

Implementatie van Europese richtlijnen door Nederlandse gemeenten

Casus:

Implementatie van de Dienstenrichtlijn door
Nederlandse gemeenten

Wat maakte de implementatie van de Dienstenrichtlijn
tot een succes?

Arianne van der Meer
Studentnummer: 3276597
Bachelorscriptie april 2010
Universiteit Utrecht – Bestuurs- en Organiseringswetenschap
Begeleider: dr F. van Esch

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	p. 3
H 1 Implementatie van Europese regelgeving	p. 4
• Probleemstelling	
• Relevantie onderzoek	
• Werkwijze onderzoek	
H 2 Theoretisch kader en toepassing op onderzoek	p. 8
• Begripafbakening	
• Faalfactoren voor de implementatie van Europese regelgeving	
• Variabelen voor onderzoek: gemeente grootte en coördinerende afdeling	
• Europa als beleidsprioriteit	
H 3 Keuze voor een Europese richtlijn en gemeenten	p. 18
• Keuze voor een Europese richtlijn	
• Keuze voor gemeenten voor onderzoek	
• Methode van onderzoek	
H 4 De Dienstenrichtlijn	p. 28
• Vrij verkeer van diensten	
• Noodzaak van de Dienstenrichtlijn	
• Dienstenrichtlijn	
• Implementatie van de Dienstenrichtlijn door de Rijksoverheid	
• Implementatie van de Dienstenrichtlijn door decentrale overheden	
• Begeleiding voor gemeenten	
H 5 Resultaten	p. 36
• Gemeente Utrecht	
• Gemeente Den Haag	
• Gemeente Delft	
• Samengevat	
H 6 Conclusie	p. 48
• Effect van de variabelen	
• Antwoord op de hoofdvraag	
• Reflectie	
Literatuurlijst	p. 59
Bijlage 1: interview topics	p. 63
Bijlage 2: respondenten	p. 64

Managementsamenvatting

Implementatie van Europese regelgeving gebeurt in de regel niet tijdig. Door het Rijk worden Europese richtlijnen veelal te laat omgezet. Dus waarom zouden decentrale overheden wel goed kunnen implementeren, immers zij staan verder af van het Europese niveau dan het Rijk. Dit onderzoek richt zich op faalfactoren voor de implementatie van Europese regelgeving. Hiervan wordt geleerd hoe implementatie verbeterd kan worden.

Het onderzoek is gericht op richtlijnen en heeft plaatsgevonden bij gemeenten. Er is gekozen voor de Dienstenrichtlijn als casus voor dit onderzoek, omdat het een uniek proces was. De decentrale overheden hadden een grote taak en de richtlijn was tijdig geïmplementeerd. Implementatie staat in hier voor de vertaling van Europese richtlijnen naar operationeel beleid. Dit onderzoek kent de volgende vraag: wat maakte de implementatie van de Dienstenrichtlijn tot een succes?

De basisvoorwaarde voor het onderzoek bij gemeenten was dat deze op zijn minst prioriteit geven aan de Europese Unie. Lidmaatschap in het afgelopen termijn van het Comité van de Regio's is hier de indicator. Er is onderzoek gedaan bij de gemeenten Utrecht, Den Haag en Delft. Hier is het effect van twee variabelen op de halen van de implementatiedeadline van de Dienstenrichtlijn onderzocht. Ten eerste is het effect van de grootte van een gemeente onderzocht. Ten tweede is het effect van de coördinatie van het implementatieproces vanuit een bepaalde afdeling onderzocht. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen een algemeen ondersteunende afdeling en een juridische afdeling.

De conclusie is dat voor gemeenten met ten minste 50.000 inwoners de grootte van een gemeente en de coördinatie vanuit een bepaalde afdeling geen bepalend effect hebben op de implementatie van Europese richtlijnen door Nederlandse gemeenten. Over implementatie van Europese regelgeving door gemeente kan geconcludeerd worden dat de prioriteit die gegeven wordt aan de Europese Unie bepalend is. Als kleine gemeenten hier prioriteit aan geven zal er beter geïmplementeerd worden. Grote gemeenten gaan al beter om met Europese regelgeving, omdat deze meer capaciteit hebben, dus daar zal het effect minder groot zijn.

Informatie en ondersteuning door het Rijk en Kenniscentrum Europa decentraal dragen positief bij aan de implementatie van Europese regelgeving door Nederlandse gemeenten. Dit is voornamelijk van belang voor kleine gemeenten, omdat deze minder capaciteit hebben om het wiel zelf uit te vinden. Daarom speelt ook de VNG een belangrijke rol voor kleine gemeenten. Tot slot zorgt een goede aansluiten van de implementatie van Europese regelgeving op een lopend gemeentelijke projecten voor een gemakkelijkere implementatie.

H 1 Implementatie van Europese regelgeving

De Europese Unie speelt een steeds grotere rol in het nationale beleid. Zowel de Rijksoverheid als decentrale overheden dienen hun beleid vaker aan te passen aan Europese regelgeving.

De Rijksoverheid dient Europese regelgeving te implementeren. Sommige Europese regelgeving kent directe werking, maar Europese richtlijnen moeten worden omgezet in nationale wetgeving. Over de problemen die zich hierbij voordoen is veel bekend.¹ De implementatie op decentraal niveau is minder onderzocht, terwijl hier eveneens problemen bestaan bij de implementatie.²

Decentraal hoeft er minder vaak Europese regelgeving geïmplementeerd te worden, want de Rijksoverheid neemt dit meestal afdoende voor haar rekening.³ Er is ook veel Europese regelgeving waarbij de decentrale overheden wel een belangrijke rol spelen bij de implementatie. Implementatie staat hier voor decentrale overheden die zorgen voor de vertaling naar operationeel beleid en de handhaving hiervan.

De factoren die gebrekkige implementatie op Rijksniveau veroorzaken, zouden de implementatie op decentraal niveau ook kunnen beïnvloeden. Er zou verwacht kunnen worden dat er op decentraal niveau vaker gebrekkig wordt geïmplementeerd. De Rijksoverheid neemt de besluiten en zou dus op de hoogte kunnen zijn, om vervolgens goed te implementeren. Dit blijkt niet het geval te zijn, dus waarom zou het decentrale overheden wel lukken om Europese regelgeving goed te implementeren? Immers, zij staan verder weg van het besluitvormingsproces en zullen minder goed op de hoogte zijn van de Europese regelgeving en dus meer moeite hebben met de implementatie. Of dit het geval is zal worden onderzocht. Enkele faalfactoren die de literatuur geeft voor implementatie worden getoetst op decentraal niveau om te onderzoeken wat het effect was bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn.

Probleemstelling:

Om bovenstaande te onderzoeken is gekozen voor een Europese richtlijn als casus. Een richtlijn vergt omzetting door de Rijksoverheid. Over problemen bij dit proces is veel kennis voorhanden. De implementatie van de Dienstenrichtlijn zal worden onderzocht. De implementatiedeadline is op 28 december 2009 verstreken, dus ambtenaren zullen nog goed op de hoogte zijn hoe het proces is verlopen. Daarnaast is dit een richtlijn die veel vergde van decentrale overheden, dit in

¹ De problemen bij de implementatie op Rijksniveau worden verder toegelicht in het theoretisch kader.

² O.a.: De Rooij, 2003; Hessel, 2003

³ O.a.: Schneider, 1995, geciteerd in Hessel, Mortelmans, 1997, p. 105; Hessel, 2003, p. 17

tegenstelling tot veel andere Europese richtlijnen. (De keuze voor deze richtlijn wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3.)

In verband met de haalbaarheid van het onderzoek is het niet mogelijk om onderzoek te doen bij de verschillende soorten decentrale overheden. Het onderzoek wordt gedaan bij gemeenten. Volgens de literatuur zijn provincies beter in het implementeren van Europese regelgeving.⁴ Daarnaast hadden waterschappen slechts een kleine hoeveelheid werk te verrichten om de Dienstenrichtlijn te implementeren, dit in tegenstelling tot gemeenten.⁵ Dit onderzoek gaat over de problemen die zich voordoen bij implementatie, omdat bij gemeenten meer problemen worden verwacht is gekozen voor het gemeenteniveau.

Het onderwerp van dit onderzoek is:

Implementatie van Europese richtlijnen door Nederlandse gemeenten.

De volgende casus wordt gehanteerd om het onderzoek concreet te maken:

Implementatie van de Dienstenrichtlijn door Nederlandse gemeenten.

De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt:

Wat maakte de implementatie van de Dienstenrichtlijn tot een succes?

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt er onderzoek gedaan bij verschillende gemeenten. Door een vergelijking te maken tussen gemeenten kunnen onderstaande vragen worden onderzocht.

1. Aan welke aspecten van de Europese Unie geeft de gemeente prioriteit?
2. Wat is het effect van de grootte van de gemeente op het implementatieproces?
3. Wat is het effect als een bepaalde afdeling het implementatieproces coördineert?

Relevantie onderzoek:

Wetenschappelijke relevantie

De toenemende hoeveelheid Europese regelgeving vraagt om kennis over hoe decentrale overheden goed kunnen implementeren. Faalfactoren op Rijksniveau zijn bekend. De oorzaken van falende implementatie op decentraal niveau zijn vooralsnog onvoldoende onderzocht. Dit betekent niet dat de implementatie door decentrale overheden niet onderzocht dient te worden. Nadat de Rijksoverheid heeft gezorgd voor omzetting zijn het vaak de decentrale overheden die moeten

⁴ O.a.: Schneider, 1995, geciteerd in Hessel, Mortelmans, 1997, p. 105; Hessel, 2003, p. 17

⁵ Hessel e.a., 2009, p. 171

zorgen voor de vertaling naar operationeel beleid. Het is dus van belang om te onderzoeken wat de oorzaken zijn als dit faalt. Hiervan kan geleerd worden hoe decentrale overheden Europese regelgeving beter kunnen implementeren.

Maatschappelijke relevantie

Naast deze wetenschappelijke relevantie is het onderzoek ook maatschappelijk van belang. Met de komst van het Verdrag van Lissabon is het nog belangrijker geworden dat lidstaten Europese richtlijnen goed implementeren, omdat de lidstaten boetes opgelegd kunnen krijgen als de implementatie niet voldoende plaatsvindt. Momenteel ligt er een nationaal wetsvoorstel, Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERPE)⁶. Deze wet kan het mogelijk maken voor de Rijksoverheid om de boetes door te schuiven naar decentrale overheden. Om dit te voorkomen dienen de faalfactoren van implementatie op decentraal niveau te worden onderzocht. Vervolgens kan de implementatie geoptimaliseerd worden.

Werkwijze onderzoek:

In deze paragraaf wordt de wijze van onderzoek uiteengezet. (De wijze waarop de Dienstenrichtlijn is gekozen als casus, de keuze voor gemeenten en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek komen aan de orde in hoofdstuk 3.) In deze paragraaf wordt slechts een begin van de methode van onderzoek bepaald.

Verklarend en deductief onderzoek

Het onderzoek naar het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn door gemeenten is verklarend van aard. Het doel van het onderzoek is duidelijkheid te scheppen in het proces van implementatie. De factoren die volgens de literatuur leiden tot een succesvolle implementatie worden niet behandeld. Het onderzoek is gericht op faalfactoren op gemeenteniveau, zodat de implementatie door gemeenten verbeterd kan worden.

Het onderzoek bestaat globaal uit twee delen. Ten eerste worden er uit de literatuur faalfactoren gedestilleerd. Vervolgens vindt er deductief onderzoek plaats. Op basis van de theorie uit het eerste deel wordt onderzocht wat het effect is van enkele faalfactoren op de implementatie van Europese richtlijnen door gemeenten. De implementatie van de Dienstenrichtlijn wordt in dit onderzoek als casus gebruikt. Daarom staat de implementatieperiode van 28 december 2006 tot 28 december 2009 centraal.

