). 'Ik heb rapporten herschreven. En daarna dwong je onderzoekers een handtekening eronder te zetten'. Verkregen op 23 juni 2020, via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/27/stikstofakkoord-het-moest-en-zou-er-komen-a3985137>.

Börzel, T.A. (2001). *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization*. Queen's Papers on Europeanisation. 4.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.

CBS. (z.d.). Nederland in cijfers. Verkregen op 1 mei 2020, via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/?fromstatweb>.

Christensen, T. (1991) 'Bureaucratic roles: political loyalty and professional autonomy', *Scandinavian Political Studies* 14: 303–20.

Dinkelland. (z.d.). Inwoners. Verkregen op 18 mei 2020, via: <https://www.dinkelland.nl/dinkelland-cijfers-en-beeld>.

Dörrenbächer, N. (2017). Europe at the frontline: analysing street-level motivations for the use of European Union migration law. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1328-1347.

Ede. (z.d.). Ede in cijfers. Verkregen op 16 mei 2020, via: <https://www.ede.nl/in-de-gemeente-edede/ede-in-cijfers>.

Egeberg, M. and Trondal, J. (2009) 'National agencies in the European administrative space: government driven, commission driven or networked?', *Public Administration* 87(4): 779–90.

Ciavarini Azzi, Giuseppe, 1988, "What Is this New Research into the Implementation of Community Legislation Bringing Us?", in *Making European Policies Work: The Implementation*

of Community Legislation in the Member States, (Eds.) Siedentopf, Heinrich, Ziller, Jacques, chap. 1, pp. 190–201, Sage, London. 2.1, 3.1.

De Wachter, B. (2013). Europa, kansen voor lokale besturen. Brussel: Politeia.

Europees Parlement. (z.d.). Het EU wetgevingsproces. Verkregen op 25 mei, via: <https://www.europarl.europa.eu/thenetherlands/nl/pers/het-eu-wetgevingsproces>.

Europees Parlement, (z.d.). Milieubeleid: algemene beginselen en basiskader. Verkregen op 24 juni 2020, via: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/71/milieubeleid-algemene-beginselen-en-basiskader>.

Europees Parlement. (2020). Hoe kunnen we biodiversiteit beschermen: EU-beleid. Verkregen op 24 juni 2020, via: <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20200519STO79422/hoe-kunnen-we-biodiversiteit-beschermen-eu-beleid>.

Europese Commissie. (z.d.). Wat is biodiversiteit? Verkregen op 24 juni 2020, via: https://ec.europa.eu/environment/basics/natural-capital/biodiversity/index_nl.htm.

Europese Commissie. (2011). De biodiversiteitsstrategie van de EU voor de periode tot 2020. Verkregen op 22 juni 2020, van: https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_NL.pdf.

Europese Commissie. (2020). Reinforcing Europe's resilience: halting biodiversity loss and building a healthy and sustainable food system. Verkregen op 24 juni 2020, via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_884.

Europa decentraal. (z.d.). Toezicht en naleving. Verkregen op 22 juni 2020, van: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/europees-recht-en-beleid-decentraal/toezicht-en-naleving/>.

Europa decentraal. (2013). Wat zijn de gevolgen van te late of onjuiste implementatie van de milieuriichtlijnen? Verkregen op 22 juni 2020, van: <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/gevolgen-te-late-of-onjuiste-implementatie-milieuriichtlijnen/>.

Europa Nu, (z.d.). Europese aanpak klimaatverandering. Geraadpleegd op 18 maart 2020, via: https://www.europa-nu.nl/id/vhesf063wxu9/europese_aanpak_klimaatverandering.

Europa Nu. (2020). Het verlies aan biodiversiteit: waarom is dit een probleem en wat zijn de oorzaken? Verkregen op 24 juni 2020, via: https://www.europa-nu.nl/id/vl5diwhjm7ws/nieuws/het_verlies_aan_biodiversiteit_waarom_is?ctx=vg9pjk198ax_u&tab=0.

Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp and Simone Leiber (2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States.* Cambridge: Cambridge University Press.

FD. (2019). Ultieme uitspraak in slepende Urgenda-klimaatzaak. Verkregen op 20 juni 2020, via: <https://fd.nl/ondernemen/1328758/ultieme-uitspraak-in-slepende-urgenda-klimaatzaak>

George, A.L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.* Cambridge: MIT Press.

Guderjan, M. (2012). Local Government and European integration – beyond Europeanisation? *Political Perspectives*, 6(1), 105-128.

Herenveen. (z.d.). Inwoners. Verkregen op 16 mei 2020, via: <https://www.heerenveen.nl/>.

Hill, Michael, and Peter Hupe (2002). *Implementing Public Policy.* London: Sage.

Hilterman, F. (z.d.). *Europa als vierde bestuurslaag.* Verkregen op 23 mei 2020, via http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Europeesrechtdecentraleoverheden/artikel_hilterman_europa_vierde_laag.pdf op 28-04-2009.

Hofs, Y. (2019). Wat beweegt de man die met zijn procedures tegen het stikstofbeleid Nederland op slot zet. Verkregen op 23 juni 2020, via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/wat-beweegt-de-man-die-met-zijn-procedures-tegen-het-stikstofbeleid-nederland-op-slot-heeft-gezet~b7423050/>.

John, P. (2000). The Europeanisation of Sub-national Governance. *Urban Studies*, 37, nr. 5-6, pp. 887-894.

Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York: Harper Collins.

Lipsky, M., & Bureaucracy, S. L. (1980). Dilemmas of the individual in public services. New York: *Russell Sage Foundation*, 71.”

Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. New York: *Russell Sage Foundation*.

Marshall, A.J. (2005). Europeanisation at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 668-686.

Mastenbroek, E. (2017). Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance, *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1289-1307.

Midden-Delfland. (z.d.). Feiten en cijfers gemeente. Verkregen op 16 mei 2020, via: <https://www.middendelfland.nl/feiten-en-cijfers-gemeente>

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (z.d.). Natura 2000-gebieden. Verkregen op 22 juni 2020, van: <https://www.natura2000.nl/gebieden>.

Mobilisation for the environment (z.d.). Verkregen op 22 juni 2020, van: <https://mobilisation.nl/nl/index.php?id=61>.

Natura 2000. (z.d.). Natura 2000-gebieden. Verkregen op 15 mei 2020 van: <https://www.natura2000.nl/gebieden>.

Noordegraaf, Mirko (2000). Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity. Delft: Eburon.

Oisterwijk. (z.d.). Organisatie. Verkregen op 17 mei 2020, via: <https://oisterwijk.nl/bestuur-en-politiek.html>.

Olsen, J.P., (2002). “The many faces of Europeanization”. *Journal JCMS* 40(5), pp. 921-952.

Omgevingsdienst West-Holland. Inwoners. Verkregen op 27 mei 2020, via: <https://www.odwh.nl/>.

Partij voor de Dieren. (2015). Bijdrage Ouwehand Programma Aanpak Stikstof (1 april 2015). Verkregen op 29 mei 2020, via: <https://www.partijvoordedieren.nl/bijdragen/bijdrage-ouwehand-programma-aanpak-stikstof-1-april-2015>.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2020). Maatschappelijke betrokkenheid bij natuur in beleid en praktijk – verkennende studie onder burgers en bedrijven. Den Haag: Uitgeverij PBL.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation* (Vol. 708). Univ of California Press.

Prodemos. (z.d.). Wat is een rechtstaat? Verkregen op 5 juli 2020, via: <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/wat-is-een-rechtsstaat/>

Pülzl, Helga, Treib, Oliver, 2006, "Implementing Public Policy", in *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, (Eds.) Fischer, Frank, Miller, Gerald G., Sidney, Mara S., vol. 125 of *Public Administration and Public Policy*, Taylor & Francis, Boca Raton, FL. Forthcoming.