⁶ Tweede Kamer, 32 157, nr. 2

Wetenschapsfilosofische positie

Het onderzoek zal gedaan worden op een positivistische wijze: door middel van een objectieve kijk naar de verscheidende faalfactoren zal onderzocht worden hoe implementatieprocessen verlopen.⁷ Ik ben mij er van bewust dat de faalfactoren in de literatuur zijn geconstrueerd. Deze constructie komt niet verder aan de orde in mijn onderzoek. Er zal namelijk niet worden gekeken naar de waarden achter de factoren, zoals dit bij andere wetenschapsfilosofische benaderingen wel aan de orde is. De beweegredenen van de respondent worden niet uitgediept. Hetgeen de respondent vertelt wordt wel naast beleidsdocumenten gelegd. Dit is om de validiteit van het onderzoek te vergroten, maar niet om te onderzoeken waarom de respondent zegt wat hij zegt.

Leeswijzer

Dit onderzoek zal gedaan worden aan de hand van een aantal stappen. Als eerste wordt in hoofdstuk 2 een literatuurstudie gedaan. Dit brengt de verschillende faalfactoren van implementatie naar voren. Om het onderzoek hanteerbaar te maken zullen enkele factoren worden gekozen om te onderzoeken wat het effect is op de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 uitgelegd hoe de keuze voor het hanteren van de Dienstenrichtlijn als casus is gemaakt. Daarnaast wordt bepaald bij welke gemeenten het onderzoek zal plaatsvinden. Tevens komt in dat hoofdstuk de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan bod. In hoofdstuk 4 wordt de Dienstenrichtlijn nader toegelicht. Vervolgens wordt bij drie gemeenten onderzocht hoe de implementatie van de Dienstenrichtlijn is verlopen. In hoofdstuk 5 komen de resultaten van het onderzoek aan bod. In hoofdstuk 6 wordt vastgesteld wat heeft geleid tot de succesvolle implementatie van de Dienstenrichtlijn. Daarnaast wordt op basis van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek vastgesteld of en in welke mate het onderzoek generaliseerbaar is.

⁷ Koningsveld, 2006, p. 34

H 2 Theoretisch kader en toepassing op onderzoek

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen uit de onderzoeksvraag geëxpliciteerd. Vervolgens komt literatuur over de factoren die leiden tot falende implementatie van Europese regelgeving aan bod. Deze factoren vormen de basis voor dit deductieve onderzoek.

Begripafbakening:

Europese regelgeving

Europese besluiten kennen verschillende vormen. Er bestaan vier soorten besluiten, namelijk: verordening, richtlijn, beschikking, aanbevelingen en adviezen. Alleen verordeningen en richtlijnen zijn Europese wetten. Een verordening is direct van kracht, het hoeft niet te worden omgezet in nationale wetgeving. Terwijl een richtlijn 'verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is'⁸, ofwel het moet door de lidstaten nog worden omgezet in nationale wetgeving.⁹

Aangezien omzetting alleen noodzakelijk is voor richtlijnen is dit de focus van het onderzoek. De factoren die de omzetting en implementatie laten falen worden onderzocht. De verordeningen en de niet-Europese wetten worden buiten beschouwing gelaten.

Implementatie

Voordat de theorieën over implementatie aan bod komen wordt de definitie van implementatie voor dit onderzoek vastgesteld. Tot nu toe werd het begrip implementatie in ruimere zin gebruikt. Implementatie in ruimere zin omvat het gehele proces van de inwerkstelling tot aan de handhaving van Europese regelgeving.¹⁰ In het geval van richtlijnen is omzetting in nationale wetgeving ook een onderdeel van het implementatieproces.¹¹

Het implementatieproces van Europese richtlijnen bestaat uit de volgende onderdelen: de inwerkstelling, omzetting, vertaling naar operationeel beleid en handhaving van Europese regelgeving. Een richtlijn wordt inwerking gesteld op Europees niveau. Vervolgens zorgt het Rijk voor de omzetting in nationale wetgeving. Het Rijk en de decentrale overheden zorgen voor de vertaling van de nationale wetgeving naar operationeel beleid. Tevens zijn zij belast met de

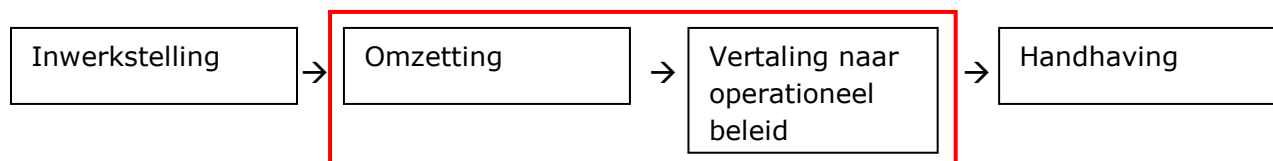
⁸ Princen, 2007, p. 73

⁹ Princen, 2007, p. 73

¹⁰ Pressman, Wildavsky, 1984, p. xxi

¹¹ Mortelmans e.a., 2004, p. 17

handhaving hiervan. Implementatie van Europese richtlijnen in engere zin betreft de omzetting en de vertaling naar operationeel beleid.¹² (Zie figuur 1.)



Figuur 1: Implementatie van Europese richtlijnen in engere zin

De literatuur onderscheidt verschillende vormen van het niet implementeren van Europese richtlijnen in ruimere zin. Allereerst kan er sprake zijn van geen omzetting in een nationaal besluit. Daarnaast kan er onder worden verstaan het niet of niet goed implementeren van richtlijnen.¹³

Dit onderzoek richt zich op implementatie van Europese richtlijnen in engere zin. De literatuur van zowel falende omzetting als falende vertaling naar operationeel beleid komen aan bod. Vervolgens richt het onderzoek zich op gemeenten die zorgen voor de vertaling naar operationeel beleid.

Falende omzetting wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het niet op tijd omzetten van de Europese richtlijnen, ofwel het niet behalen van de omzettingsdeadline. Falende vertaling naar operationeel beleid wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het niet op tijd implementeren van Europese regelgeving. Er kan nog niet worden onderzocht of de Dienstenrichtlijn goed is geïmplementeerd, omdat dit op het moment van onderzoek nog niet bekend is. (De keuze voor de definities wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3.) In dit onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd: implementatie is de vertaling naar operationeel beleid door gemeenten.

Faalfactoren voor de implementatie van Europese regelgeving:

Nu de probleemstelling is verhelderd kan worden ingegaan op de verscheidene factoren die de literatuur aanwijst voor falende implementatie. Implementatie staat in de literatuur vaak voor implementatie in engere zin, ofwel voor de omzetting en vertaling naar operationeel beleid. In de literatuur wordt gesteld dat de snelheid van omzetting vaak wordt beïnvloed door een combinatie van factoren.¹⁴ Voor de problemen bij implementatie van Europese regelgeving is dus niet één oorzaak aan te wijzen.¹⁵ Daarom moeten onderstaande oorzaken in onderling verband worden gezien.

¹² Mortelmans e.a., 2004, p. 17

¹³ Falkner e.a., 2005, p. 12

¹⁴ Tweede Kamer 31 498, nrs. 1-2, p. 48

¹⁵ Van den Brink, 2004, p. 34

De faalfactoren worden per niveau behandeld. Ten eerste komen de factoren op Europees niveau aan bod. Vervolgens worden factoren op Rijksniveau en decentraal niveau onderscheiden. Tot slot wordt bepaald welke variabelen in dit onderzoek worden onderzocht.

Op Europees niveau zijn er verscheidene oorzaken te vinden van gebrekkige omzetting door de lidstaten. Korte omzettingstermijnen worden door de Nederlandse regering aangehaald als faalfactor.¹⁶ Daarnaast blijkt uit de literatuur dat de omzetting van complexe richtlijnen meer tijd vergt dan de omzetting van minder complexe richtlijnen.¹⁷ Tot slot kan er onduidelijkheid ontstaan over hoe de richtlijn geïnterpreteerd moet worden.¹⁸

Op Rijksniveau zijn er ook verschillende faalfactoren te onderscheiden. Uit onderzoek blijkt dat een hoger niveau van omzetting leidt tot vertraging, de omzetting tot een wet kost gemiddeld meer tijd dan het omzetten tot een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling.¹⁹ In het verlengde hiervan en in de wetenschap dat een omzettingstermijn van twee jaar gebruikelijk is kan geconcludeerd worden dat de wet in de praktijk niet het meest geschikte omzettings-instrument is.²⁰ Daarnaast blijkt dat als er meer ministeries betrokken zijn bij de omzetting van regelgeving er in 80% van de gevallen vertraging ontstaat. Deze vertraging bestaat gemiddeld uit circa 40 weken tegenover circa 34 weken als slechts één ministerie verantwoordelijk is voor de implementatie.²¹

Ook in de landelijke politiek zijn er faalfactoren te vinden. Tegenstanders van bepaalde Europese regelgeving kunnen een tijdige omzetting en vertaling naar operationeel beleid belemmeren. Om deze bedoelde blokkades weg te nemen is een visiewijziging nodig.²² Politieke instabiliteit kan ook zorgen voor vertraging van de implementatie.²³

¹⁶ Tweede Kamer 21 109, nr. 117, geciteerd in Van den Brink, 2004, p. 31

¹⁷ Tweede Kamer 31 498, nrs. 1-2, p. 48

¹⁸ Falkner e.a., 2005, p. 13

¹⁹ O.a.: Tweede Kamer 31 498, nrs. 1-2, p. 50; Tweede Kamer 21 109, nr. 117, geciteerd in Van den Brink, 2004, p. 31

²⁰ Van den Brink, 2004, p. 33

²¹ Tweede Kamer 31 498, nrs. 1-2, p. 53

²² Falkner e.a., 2005, p. 25

²³ Falkner e.a., 2005, p. 13

Daarnaast wordt een onvoldoende alarmerende werking van bestaande voortgangsbewaking door de Nederlandse regering aangewezen als faalfactor.²⁴ Deze factor kan zowel op Rijksniveau als decentraal een rol spelen. Het probleem van onvoldoende alarmerende werking van voortgangsbewaking zou wellicht door juridische afdwingbaarheid kunnen worden ondervangen.²⁵ Juridische afdwingbaarheid staat hier voor de mogelijkheid dat de Rijksoverheid boetes op kan leggen als decentrale overheden de omgezette Europese regelgeving niet goed implementeren. Echter is het de vraag of juridische afdwingbaarheid afdoende is om implementatie van Europese regelgeving goed te laten verlopen.²⁶

Op decentraal niveau zijn er ook faalfactoren te vinden voor de vertaling naar operationeel beleid. Bij decentrale overheden is er vaak slechts een gering aantal ambtenaren bekend met de Europese Unie en bijbehorend beleid.²⁷ Als decentrale overheden niet op de hoogte zijn van Europese regelgeving, dan zullen ze het ook niet weten als er een vertaling naar operationeel beleid moet komen. Hierbij moet wel gezegd worden dat met de komst van Kenniscentrum Europa decentraal de decentrale overheden gemakkelijker op de hoogte kunnen blijven van de Europese ontwikkelingen dan voorheen.

De grootte van gemeenten speelt een rol bij de vertaling naar operationeel beleid en handhaving van Europese regelgeving. Uit onderzoek blijkt dat de handhaving van Europese aanbestedingsrichtlijnen door een gemeente toeneemt naarmate het inwonertal van de gemeente groter is. De handhaving door gemeenten met een inwonertal tot 50.000 inwoners is relatief laag.²⁸ Hoewel bovengenoemd onderzoek over de handhaving van Europese regelgeving gaat, in plaats van over de vertaling naar operationeel beleid, zou deze conclusie ook hiervoor kunnen gelden. Immers, vertaling naar operationeel beleid en handhaving zijn gekoppeld en deels vermengd.²⁹ Ook speelt Europeanisering een rol.³⁰ Bij een geëuropeaniseerde gemeente is de Europese Unie een structureel element in zowel het politieke als het bestuurlijke deel van de gemeente.³¹ In de literatuur wordt gesteld dat kleine gemeenten minder geëuropeaniseerd zijn dan grote gemeenten.³² Er kan verwacht worden dat grote gemeenten meer geëuropeaniseerd zijn, beter op de hoogte zijn

²⁴ Tweede Kamer 21 109, nr. 117, geciteerd in Van den Brink, 2004, p. 31

²⁵ Hessel, 2003, p. 96

²⁶ Hessel, interview 4-1-2010

²⁷ O.a.: Hessel, interview 2-2-2010, Hoetjes e.a., 2003, p. 57

²⁸ Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 10

²⁹ Falkner e.a., 2005, p. 18

³⁰ De Rooij, 2003, p. 128

³¹ De Rooij 2003, p. 16

³² De Rooij 2003, p. 16

van Europese regelgeving en Europese regelgeving beter kunnen vertalen naar operationeel beleid dan kleine gemeenten.

Tot slot is er nog een factor die zowel op Rijksniveau als decentraal een rol speelt. De prioriteit die een overheid geeft aan de Europese Unie houdt verband met de wijze waarop wordt omgegaan met Europese regelgeving. Het blijkt dat ministeries nog onvoldoende prioriteit geven aan de omzetting, ondanks dat dit formeel wel verplicht is.³³ Het te laat beginnen met advisering, consultaties en overleg wordt in de literatuur genoemd als faalfactor.³⁴ Samen met de begrippen Europeanisering en beleidsprioriteit worden ze hier samengevoegd onder de noemer beleidsprioriteit. Beleidsprioriteit kan samen gaan met capaciteit. Als er prioriteit wordt gegeven aan de omzetting zal er naar alle waarschijnlijkheid ook capaciteit voor worden vrijgemaakt. Europeanisering zal samen gaan met het geven van prioriteit aan de Europese Unie. De prioriteit kan samen gaan met het vrijmaken van capaciteit. Dit houdt verband met het op tijd beginnen van advisering, consultaties en overleg. Dus beleidsprioriteit is hier de basis.

Keuze voor variabelen voor onderzoek

In de paragraaf wordt de keuze voor variabelen voor dit onderzoek vastgesteld. Aangezien dit onderzoek gaat over de vertaling naar operationeel beleid door gemeenten, zal het Europese niveau als faalfactor buiten beschouwing blijven. Daarnaast zijn de oorzaken voor problemen in eigen land gemakkelijker te bestrijden dan de oorzaken op Europees niveau.³⁵ De complexiteit van richtlijnen en de opvatting dat implementatietermijnen te kort zijn wordt daarom niet onderzocht. Een onjuiste interpretatie is deels Europees gericht en zal daarom ook niet worden meegenomen in het onderzoek.

Op Rijksniveau kan een hoog niveau van omzetting leiden tot vertraging. Decentraal is deze variabele niet aan de orde, omdat er in plaats van omzetting een vertaling naar operationeel beleid plaats vindt. Daarom zal deze variabele niet worden onderzocht.

Ook de betrokkenheid van meerdere ministeries blijkt vaak te leiden tot vertraging van de omzetting van Europese richtlijnen. Bij de omzetting zijn al snel meerdere ministeries betrokken, omdat de Europese richtlijn vaak raakvlakken heeft met verschillende terreinen. Gemeenten moeten vervolgens een vertaling maken naar operationeel beleid, dit valt doorgaans binnen één afdeling. Voor de vertaling

³³ Tweede Kamer 31 498, nrs. 1-2, p. 54

³⁴ Tweede Kamer 21 109, nr. 117, geciteerd in Van den Brink, 2004, p. 31

³⁵ Van den Brink, 2004, p. 33

gemaakt kan worden moeten de betrokken afdeling op de hoogte zijn van wat er moet gebeuren en op welke wijze. Er zijn twee punten waarvan bekend moet zijn op welke wijze het moet gebeuren. Ten eerste moet bekend zijn hoe er volgens het Europees recht geïmplementeerd dient te worden. Hiervoor is juridische expertise nodig. Ten tweede moet er bekend zijn hoe er praktische aanpassingen gedaan kunnen worden. Hierbij spelen vakmensen van de betrokken afdeling een rol. In dit onderzoek zal onderzocht worden of de juiste afdelingen waren betrokken. Er wordt onderzocht wat het effect is als een bepaalde afdeling het vertalingsproces coördineert.

De politieke blokkades en instabiliteit zullen buiten beschouwing worden gelaten. Dit onderzoek richt zich op de onbedoelde oorzaken van incorrecte implementatie. Het effect van politieke blokkades en instabiliteit kan onderzocht worden in een onderzoek dat is gericht op de politiek. In dit onderzoek blijft het buiten beschouwing.

De juridische afdwingbaarheid wordt niet onderzocht. Het is in dit onderzoek niet goed te onderzoeken of juridische afdwingbaarheid een bepalende factor is voor de implementatie van Europese regelgeving. Om deze variabele te onderzoeken zal een vergelijkende studie moeten worden uitgevoerd. Rondom deze variabele zijn er veel factoren die effect hebben op de implementatie. Daarom is deze variabele niet onderzoekbaar binnen de kaders van dit onderzoek.

De grootte van gemeenten is volgens de literatuur bepalend voor de bekendheid met de Europese Unie. Gemeenten met een inwoneraantal tot 50.000 zouden weinig kennis hebben over de Europese Unie. Grotere gemeenten zouden meer geëuropeaniseerd zijn en beter bekend zijn met de Europese Unie. Deze factor speelt volgens de literatuur een cruciale rol en is goed te onderzoeken. Daarom zal het effect van de grootte van gemeenten worden onderzocht.

Daarnaast is het van belang of een gemeente beleidsprioriteit geeft aan de Europese Unie. Dit is bepalend voor de mate waarin een gemeente zich hiermee bezig houdt. Voor dit onderzoek zal het een basisvoorwaarde zijn dat een gemeente prioriteit geeft aan de Europese Unie. Er worden alleen gemeenten onderzocht die hier prioriteit aan geven, omdat bij deze gemeenten wordt verwacht dat ze actief bezig zijn met Europese regelgeving. Doordat alle gemeenten die onderzocht worden prioriteit geven aan de Europese Unie is het effect van de variabelen beter te onderzoeken.

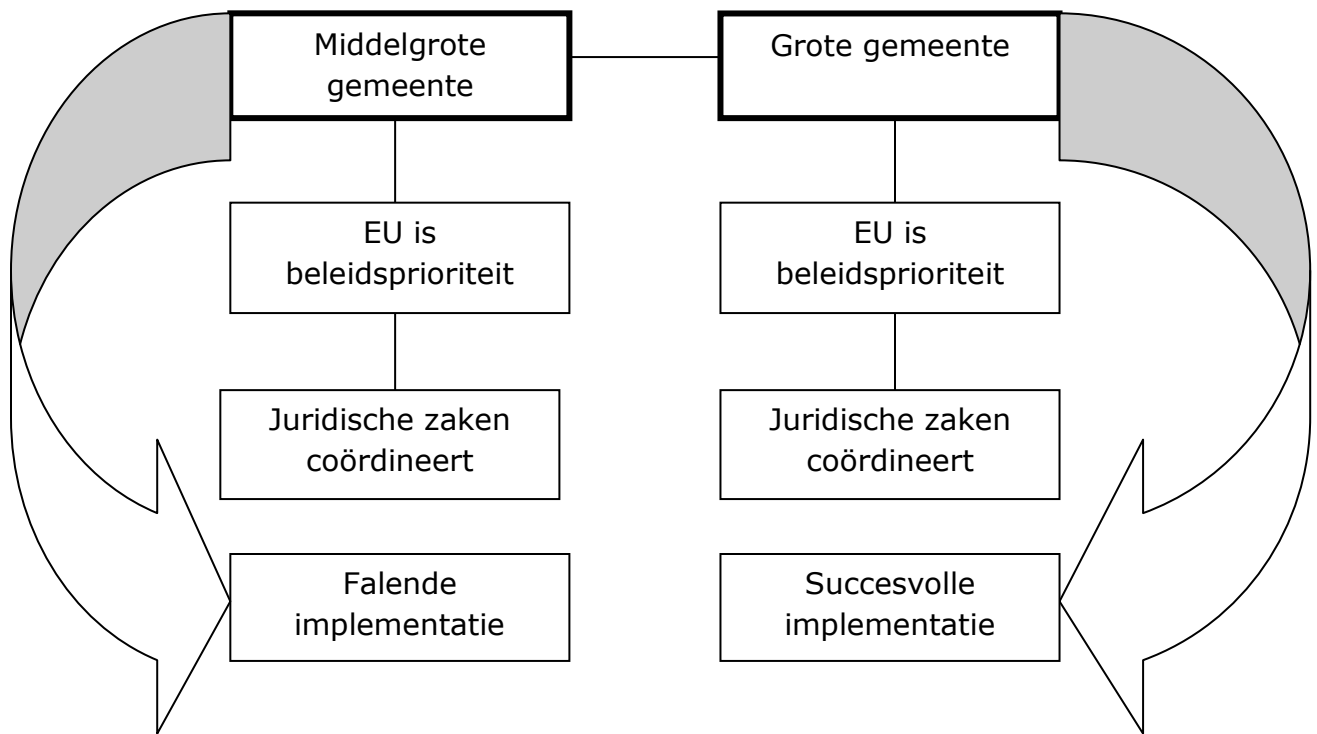
Variabelen voor onderzoek: gemeente grootte en coördinerende afdeling

In deze paragraaf komt aan bod welke variabelen worden onderzocht en op welke wijze. Vervolgens wordt de basisvoorwaarde voor gemeenten voor dit onderzoek, prioriteit geven aan de Europese Unie, gekoppeld aan het onderzoek. Aan het begin van dit hoofdstuk is een definitie voor implementatie vastgesteld. In bovenstaande is nog steeds gesproken over 'vertaling naar operationeel beleid', omdat er bij het gebruik van de literatuur verwarring kon ontstaan bij de lezer. Vanaf nu wordt de definitie gebruikt: implementatie is de vertaling naar operationeel beleid door gemeenten.

Ten eerste wordt het effect van de *grootte van een gemeente* onderzocht door een vergelijking te maken tussen een grote en een middelgrote gemeente. Gemeenten tot 50.000 inwoners worden buiten beschouwing gelaten, omdat er verwacht wordt dat onderzoek bij deze gemeenten te weinig informatie oplevert. Gemeenten van deze omvang hebben te weinig capaciteit in huis om zelfstandig de Europese ontwikkelingen te volgen. Zij leunen vooral op de informatie en ondersteuning van de Vereniging Nederlandse Gemeenten(VNG). Daarnaast leunen zij op hetgeen de VNG als belangenbehartiger namens hen doet op Rijks- en Europees niveau. Op Europees niveau gebeurt dit door de rol van de VNG in de Europese koepelorganisatie Council of European Municipalities and Regions(CEMR).

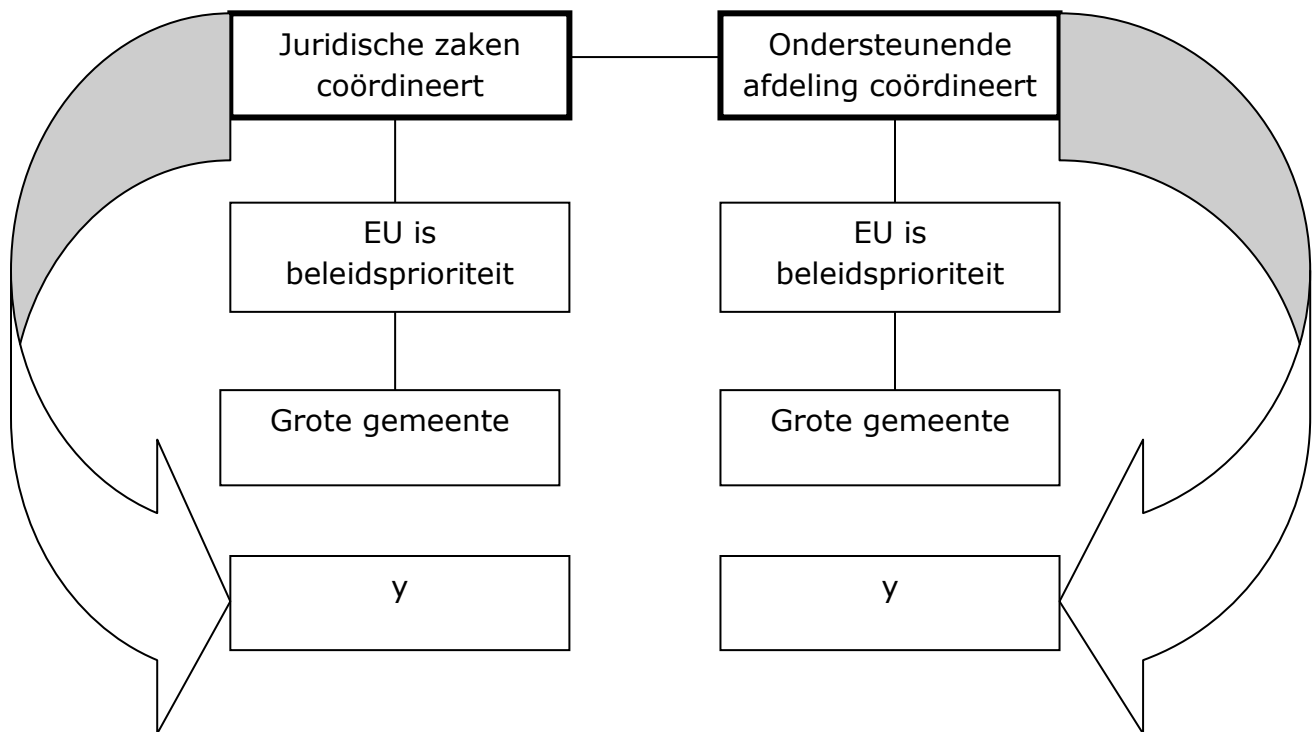
Ten tweede wordt onderzocht wat het effect is als een bepaalde afdeling de vertaling naar operationeel beleid coördineert. Het betrekken van de juiste afdelingen kan dit proces gemakkelijker laten verlopen. De afdelingen moeten op de hoogte zijn van wat er geïmplementeerd moet worden. Daarnaast moeten ze weten hoe de Europese regelgeving zowel Europees rechtelijk als praktisch geïmplementeerd moet worden. In het onderzoek zal een onderscheid gemaakt worden naar de coördinatie van het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn door een bepaalde afdeling.