Pülzl & Treib. (2007). Implementing public policy. In F. Fischer, J. Miller & M.S. Sidney (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis*. (89-107). Marcel Dekker, Inc.

Quaglia, L., De Francesco, F. and Radaelli, C. (2008) 'Committee governance and socialization in the European Union', *Journal of European Public Policy* 15(1): 155–66.

Raad van State. (29 mei 2019). PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt. Verkregen op 22 juni 2020, van: <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2013). *Met Europa verbonden. Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Radaelli, C.M. (2004). "Europeanisation: Solution or Problem?". *European integration online Papers (EIoP)* 8(16).

de Rooij, R. (2002). The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 9 (3), 447-467.

Rooyen, E. (2009). *De Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen in Nederland*. Serie: Pallas proefschriften. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Rotterdam. (z.d.). Bestuur en organisatie. Verkregen op 25 mei 2020, via: <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/>

Rutten, R. (2019). De Raad van State zag in het stikstofprogramma de zoveelste trucage van de overheid. Verkregen op 22 juni 2020, van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/22/weer-straft-rechter-trucage-van-overheid-af-a3964698>.

Súdwest-Fryslân. (z.d.). De organisatie. Verkregen op 15 mei 2020, via: <https://sudwestfryslan.nl/onderwerp/organisatie/>.

Taylor, I., & Kelly, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management*.

Van Thiel. (2015). Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding. Coutinho.

Thomann, E., & Sager, F. (2017). Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation, *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1253-1268.

Thomann, E., & Sager, F. (2017). Toward a better understanding of implementation performance in the EU multilevel system, *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1385-1407.

Thomson, R., Torenvlied, R. and Arregui, J. (2007) 'The paradox of compliance: infringements and delays in transposing European Union directives', *British Journal of Political Science* 37: 685–709.

Trommel, S. (2019). Timmermans: 'Klimaat vereist herijking lokaal beleid'. Verkregen op 24 juni 2020, via: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/timmermans-klimaat-vereist-herijking-lokaal.11645196.lynx>.

Treib, O. (2014). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9(1), 1-47.

Tyler, T.R. (2006) 'Psychological perspectives on legitimacy and legitimation', *Annual Review of Psychology* 57: 375–40

Verenigde Naties. (6 mei 2019). UN Report: Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'. Verkregen op 24 juni 2020. Via: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/>.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2008). Handreiking Europaproof gemeenten. Verkregen op 23 mei 2020, van: <http://www.europadecentraal.nl/wpcontent/uploads/2013/02/Handreiking-Europaproof-gemeenten-2008.pdf>.

Verhelst, T. (2019). Vlaamse steden en gemeenten in de EU: van onverschillig naar proactief? Een stand van zaken anno 2019. In *Verreijkers voor lokale besturen. Een lange (re)termijnvisie?!* (pp. 75-103). Vanden Broele.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, (2019, 25 maart). Verkregen op 24 mei 2020, via: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001506/2013-07-01>.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, Europa Decentraal, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Handreiking Europaproof gemeenten*. Den Haag: VNG.

Versluis, Esther (2003). Enforcement Matters. Enforcement and Compliance of European Directives in Four Member States. Delft: Eburon.

Versluis, E. (2004). Explaining Variations in Implementation of EU Directives, *European Integration online Papers*, 8(19).

Versluis, E. (2007). Even rules, uneven practices: Opening the 'black box' of EU law in action. *West European Politics*, 30(1), 50-67.

Vink, M. (2002). What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda (p. 22). Milan: University of Bocconi.

Winter, S.C. and May, P.J. (2001) 'Motivation for compliance with environmental Regulations', *Journal of Policy Analysis and Management* 20: 675–98.