Nu is vastgesteld welke variabelen worden onderzocht komt nu aan bod op welke wijze dit zal gebeuren. Ten eerste wordt het effect van de grootte van een gemeente om de implementatie van de Dienstenrichtlijn onderzocht. Om het effect van de grootte van een gemeente te kunnen onderzoeken blijven de overige factoren die van invloed kunnen zijn zoveel mogelijk gelijk. Er worden hier twee factoren onderscheiden die gelijk gehouden worden. Ten eerste kan de prioriteit die een gemeente geeft aan de Europese Unie verschillen, maar in dit onderzoek is het de basisvoorwaarde dat een gemeente hier prioriteit aan geeft. Ten tweede kan de afdeling verschillen die de implementatie van de Dienstenrichtlijn coördineerde. Ook deze variabele wordt gelijk gehouden. (Zie figuur 2.)



Figuur 2: Variabele grootte van een gemeente

Ten tweede wordt het effect van de coördinatie van de implementatie van de Dienstenrichtlijn door een bepaalde afdeling onderzocht. Ook hierbij geldt dat beide gemeenten prioriteit geven aan de Europese Unie. Daarnaast vallen de gemeenten in dezelfde categorie wat inwoneraantal betreft. Het is niet bekend welk effect de coördinatie door een bepaalde afdeling heeft op de implementatie. Daarom kan er nog geen verwachting worden uitgesproken. (Zie 'y' in figuur 3.)



Figuur 3: Variabele coördinatie door een bepaalde afdeling

De variabelen, grootte van een gemeente en de coördinatie van het implementatieproces door een bepaalde afdeling, worden in hoofdstuk 3 nader toegelicht. Hier wordt wel al stilgestaan bij de basisvoorwaarde 'EU is beleidsprioriteit'.

Europese Unie als beleidsprioriteit:

Zoals is vastgesteld zal er onderzoek worden gedaan bij gemeenten die op zijn minst prioriteit geven aan de Europese Unie. Om te kunnen bepalen of gemeenten voldoen aan deze basisvoorwaarde is lidmaatschap van het Comité van de Regio's de indicator. (De keuze voor gemeenten komt aan bod in hoofdstuk 3.) Per gemeenten zal worden bepaald aan welke aspecten van de Europese Unie de gemeente het meeste belang hecht.

Uit interviews en beleidsdocumenten zal duidelijk worden aan welke aspecten van de Europese Unie een gemeente de meeste prioriteit geeft. Om dit te kunnen vaststellen zal hier uiteengezet worden aan welke aspecten gemeenten prioriteit kunnen geven. In eerste instantie is het van belang dat gemeenten op de hoogte blijven van de ontwikkelingen van het Europese beleid en bijbehorende regelgeving. Van hieruit kunnen gemeenten de kansen die de Europese Unie biedt benutten en verplichtingen nakomen. De verplichtingen komen voort uit Europese wet- en

regelgeving, jurisprudentie en beleid.³⁶ De grootste verplichtingen zijn te vinden bij: staatssteun, aanbesteding, mededinging, vrij verkeer en milieu.³⁷

Naast de verplichtingen biedt de Europese Unie onderstaande kansen.

- Beleid beïnvloeden. Gemeenten kunnen streven naar beleidsbeïnvloeding om hun voorkeuren in het Europese beleid terug te zien.
- Gemeente op de kaart zetten. Hier is bewust niet gekozen voor de term citymarketing, omdat deze term verband houdt met toerisme en het aantrekken van bedrijven. Terwijl het op de kaart zetten van de gemeente gericht is op het vervullen van een invloedrijke rol binnen de Europese Unie.
- Internationale samenwerking. Internationale samenwerking duidt op het delen van kennis.
- Europese subsidies. Gemeenten kunnen als prioriteit stellen het zoveel mogelijke benutten van de Europese subsidies.

Bovenstaande kansen en het voldoen aan Europese regelgeving duiden op vijf punten waaraan een gemeente prioriteit kan geven. Uit het onderzoek zal blijken waar de verschillende gemeenten de meeste prioriteit aan geven.

³⁶ Provincie Zuid-Holland, 2003, p. 7

³⁷ Den Haag, FIN/2009.305, p. 9

H 3 Keuze voor een Europese richtlijn en gemeenten

In dit hoofdstuk komen de keuzes voor het onderzoek aan bod. Ten eerste wordt de keuze voor de Dienstenrichtlijn als casus vastgesteld. Vervolgens wordt bepaald welke gemeenten worden onderzocht. Tot slot komt de methode van onderzoek aan bod.

Keuze voor een Europese richtlijn:

Implementatie van de Dienstenrichtlijn een succes?

Voordat vastgesteld kan worden of de implementatie van de Dienstenrichtlijn een succes was wordt uiteengezet wat geïmplementeerd moest worden en hoe succes gedefinieerd wordt.

Globaal bestond de implementatie van de Dienstenrichtlijn uit drie delen. Ten eerste moest alle regelgeving gescreend worden om belemmeringen aangaande vrij verkeer van diensten te verwijderen. Ten tweede moest er worden aangesloten op het Dienstenloket, dit heeft administratieve vereenvoudiging als doel. Ten derde moet aansluiting op het Interne Markt Informatiesysteem(IMI) zorgen voor grensoverschrijdende administratieve samenwerking en het uitwisselen van informatie tussen bevoegde instanties.³⁸ (Bovenstaande aspecten komen uitgebreider aan bod in hoofdstuk 4.)

Een succesvolle implementatie van de Dienstenrichtlijn wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een tijdige implementatie van alle aspecten van de richtlijn. Er is gekozen voor deze definitie, omdat succesvol in dit stadium nog niet anders gedefinieerd kan worden. Alle aspecten van de Dienstenrichtlijn moesten uiterlijk 28 december 2009 geïmplementeerd zijn. Echter zal de werking van het Dienstenloket en het IMI zich pas uiten in de loop van 2010, omdat deze pas sinds 1 januari 2010 in werking zijn. Of de Dienstenrichtlijn tijdig is geïmplementeerd zal duidelijk worden in deze paragraaf. Uit het onderzoek zal blijken wat heeft geleid tot het halen van de deadline.

Uit de literatuur is gebleken dat veel Europese richtlijnen te laat worden omgezet. De Dienstenrichtlijn is wel op tijd afgerond. De Dienstenrichtlijn is in vergelijking met andere richtlijnen een groot project.³⁹ Ook voor decentrale overheden is het een ingrijpend proces geweest, want decentraal moest alle regelgeving gescreend worden. Bij andere Europese regelgeving is dit niet (op deze grote schaal) noodzakelijk. Dit bracht met zich mee dat decentrale overheden zich moesten

³⁸ Hessel e.a, 2009, p. 91

³⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, interview 19-2-2010

verdiepen in de regels voor het vrij verkeer.⁴⁰ Deze verdieping kan worden gezien als een voordeel, omdat Europese regelgeving op deze manier onder de aandacht komt.

Doordat de implementatie van de Dienstenrichtlijn een groot project was heeft het veel aandacht gekregen. Het Rijk heeft een projectgroep gevormd, bestaande uit drie ministeries, om de implementatie door decentrale overheden te begeleiden. Dit is uniek. Normaliter zijn decentrale overheden veel meer op zichzelf aangewezen. Ze maken dan gebruik van de oorspronkelijke richtlijn, de omgezette richtlijn of de memorie van toelichting om implementatie te bewerkstelligen.⁴¹ Terwijl er in het geval van de Dienstenrichtlijn speciale begeleiding was om een goede implementatie door decentrale overheden te bereiken.

De aandacht die het Rijk heeft gegeven aan de implementatie op decentraal niveau is ongewoon. Dit maakt het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn niet goed vergelijkbaar met implementatie van andere richtlijnen. Desondanks wordt in dit rapport onderzocht wat de invloed was van de faalfactoren die uit de literatuur zijn gedestilleerd. Het is namelijk interessant om te onderzoeken waarom deze Europese richtlijn wel tijdig is geïmplementeerd. Problemen die zich voordoen bij implementatie van Europese regelgeving kunnen aan de hand van deze kennis worden verminderd.

Implementatieproces

In deze paragraaf komt kort aan bod hoe de implementatie van de Dienstenrichtlijn door de lidstaten is verlopen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de implementatie door de Nederlandse decentrale overheden.

EuroChambres, de Europese koepelorganisatie van de Kamers van Koophandel, publiceerde in juli 2009 een rapport⁴² over de voortgang van de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Hierin blijft de voortgang van de individuele lidstaten buiten beschouwing. Vervolgens heeft de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer een brief⁴³ gestuurd over de stand van zaken in Nederland. Uit deze brief bleek dat Nederland op schema lag.

⁴⁰ Hessel e.a, 2009, p. 80

⁴¹ Hessel, interview 2-2-2010

⁴² EuroChambres, 2009

⁴³ Ministerie van Economische Zaken, EP/PID/9168636

Nadat de deadline voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn was verstreken publiceerde EuroChambers wederom een rapport⁴⁴. EuroChambers concludeert dat slechts negen lidstaten alle aspecten van de Dienstenrichtlijn op tijd hebben geïmplementeerd. Nederland was één van de negen landen.

Tegen de landen waar niet aan de implementatie is voldaan kunnen juridische stappen worden ondernomen. Naast de juridische afdwingbaarheid is er nog een middel dat zou kunnen stimuleren tot een goede implementatie van de Dienstenrichtlijn. De lidstaten dienen dit jaar de screeningsrapporten van elkaar te beoordelen, dit zou een goede implementatie kunnen bevorderen.

Implementatie door decentrale overheden

Er is vastgesteld dat Nederland de Dienstenrichtlijn op tijd heeft geïmplementeerd. Echter is er daarnaast nog de wens om goed te implementeren. Zoals al bepaald is het nog niet mogelijk om te onderzoeken of de richtlijn goed is geïmplementeerd, omdat de werking van het Dienstenloket en IMI nog niet zijn te bepalen. Toch wordt hier kort stilgestaan bij de wijze van implementatie, omdat het een cruciaal onderdeel is om meer te leren over hoe decentrale overheden Europese regelgeving implementeren.

Decentraal lijkt de implementatie van de Dienstenrichtlijn goed te zijn verlopen. De hoeveelheid regelgeving die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn viel bleek mee te vallen. Dit werd mede veroorzaakt doordat decentrale overheden naar de uitzondering op de verplichte toepassing van de richtlijn zochten. Dit houdt in dat ze zochten naar een motivering om een vergunningseis te behouden. Door deze houding blijven meer vergunningseisen bestaan dan in het kader van de Dienstenrichtlijn gewenst is. Daarnaast leidt het behoud van vergunningseisen niet tot een vermindering van de regeldruk. Terwijl een vermindering van de regeldruk een kans was die geboden werd door de screening voor de Dienstenrichtlijn.⁴⁵ Hierbij moet duidelijk zijn dat er ook gemeenten waren die deze kans wel grepen.

Op twee kleine gemeenten na hebben alle gemeenten alle aspecten van de Dienstenrichtlijn op tijd geïmplementeerd. Met hulp van het Rijk hebben deze twee gemeenten de implementatie ook tijdig afgerond.⁴⁶

Er kan geconcludeerd worden dat de implementatie van de Dienstenrichtlijn in Nederland een succes was, omdat het op tijd was. De succesvolle implementatie

⁴⁴ EuroChambers, 2010

⁴⁵ EuroChambres, 2010, p. 4, Hessel, interview 2-2-2010

⁴⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, interview 19-2-2010

van de richtlijn, de kort geleden verstreken deadline en de rol die het vergde van decentrale overheden maakt deze richtlijn geschikt voor dit onderzoek. Bij welke gemeenten het onderzoek zal plaatsvinden komt nu aan de orde.

Keuze voor gemeenten voor onderzoek:

Binnen de casus Dienstenrichtlijn worden bij de gemeenten voor dit onderzoek twee variabelen onderzocht. De variabelen die niet onderzocht worden, maar wel van invloed zijn op het implementatieproces, worden zo veel mogelijk gelijk gehouden. Dit maakt het mogelijk op het effect van de onderzochte factoren te onderzoeken. De variabelen die onderzocht worden, zijn geselecteerd op de relevantie en de mate waarin ze onderzoekbaar zijn. Het effect van de grootte van gemeenten en de coördinatie van de implementatie door een bepaalde afdeling worden onderzocht.

Om het effect van de twee variabelen te onderzoeken zullen er drie gemeenten worden onderzocht. Twee gemeenten onderzoeken is niet mogelijk, omdat de variabelen die niet onderzocht worden, maar wel van invloed zijn, gelijk moeten blijven. Op deze manier kan het effect van de onderzochte variabele worden vastgesteld. Meer gemeenten onderzoeken is in het kader van dit onderzoek niet haalbaar. In deze paragraaf worden de twee variabelen verbonden aan het onderzoek.

Grootte van gemeenten:

Ten eerste wordt de grootte die gemeenten voor dit onderzoek moeten hebben bepaald. Uit de literatuur blijkt dat grote gemeenten over het algemeen beter zijn in het implementeren van Europese regelgeving dan kleine gemeenten en meer aandacht geven aan Europese zaken. Zoals eerder vastgesteld is het voor dit onderzoek van belang dat een gemeente op zijn minst prioriteit geeft aan de Europese Unie. Daarom zal het onderzoek plaatsvinden bij middelgrote en grote gemeenten.

Zoals eerder bepaald worden gemeenten met een inwonertal tot 50.000 niet meegenomen in dit onderzoek. Het onderzoek zal plaatsvinden bij middelgrote en grote gemeenten.

Gemeenten met 50.000 tot 100.000 worden gedefinieerd als middelgroot.⁴⁷ Het onderzoek zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden bij de gemeente Delft, Leidschendam-Voorburg of Nieuwegein.⁴⁸

⁴⁷ Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 9

⁴⁸ Staatsalmanak, 2009

Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners worden hier bestempeld als grote gemeenten.⁴⁹ Om een duidelijk verschil te kunnen laten zien met de groep middelgrote gemeenten zal er gekozen worden voor een vergelijking met één van de vier grote steden. De implementatie van de Dienstenrichtlijn zal onderzocht worden bij Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht.⁵⁰

Ten tweede wordt het effect van coördinatie van het implementatieproces door een bepaalde afdeling onderzocht. Hiervoor worden twee gemeenten vergeleken die dezelfde gemeente grootte hebben. Dit maakt het mogelijk om het effect van coördinatie door een bepaalde afdeling te bepalen.

Keuze voor gemeenten:

Voordat er gekozen kan worden voor gemeenten om onderzoek te doen zullen er criteria moeten worden vastgesteld om gemeenten te selecteren. Zoals vastgesteld is het van belang dat een gemeente prioriteit geeft aan de Europese Unie. Of een gemeente hier prioriteit aan geeft zal op onderstaande wijze worden bepaald.

De gemeenten worden geselecteerd op basis van de mate waarin een bestuurder actief is in de Europese Unie. Hiervoor wordt gekeken of een bestuurder van de gemeente actief was in de afgelopen termijn van het Comité van de Regio's. Het Comité bestond in de afgelopen periode uit onder meer twaalf gemeentelijke bestuurders uit Nederland. De vier grote gemeenten waren actief. Twee hiervan waren recentelijk rapporteur, namelijk Den Haag en Utrecht. Deze steden waren dus het actiefst van de vier grote steden, daarom wordt bij deze onderzoek gedaan. Daarnaast waren in het Comité bestuurders van middelgrote gemeenten actief.

Ten eerste wordt voor de variabele grootte van een gemeente een vergelijking gemaakt tussen één van de vier grote gemeenten en een middelgrote gemeente. Beiden moeten actief zijn geweest in de afgelopen termijn van het Comité van de Regio's. Den Haag of Utrecht wordt vergeleken met de actieve middelgrote gemeente Delft. Delft wordt vergeleken met Den Haag, omdat bij zowel Den Haag als Delft de implementatie van de Dienstenrichtlijn werd gecoördineerd vanuit juridische zaken. Doordat deze variabele gelijk is kan het effect van de variabele grootte van een gemeente worden onderzocht.

Ten tweede wordt de wijze van coördinatie van het implementatieproces onderzocht. Om het effect van de wijze van coördinatie te onderzoeken worden de gemeenten Den Haag en Utrecht vergeleken. Beiden waren actief in het Comité van de Regio's

⁴⁹ Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 9

⁵⁰ Staatsalmanak, 2009

en zijn grote steden. De Dienstenrichtlijn werd in Utrecht gecoördineerd vanuit de ondersteunende afdeling van de gemeente. Terwijl in Den Haag de implementatie van de Dienstenrichtlijn door juridische zaken werd gecoördineerd.

In schema 1 is te zien welke gemeenten worden vergeleken en op grond van welke variabelen.

<u>Cases</u> <u>Variabelen</u>	Gemeente Utrecht	Gemeente Den Haag	Gemeente Delft
EU is beleidsprioriteit	Ja	Ja	Ja
Grootte van gemeente	Grote gemeente	Grote gemeente	Middelgrote gemeente
Coördinatie implementatie Dienstenrichtlijn	Ondersteunende afdeling	Juridische Zaken	Juridische Zaken

Schema 1: Vergelijking gemeenten

Keuze voor afdelingen:

Binnen de gemeenten worden er interviews gehouden bij verschillende afdelingen. Dit is noodzakelijk omdat het onderzoek uit twee verschillende onderdelen bestaat.

Ten eerste wordt de rol van de Europese Unie binnen de gemeente onderzocht. Ten tweede wordt het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn onderzocht. Voor het eerste deel zal een respondent gevraagd worden naar de beleidsprioriteit die wordt gegeven aan de Europese Unie. Zowel Delft, Den Haag als Utrecht heeft een afdeling voor internationaal beleid. Het gesprek bij deze afdeling dient als een basis gesprek binnen de gemeente, omdat het onderzoek gaat over de rol van de Europese Unie en de regelgeving binnen de gemeente. Bij Delft is, naast de juristen, slechts één persoon bezig met de Europese Unie. Den Haag en Utrecht hebben voor de Europese Unie meerdere medewerkers bij de afdeling internationaal beleid. Het gesprek zal gehouden worden met de vertegenwoordiger van de gemeente voor de Europese Unie, omdat deze een middenpositie bekleedt. De vertegenwoordiger is de schakel tussen de Europese Unie en de gemeente. Daarom zal de vertegenwoordiger op de hoogte zijn van zowel de rol van de Europese Unie in de gemeente als de rol van de gemeente in de Europese Unie.

Ten tweede zal de projectleider van de implementatie van de Dienstenrichtlijn gevraagd worden hoe de implementatie van de verschillende aspecten is verlopen.

Tot slot wordt er nog een gesprek gehouden met een persoon die de implementatie moest uitvoeren. Het is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk om over elk aspect dat geïmplementeerd moest worden een afzonderlijk gesprek te houden. Dit laatste gesprek zal ingaan op de screening van regelgeving. Er is gekozen voor dit aspect, omdat hier de meest relevante informatie voor het onderzoek wordt verwacht. Immers, de screening maakt duidelijk welke regelgeving via het Dienstenloket moet worden ontsloten. Daarnaast wordt inzichtelijk voor welke regelgeving de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn ten aanzien van administratieve samenwerking via het IMI gelden.⁵¹

In totaal worden er dus negen interviews gehouden, drie per gemeente en één per afdeling. De gesprekken zullen worden gevoerd met beleidsmedewerkers. De beleidsmedewerkers hebben een goed overzicht van de taken die er liggen en de wijze waarop het management en de bestuurders reageren. In verband met de beperkte omvang van het onderzoek worden er geen interviews gehouden met het management en bestuurders.

Methode van onderzoek:

In deze paragraaf komt de methode en vervolgens de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan de orde. Aan het eind van het onderzoek wordt aan de betrouwbaarheid en validiteit gerefereerd, omdat dit de generaliseerbaarheid van het onderzoek bepaalt.

De casus als onderzoeksmethode

Er zijn verschillende redenen waarom er gekozen kan worden voor het gebruik van een casus. Ten eerste is de vraag van het onderzoek gericht op het achterhalen van hoe of waarom iets op een bepaalde wijze is verlopen. In dit onderzoek wordt onderzocht waarom de Dienstenrichtlijn succesvol is geïmplementeerd, terwijl dit bij Europese regelgeving gewoonlijk niet het geval is. Ten tweede heeft de onderzoeker weinig tot geen controle over de gebeurtenis die onderzocht wordt. In dit onderzoek heb ik als onderzoeker geen invloed op de afgeronde implementatie van de Dienstenrichtlijn. Tot slot dient de casus een reeks van gebeurtenissen te zijn. Hierdoor kan de onderzoeker verschillende onderzoeksmethoden gebruiken. In dit onderzoek wordt het proces van de implementatie van de Dienstenrichtlijn onderzocht. Hierdoor wordt duidelijk wat heeft geleid tot het succes van de implementatie. Voor dit onderzoek zal er gebruik worden gemaakt van interviews en documentenanalyse.⁵²

⁵¹ Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 3

⁵² Yin, 2009, p. 8 - 13

Wijze van vergelijking

Zoals is vastgesteld was de implementatie van de Dienstenrichtlijn een uniek proces. Ten eerste vergde de implementatie van de Dienstenrichtlijn meer van decentrale overheden dan gebruikelijk bij de implementatie van Europese regelgeving. Daarnaast komt een dergelijk groot project niet vaak voor. Tot slot is de richtlijn tijdig geïmplementeerd. Terwijl uit de literatuur bleek dat dit vaak niet het geval is. Deze drie punten die afwijken van de reguliere implementatie van Europese regelgeving door decentrale overheden maakt de Dienstenrichtlijn geschikt voor onderzoek. Daarnaast werd de implementatie van de Dienstenrichtlijn door decentrale overheden als een lastig project gezien, maar toch is de richtlijn op tijd geïmplementeerd.⁵³ Hier is sprake van een unieke casus, een 'least likely case'⁵⁴. Daarom wordt er geen vergelijking gemaakt met een andere casus. Dit onderzoek is dus een single-case-study.⁵⁵

Binnen de casus Dienstenrichtlijn worden er verschillende cases onderzocht. De cases zijn gemeenten. Deze manier van onderzoek doen wordt 'within-case comparison'⁵⁶ genoemd. De implementatie van de Dienstenrichtlijn staat centraal. Door verschillende gemeenten te vergelijken binnen de casus kan het effect van variabelen worden onderzocht. Echter moet het onderzoek gericht zijn op de casus Dienstenrichtlijn en niet op de individuele gemeenten.⁵⁷

Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Er is gekozen voor deze methode, omdat het dieper in kan gaan op het proces van implementatie en de factoren die hierbij een rol spelen. In een interview kan worden doorgevraagd als een respondent een factor noemt waar de interviewer niet specifiek naar heeft gevraagd. Dit kan bijdragen aan het onderzoek, omdat er op deze wijze voor de onderzoeker nieuwe factoren naar boven kunnen komen die het implementatieproces hebben beïnvloed. De interviews met de respondenten zijn half-gestructureerd. De interviewer bepaalt de hoofdlijnen van het gesprek, maar de respondent kan de nadruk leggen op bepaalde aspecten. De interviews worden gehouden op basis van een topiclijst. (Zie bijlage 1.) Hierdoor wordt het interview gestuurd naar het onderwerp van het onderzoek. Daarnaast ontvangen de respondenten voorafgaand aan het gesprek een korte opzet van het onderzoek, zodat ze weten waar het onderzoek over gaat

⁵³ Hessel e.a., 2009, p. 172

⁵⁴ Yin, 2009, p. 47

⁵⁵ Yin, 2009, p. 47

⁵⁶ Yin, 2009, p. 50

⁵⁷ Yin, 2009, p. 52

en hier niet te veel van afwijken.⁵⁸ Naast de interviews vindt er ook documentenanalyse plaats, maar dit is alleen bedoeld om de validiteit van het onderzoek te vergroten. (Dit komt aan bod onder 'Triangulatie'.)

Betrouwbaarheid

Om dit onderzoek zo betrouwbaar mogelijk uit te voeren wordt gedurende het hele onderzoek aandacht besteed aan twee punten. Ten eerste tracht ik als onderzoeker zo nauwkeurig mogelijk te werk te gaan. De stappen die ik neem zal ik zo veel mogelijk beschrijven in dit rapport. Ten tweede zullen de variabelen zo consistent mogelijk gemeten worden. Op deze manier zal de uitkomst bij een herhaling van dit of een soortgelijk onderzoek zo dicht mogelijk tegen de uitkomst van dit onderzoek aanliggen.⁵⁹

Validiteit

In het kader van validiteit zijn drie soorten validiteit van belang. In eerste instantie is de construct validiteit van belang. Deze vorm van validiteit speelt een rol bij de verzameling van informatie. In dit rapport zijn de variabelen uit de literatuur gedestilleerd. Dit is gedaan door het gebruik van meerdere wetenschappelijke bronnen, want dit leidt tot een groter construct validiteit. Daarnaast zijn er meerdere respondenten geïnterviewd die kennis hebben over de implementatie van Europese regelgeving. Ook het voorleggen van het rapport aan experts draagt bij aan een grotere construct validiteit. Het concept eindrapport is daarom voorgelegd aan een expert op het gebied van Europese regelgeving.⁶⁰

Ten tweede speelt interne validiteit een rol. Interne validiteit duidt op het meten van wat je wilt weten. Doordat ik de te onderzoeken variabelen zoveel mogelijk heb geoperationaliseerd tracht ik een goede interne validiteit te kunnen waarmaken. De operationalisatie is de basis voor het onderzoeken van de causale relatie tussen de variabelen en de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Vervolgens kunnen de resultaten aan de hand van de operationalisatie worden geanalyseerd. Daarnaast worden de factoren die niet onderzocht worden, maar wel van invloed kunnen zijn op het succes van de implementatie zoveel mogelijk gelijk gehouden. Hierdoor is het effect van de variabelen beter te bepalen.⁶¹

⁵⁸ Yin, 2009, p. 107

⁵⁹ Yin. 2009, p. 45

⁶⁰ Yin. 2009, p. 41

⁶¹ Yin. 2009, p. 42

Ten derde gaat de externe validiteit over generaliseerbaarheid. Dit onderzoek is deductief van aard en de uitkomst zal analytisch generaliseerbaar zijn.⁶² De mate waarin de uitkomsten gegeneraliseerd kunnen worden hangt af van de betrouwbaarheid van het onderzoek. Hoe betrouwbaar het onderzoek ook is, generalisatie kent zijn grenzen. Dit onderzoek kan niet verder gegeneraliseerd worden dan de implementatie van Europese regelgeving door Nederlandse decentrale overheden. Het onderzoek kan wel als uitgangspunt worden genomen om verder onderzoek te doen naar implementatie van Europese regelgeving.

Triangulatie

Triangulatie staat voor het op meer dan één manier verzamelen en/of verwerken van informatie.⁶³ Het gebruik van triangulatie vergroot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In dit onderzoek maak ik gebruik van data triangulatie: er worden verschillende bronnen gebruikt om dezelfde vraag te beantwoorden.⁶⁴ Het eerste deel van dit onderzoek gaat over de prioriteit die een gemeente geeft aan de Europese Unie. Wat de triangulatie betreft wordt hier de uitkomst van het interview naast het beleidsdocument over de rol van de Europese Unie voor de gemeente gelegd. Het tweede deel van het onderzoek betreft de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Om de validiteit te vergroten worden resultaten van twee interviews naast elkaar gelegd. Binnen elke gemeente wordt het interview met de projectleider en een medewerker die de screening uitvoerde vergeleken. Dit maakt het mogelijk verschillen in antwoorden terug te koppelen aan de respondenten en hiermee de validiteit van het onderzoek te vergroten.

⁶² Van Thiel, 2007, p. 104

⁶³ Van Thiel, 2007, p. 59

⁶⁴ Yin, 2009. P. 116, 117

H 4 De Dienstenrichtlijn

In dit hoofdstuk wordt de oorsprong van de Dienstenrichtlijn behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op de Dienstenrichtlijn, de Dienstenwet en de taken voor decentrale overheden. Deze beschrijving is nodig om duidelijk te maken wat er geïmplementeerd diende te worden.⁶⁵

Vrij verkeer van diensten:

De interne markt is een essentieel onderdeel van de Europese Unie. De interne markt kent vier vrijheden: vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. De vier vrijheden staan al sinds 1957 in het toenmalige EEG-Verdrag. Dit onderzoek richt zich op vrij verkeer van diensten. Vrij verkeer van diensten is aan de orde als een dienst tegen betaling wordt gedaan en de grens overschrijdt. Er mogen geen belemmeringen bestaan om een dienst in een andere EU-lidstaat uit te voeren.⁶⁶ Ondanks de primaire vrij verkeer regels bestaan er nog belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten. Zo zijn er nog verschillen in nationale regelingen voor bijvoorbeeld winkelopeningstijden en veiligheidsvoorschriften. Deze verschillen zorgen voor een belemmering van voor verkeer van diensten.⁶⁷

Noodzaak van de Dienstenrichtlijn:

Op de Europese Raad van Lissabon in 2000 is besloten dat de belemmeringen voor diensten verwijderd moesten worden. De Raad stelde dat er nog te veel belemmeringen bestonden. Als deze belemmeringen niet meer zouden bestaan dan zou dit bijdragen aan de realisatie van één van de belangrijkste doelen van de Lissabonstrategie: de Europese Unie voor 2010 tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld maken.⁶⁸

De Sociaal-Economische Raad(SER) geeft nog een reden om een richtlijn te ontwikkelen voor het wegnemen van belemmeringen van vrij verkeer van diensten. De SER concludeert dat er veel jurisprudentie van het Hof van Justitie is ontstaan om deze belemmeringen weg te nemen. Hier wordt aan toegevoegd dat vrij verkeer van diensten pas over lange tijd bereikt zal zijn als dit via de jurisprudentie van het Hof blijft lopen. Verder wordt er gesteld dat er via de juridische weg geen strategische afwegingen gemaakt kunnen worden, omdat er slechts specifieke gevallen door het Hof worden behandeld. Tot slot stelt de SER dat het Hof alleen verboden kan voorschrijven.⁶⁹

⁶⁵ Voor meer informatie raad ik u aan het boek 'De Dienstenrichtlijn decentraal' door te nemen(Hessel e.a., 2009)

⁶⁶ Europa decentraal, 2008, p. 25

⁶⁷ Europese Commissie, 2003, p. 26

⁶⁸ Europese Raad, 2000, punt 17

⁶⁹ Sociaal-Economische Raad, 2005, p. 137

De Europese Commissie heeft sinds het aandringen van de Europese Raad van Lissabon verscheidene rapporten gepubliceerd over de interne markt. De Commissie stelt dat de interne markt zonder grenzen nog niet is voltooid.⁷⁰ Om de belemmeringen voor vrij verkeer van diensten weg te nemen heeft de Commissie een nieuw voorstel gepresenteerd. Dit voorstel heeft zich gevormd tot de huidige Dienstenrichtlijn. De toenmalige Europese Commissaris Interne Markt, Frits Bolkestein, heeft dit voorstel opgesteld. Daarom wordt de richtlijn ook wel de 'Bolkesteinrichtlijn' genoemd. Een goede implementatie van de richtlijn zou kunnen leiden tot daadwerkelijk vrij verkeer van diensten.

Dienstenrichtlijn:

De Dienstenrichtlijn wordt in deze paragraaf globaal toegelicht. De focus van dit hoofdstuk ligt echter bij de implementatie door decentrale overheden, dit komt later aan bod.

De Dienstenrichtlijn⁷¹ zou het oorspronglandbeginsel in werking laten treden. Dit houdt in dat lidstaten de regelingen van het land van herkomst van een dienstverlener moeten toepassen. Het oorspronglandbeginsel is niet doorgegaan. In plaats daarvan is de wederzijdse erkenning verplicht gesteld. Wederzijdse erkenning manifesteert zich in de praktijk als volgt: als een dienstverlener naar Nederland komt met een bevoegdheidsverklaring van het land van herkomst moet deze hier zonder belemmeringen zijn diensten kunnen verlenen. Om dit te realiseren bestaat er onder meer een lijst met verboden eisen. Dit zijn eisen die de lidstaten niet mogen stellen aan dienstverleners.⁷² Het betreft hier onder meer een verbod op het stellen van eisen aan de nationaliteit van dienstverleners.⁷³

Het uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn is dat er geen vergunningseisen moeten bestaan. Soms mogen er wel vergunningseisen worden gesteld, maar dit is enkel geoorloofd als aan de volgende punten is voldaan. Ten eerste mag er geen sprake zijn van discriminatie. Ten tweede dient de uitzondering noodzakelijk te zijn. Redenen hiervan zijn onder andere openbare orde en volksgezondheid. Ten derde dient de uitzondering evenredig te zijn met het doel.⁷⁴

⁷⁰ Europese Commissie, 2003, p. 6

⁷¹ Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG

⁷² Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG, art. 14

⁷³ Europese Commissie, 2007, p. 30

⁷⁴ Hessel, 2009, p. 155

Op de Dienstenrichtlijn zijn uitzonderingen van toepassing.⁷⁵ Zo zijn diensten van uitzendbedrijven en de gezondheidszorg bijvoorbeeld uitgezonderd, maar de reguliere vrij verkeerregels kunnen wel van toepassing zijn.⁷⁶

De Dienstenrichtlijn is gericht op twee groepen dienstverleners die naar een andere lidstaat willen. Ten eerste is het gericht op vrije vestiging van dienstverleners in een andere lidstaat.⁷⁷ Ten tweede is het gericht op dienstverleners die tijdelijke in andere lidstaat willen werken.⁷⁸ Voor de tijdelijke dienstverlening is slechts in enkele gevallen een vergunningseis toegestaan. Terwijl er in het geval van vestiging van dienstverleners vaker vergunningseisen gesteld mogen worden.

De Dienstenrichtlijn is op 12 december 2006 vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad van Ministers. De lidstaten kregen drie jaar de tijd om deze richtlijn in te voeren. Op 28 december 2009 diende de richtlijn te zijn ingevoerd.⁷⁹ Dit hield onder meer in dat de lidstaten de Dienstenrichtlijn moesten omzetten in nationale wetgeving. (De andere aspecten die voor de deadline afgerond moesten zijn komen later in dit hoofdstuk aan bod.)

Implementatie van de Dienstenrichtlijn door de Rijksoverheid:

Nederland heeft de Dienstenrichtlijn omgezet in de nationale Dienstenwet⁸⁰. De Dienstenwet is op 10 november 2009 aangenomen. De Dienstenwet omvat de Dienstenrichtlijn en is ruimer dan de richtlijn. Zo mag de reikwijdte van de Lex Silencio Positivo(LSP) door decentrale overheden ruimer worden toegepast dan de richtlijn voorschrijft. De LSP houdt in dat de overschrijding van een beslistermijn door het bevoegde bestuursorgaan tot een positieve beslissing op de vergunningsaanvraag leidt. Dus een aanvraag voor een vergunning wordt geacht te zijn goed gekeurd als de beslistermijn is verstreken. De decentrale overheden kunnen de LSP ruimer toepassen dan volgens de Dienstenrichtlijn noodzakelijk, omdat dit in de Dienstenwet is geregeld. Dit houdt in dat decentrale overheden de LSP ook kunnen laten gelden voor vergunningstelsels buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn.⁸¹

Ook het Dienstenloket is uitgebreid. Het is niet alleen toegankelijk voor buitenlandse dienstverleners, zoals de richtlijn voorschrijft, maar ook voor nationale

⁷⁵ Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG, art. 17

⁷⁶ Hessel, 2009, p. 55

⁷⁷ Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG, art. 9

⁷⁸ Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG, art. 16

⁷⁹ Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG, art. 44

⁸⁰ Eerst Kamer, 31 579

⁸¹ Hessel e.a., 2009, p. 87, 99

dienstverleners. Het Dienstenloket is de nationale vorm van de één-loket gedachte en komt later in dit hoofdstuk uitgebreider aan bod. De uitbreidingen van de richtlijn in de Dienstenwet zorgen voor een grotere nationale visie op de richtlijn. Terwijl een nationale uitbreiding van de richtlijn expliciet niet de intentie was van het Rijk.⁸²

Naast de Dienstenwet is er ook sprake van een Aanpassingswet⁸³. De Aanpassingswet is ingesteld om aanpassingen van wettelijke bepalingen te doen in het kader van de Dienstenrichtlijn. De wet is alleen gericht op de dienstverleners die zich vestigen, niet op de tijdelijke dienstverleners. Bij de Aanpassingswet hoort aanvullende doorlichting, dit is een vervolg op de screening. Aanvullende doorlichting is gericht op de procedure van vergunningsverlening. De toepassing van de LSP hangt hier onder meer mee samen. De aanvullende doorlichting hoeft niet te worden gerapporteerd aan de Europese Commissie. Aangezien de Dienstenwet de belangrijkste omzettingwet is zal de Aanpassingswet buiten beschouwing blijven.

Bij de behandeling van de Dienstenwet door de Tweede Kamer is er een motie⁸⁴ aangenomen. Deze motie heeft gezorgd voor bepalingen in de Dienstenwet waardoor naleving van de Dienstenrichtlijn door decentrale overheden juridisch afdwingbaar is geworden. Naast deze motie bestaat er al een wetsvoorstel om implementatie van Europese regelgeving voor decentrale overheden juridisch afdwingbaar te maken. Dit wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten(NErpe)⁸⁵ is, op het moment van schrijven van dit stuk, nog niet aangenomen. De eerder genoemde bepalingen in de Dienstenwet, die naleving van de Dienstenrichtlijn tracht te realiseren, vervallen zodra de wet NErpe in werking treedt.⁸⁶

Implementatie van de Dienstenrichtlijn door decentrale overheden:

Over het algemeen werd de Dienstenrichtlijn door de ambtenaren als een grote klus ervaren. Naar mate het proces vorderde bleek de hoeveelheid werk mee te vallen. De interne werkprocessen vergden de meeste aanpassing, hierbij gaat het voornamelijk om de LSP en aansluiting op Dienstenloket.⁸⁷

⁸² Hessel e.a., 2009, p. 86

⁸³ Eerste Kamer, 31 859

⁸⁴ Tweede Kamer, 31 579, nr. 9

⁸⁵ Tweede Kamer, 32 157, nr. 2

⁸⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties e.a., 2009, p. 17

⁸⁷ Hessel e.a., 2009, p. 172

De implementatie van de Dienstenrichtlijn bestond voor decentrale overheden uit een viertal punten. Deze moesten uiterlijk 28 december 2009 zijn afgerond.

1. Screenen van regelgeving en tijdelijke notificatieplicht;
2. Aansluiten op het Dienstenloket;
3. Aansluiten op het Interne Markt Informatiesysteem;
4. Voorbereiding op de permanente notificatieplicht.⁸⁸

De vier bovenstaande aspecten die geïmplementeerd moesten worden komen nu uitgebreider aan bod.

1. Screening van regelgeving en tijdelijke notificatieplicht

Screening van regelgeving is bedoeld om belemmeringen in de regelgeving aangaande vrij verkeer van diensten te verwijderen. Aangezien dit onderzoek zich richt op gemeenten zal er voornamelijk worden ingegaan op de screening door gemeenten.

Gemeenten dienden verordeningen te screenen op belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten. Daarnaast moesten ook beleidsregels, die niet voortvloeiden uit verordeningen, gescreend worden. Er bestond een negatieve lijst, hierop stond de regelgeving die niet gescreend hoefde te worden. Onder andere bestemmingsplannen, sociale en financiële diensten en het strafrecht bleven buiten het screeningsproces. De screening werd gedaan aan de hand van de volgende punten. Ten eerste mag regelgeving niet in strijd zijn met het discriminatieverbod. Ten tweede moest de regelgeving noodzakelijk zijn. Tot slot diende de regelgeving evenredig te zijn met het doel.⁸⁹

Decentrale overheden moesten de screeningsrapporten inleveren bij het ministerie van Economische Zaken, onderdeel van de Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn(PID). De projectgroep was een samenwerkingsverband van drie ministeries en komt later in dit hoofdstuk uitgebreider aan bod. De screeningsrapporten moesten net als alle andere aspecten afgerond zijn voor de deadline van 28 december 2009. De PID hanteerde echter een vroegere deadline, omdat de projectgroep voor deze datum nog werk moest verrichten voordat de rapporten ingeleverd konden worden bij de Europese Commissie.⁹⁰

⁸⁸ O.a.: Hessel e.a, 2009, p. 47 - 49, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, interview 19-2-2010

⁸⁹ Hessel e.a., 2009, p. 155

⁹⁰ Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 4

Naast de screeningsverplichting gold er tot 28 december 2009 een tijdelijke notificatieprocedure. De tijdelijke notificatieplicht was bedoeld voor overheden die hun screeningsrapport al hadden ingeleverd en nieuwe of gewijzigde regelgeving voor 2010 moesten notificeren. Decentrale overheden dienden de nieuwe of gewijzigde regelgeving door te geven aan het ministerie van Economische Zaken.

2. Aansluiten op het Dienstenloket

Om administratieve vereenvoudiging te realiseren diende iedere lidstaat te gaan werken vanuit de één-loket gedachte.⁹¹ Het doel is dat een dienstverlener bij één loket de administratie moet kunnen afhandelen voor (tijdelijke) dienstverlening in een andere lidstaat. Het betreft een virtueel loket, dus elke lidstaat moet een website hebben om te werken vanuit de één-loket gedachte.

In Nederland is bij de implementatie zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande structuren. Daarom is Antwoord voor bedrijven gekozen als Dienstenloket. In Nederland wordt de algemene informatie ook in het Engels gegeven. Dit maakt het toegankelijker voor buitenlandse dienstverleners en bevordert dus het vrij verkeer van diensten. Toch is in de Europese politiek niet besloten tot het verplicht aanbieden van het loket in een andere taal dan de eigen.⁹²

3. Aansluiten op het Interne Markt Informatiesysteem

Naast administratieve vereenvoudiging is administratieve samenwerking een doel van de Dienstenrichtlijn. Administratieve samenwerking zou gerealiseerd moeten worden door het Interne Markt Informatiesysteem(IMI). Het IMI is een gesloten elektronisch netwerk. Binnen dit netwerk kunnen bevoegde instanties van de lidstaten rechtstreeks met elkaar informatie uitwisselen over dienstverleners die grensoverschrijdend hun diensten aanbieden of zich willen vestigen in een andere lidstaat.⁹³ Als het goed werkt zou een dergelijk systeem in de toekomst ook gebruikt kunnen worden voor administratieve samenwerking op andere terreinen.⁹⁴

4. Voorbereiding op de permanente notificatieplicht

Op 1 januari 2010 is de permanente notificatieprocedure in werking getreden. Dit verplicht lidstaten om alle nieuwe of gewijzigde regelgeving, die valt onder de artikelen 15 en 16 van de richtlijn, te notificeren aan de Europese Commissie.⁹⁵ Dit

⁹¹ Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG, art. 6

⁹² Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG, art. 7

⁹³ Ministerie van Economische Zaken, 2008, p. 66

⁹⁴ Hessel, interview 2-2-2010

⁹⁵ Europees parlement, Raad van de Europese Unie, richtlijn nr. 2006/123/EG, art. 39 lid 5 jo. 16

moet de transparantie vergroten, om te zorgen dat belemmeringen voor vrij verkeer van diensten niet meer voorkomen.

Vanaf 1 januari 2010 kunnen waterschappen terecht bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Provincies en gemeenten moeten hun notificatie indienen bij het BZK-coördinatiepunt. Het BZK-coördinatiepunt geeft de informatie door aan het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie controleert de volledigheid van de ingezonden notificatie. Vervolgens worden de notificaties doorgestuurd aan de Europese Commissie. In het kader van transparantie informeert de Commissie de andere lidstaten over de nieuwe regelingen. De Commissie besluit of de regelingen verenigbaar zijn met de Dienstenrichtlijn.⁹⁶

Notificatie is dus zowel voor als na de implementatie van de Dienstenrichtlijn van belang. Sinds 1 januari 2010 is alleen nog de permanente notificatieplicht van toepassing om vrij verkeer van diensten te (blijven) realiseren. In dit onderzoek zal worden onderzocht of de decentrale overheden tijdig waren voorbereid op de permanente notificatieplicht.

Begeleiding voor gemeenten:

De gemeenten werden bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn begeleid. De begeleiding vond plaats door onder andere Kenniscentrum Europa decentraal en de Vereniging Nederlandse Gemeenten(VNG). Daarnaast waren de volgende ministeries actief: het ministerie van Economische Zaken(EZ), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties(BZK) en Justitie. Alle organisaties werkten nauw samen om de implementatie goed te laten verlopen.

Kenniscentrum Europa decentraal begeleidde decentrale overheden door onder andere proactief uitleg te geven en het beantwoorden van vragen. Verder organiseert Europa decentraal ieder jaar een congres. Het congres van 2009 stond in het thema van de Dienstenrichtlijn.

De site van de VNG informeerde over de richtlijn en de leden ontvingen een nieuwsbrief. Daarnaast stelde de VNG modelverordeningen op. Modelverordeningen zijn voorbeelden van hoe de rapportage van gescreende verordeningen moet verlopen. Als gemeenten bij de screening stuiten op belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten dan konden ze volstaan met een verwijzing naar de modelverordeningen. Echter zijn er ook verordeningen waarvoor de VNG geen modelverordeningen heeft opgesteld. Hier dienden gemeenten zelf de regelgeving aan te passen zodat het conform de Dienstenrichtlijn zou zijn.

⁹⁶ Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tijdens jaarcongres Europa decentraal, 2009

Het ministerie van EZ, BZK en Justitie vormden de Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn(PID). De minister van Economische Zaken was politiek verantwoordelijk voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn.⁹⁷ Zijn ministerie lanceerde een website over de richtlijn. Zowel het ministerie van EZ als BZK publiceerde een handreiking voor decentrale overheden over de Dienstenrichtlijn. Europa decentraal merkte dat er minder vragen binnenkwamen over de richtlijn toen de handreikingen waren verstrekt.⁹⁸ Dit kan gezien worden als een graadmeter voor het effect van de begeleiding door het Rijk. Het duidt op effectieve handreikingen van de ministeries, omdat er hierdoor minder vragen binnen kwamen bij Europa decentraal.

Tot slot werden er zowel in 2008 als in 2009 vier regionale voorlichtingsbijeenkomsten over de Dienstenrichtlijn gehouden. Dit werd georganiseerd door de PID, Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg, VNG, Antwoord voor bedrijven, ICT Uitvoeringsorganisatie en Kenniscentrum Europa decentraal.⁹⁹

⁹⁷ www.europadecentraal.nl bezocht 17-12-2009

⁹⁸ Europa decentraal, interview 29-1-2010

⁹⁹ www.europadecentraal.nl bezocht 17-12-2009

H 5 Resultaten

Het onderzoek naar de implementatie van de Dienstenrichtlijn door gemeenten vormt de basis voor dit hoofdstuk. De resultaten van het onderzoek komen in dit hoofdstuk aan bod. (De analyse van de resultaten wordt gedaan in hoofdstuk 6.)

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde:

Wat maakte de implementatie van de Dienstenrichtlijn tot een succes?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn onderstaande deelvragen opgesteld.

1. Aan welke aspecten van de Europese Unie geeft de gemeente prioriteit?
2. Wat is het effect van de grootte van de gemeente op het implementatieproces?
3. Wat is het effect als een bepaalde afdeling het implementatieproces coördineert?

Ten eerste wordt in dit hoofdstuk uitgelicht aan welke aspecten van de EU de verschillende gemeenten de meeste prioriteit toekennen. Eerder is vastgesteld dat er prioriteit kan worden gegeven aan de volgende aspecten:

- Goed omgaan met Europese regelgeving;
- Beleid beïnvloeden;
- Gemeente op de kaart zetten;
- Internationale samenwerking;
- Europese subsidies.

Ten tweede komt aan bod op welke wijze de gemeenten de implementatie van de Dienstenrichtlijn hebben georganiseerd. Vervolgens wordt vastgesteld wat het effect is van de variabelen grootte van de gemeente en de coördinatie van het implementatieproces door een bepaalde afdeling. Tot slot wordt ingegaan op welke informatiebronnen de gemeenten hebben gebruikt. Dit heb ik meegenomen in het onderzoek bij de gemeenten, omdat het uniek is dat decentrale overheden in deze mate worden begeleid bij de implementatie van Europese regelgeving. Deze begeleiding zou een belangrijke factor kunnen zijn voor het succes van de implementatie van de Dienstenrichtlijn.

Gemeente Utrecht:

Europa is beleidsprioriteit

Alle zaken aangaande de Europese Unie worden bij de gemeente Utrecht geregeld vanuit Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken(BIS). Dit valt onder de ondersteunende afdeling van de gemeente, de Bestuurs- en Concerndienst.¹⁰⁰

¹⁰⁰ www.utrecht.nl bezocht 8-3-2010

De gemeente neemt alle aspecten van de Europese Unie waar prioriteit aan kan worden gegeven mee. Echter kan worden gesteld dat er prioriteit wordt gegeven aan Europese subsidies, het goed omgaan met Europese regelgeving, internationale samenwerking en het beïnvloeden van Europees beleid. Het op de kaart zetten van de gemeente krijgt minder aandacht.¹⁰¹

Sinds een paar jaar wordt er door de gemeente Utrecht meer aandacht besteed aan de Europese Unie. Het College van Burgemeester en Wethouders is voornamelijk geïnteresseerd in de Europese subsidies en het beïnvloeden van Europees beleid. Bij BIS is de mankracht gelijk verdeeld over de verschillende aspecten van de Europese Unie waar een gemeente prioriteit aan kan geven.¹⁰²

Het implementeren van Europese regelgeving kreeg tot een paar jaar geleden minder aandacht. Met de komst van het gemeentelijke Europabewust programma is dit gewijzigd. Dit programma heeft als doel het goed omgaan met Europese regelgeving binnen de gemeente. BIS draagt zorg voor het Europabewust programma. BIS informeert en ondersteunt de diensten aangaande Europese regelgeving, maar de diensten moeten zelf implementeren.¹⁰³

Tot slot houdt de gemeente zich bezig met internationale samenwerking. De gemeente Utrecht werkt samen met vergelijkbare steden in de Europese Unie. Dit wordt gedaan in het door de gemeente ingestelde Similair Cities Network. Dit samenwerkingsverband heeft mede als doel het binnenhalen van Europese subsidies.¹⁰⁴

De gemeente Utrecht heeft een notitie over de rol van de gemeente ten opzichte van de Europese Unie. De notitie legt de nadruk op dezelfde aspecten als de respondent van BIS. Het beïnvloeden van Europees beleid en het binnenhalen van Europese subsidies worden hier als eerste aspecten genoemd. Daarnaast wordt er aandacht besteedt aan de Europese regelgeving. Juridische Zaken houdt zich hier mee bezig. Internationale samenwerking wordt ook genoemd, maar wederom ligt de nadruk op het binnenhalen van Europese subsidies.¹⁰⁵

¹⁰¹ Interview 1a

¹⁰² Interview 1a

¹⁰³ Interview 1a

¹⁰⁴ Interview 1a

¹⁰⁵ Utrecht, 2009

Coördinatie en implementatie van de Dienstenrichtlijn

Utrecht is een grote gemeente en coördineerde het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn vanuit de ondersteunende dienst van de gemeentelijke organisatie.¹⁰⁶

De implementatie van de richtlijn is gestart vanuit het programma Publieksdienstverlening. Van hieruit is begonnen met het opstellen van een team om de implementatie van de richtlijn te coördineren. Het is vanuit het programma Publieksdienstverlening opgestart, omdat dit programma nauw verband houdt met de doelstellingen van de Dienstenrichtlijn.¹⁰⁷

Het team dat zorg droeg voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn is in het voorjaar van 2009 gestart. De Dienstenrichtlijn werd gekoppeld aan het dereguleringsprogramma 'Utrecht prettig geregeld'. De screening in het kader van de Dienstenrichtlijn kan goed samen gaan met deregulering, daarom is de implementatie van de richtlijn gekoppeld aan het gemeentelijke dereguleringsprogramma. Eén van de medewerkers die zich bezig hield met het dereguleringsprogramma is de projectleider van de Dienstenrichtlijn geworden. Vervolgens is hij gaan werken bij een andere sector, maar wel binnen de ondersteunende dienst. Vanuit deze sector werd de Dienstenrichtlijn door hem verder gecoördineerd. De projectleider zorgde voor de coördinatie van het implementatieproces binnen de gemeente.¹⁰⁸

Vanuit het programma Publieksdienstverlening is de aansluiting op het Dienstenloket geregeld. Dit is geregeld via het klantcontactcentrum. Deze valt net als het programma Publieksdienstverlening onder de dienst Wijken. Hoewel het klantcontactcentrum het Dienstenloket heeft ingesteld zijn de verschillende diensten van de gemeenten zelf verantwoordelijk voor het beheer.¹⁰⁹

De aansluiting op het IMI is gedaan door een medewerker van het programma Publieksdienstverlening en de projectleider. Zodra er een verzoek binnen komt wordt het IMI verbeterd om te zorgen voor een goede aansluiting op de praktijk.¹¹⁰ Op het moment van onderzoek was er nog geen verzoek binnen gekomen.

¹⁰⁶ Interviews 1a, b, c

¹⁰⁷ Interview 1b

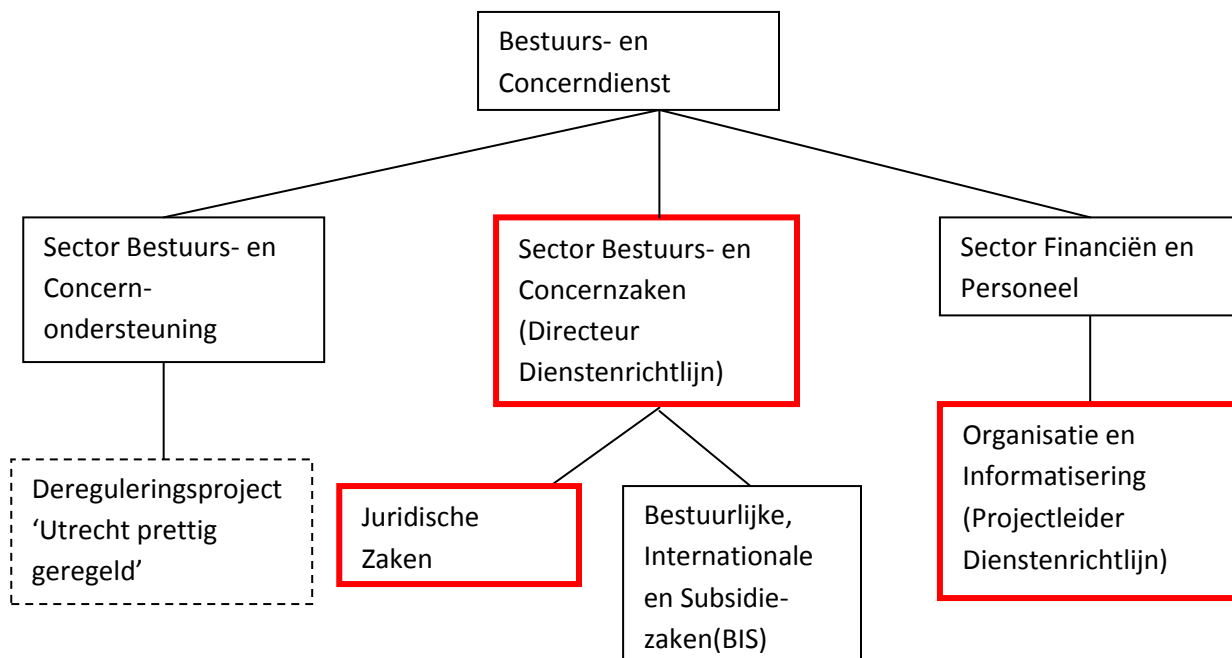
¹⁰⁸ Interview 1b

¹⁰⁹ Interview 1b

¹¹⁰ Interview 1b

Juridische Zaken hield zich bezig met de screening van regelgeving en tijdelijke notificatieplicht. Ook de permanente notificatieplicht is geregeld vanuit Juridische Zaken. Juridische Zaken coördineert, maar de diensten moeten zelf notificeren.¹¹¹

De wijze waarop de implementatie van de Dienstenrichtlijn is gecoördineerd is te zien in figuur 4. (Het programma Publieksdienstverlening komt terug in figuur 5.)



Figuur 4: Organigram voor de coördinatie van de Dienstenrichtlijn¹¹²

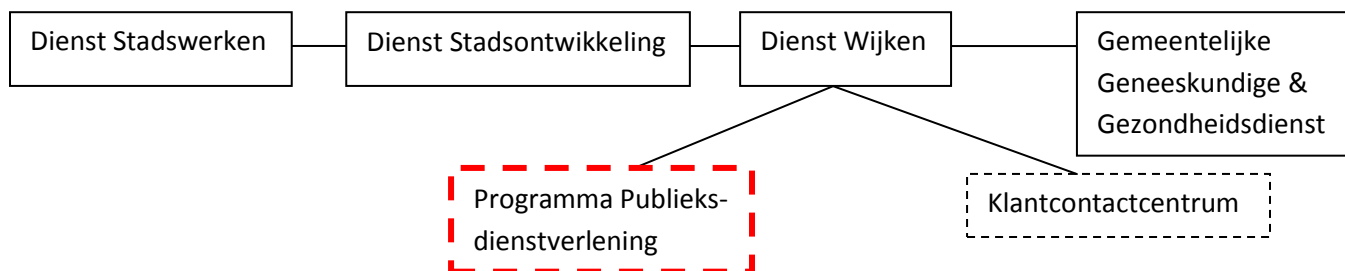
Screening en notificatie van regelgeving

De uitvoering van de screening werd gedaan door de diensten Stadswerken, Wijken en de Gemeentelijke Geneeskundige & Gezondheidsdienst. De diensten Stadswerken en Wijken hadden het meeste werk te verrichten. Onder de dienst Wijken valt het eerdere genoemde programma Publieksdienstverlening.¹¹³

¹¹¹ Interviews 1b, c

¹¹² www.utrecht.nl bezocht 8-3-2010

¹¹³ Interview 1b



Figuur 5: Organigram voor de coördinatie en implementatie van de Dienstenrichtlijn¹¹⁴

Zoals eerder vastgesteld moesten de diensten zelf screenen en notificeren. Juridische Zaken vervulde slechts een kleine rol als coördinator. De gemeente kent een juristenoverleg. Dit overleg vindt eens in de twee maanden plaats. Juristen van alle diensten nemen deel aan dit overleg. Juridische Zaken heeft hier aangekaart dat de Dienstenrichtlijn er aan kwam en dat er gescreend moest worden. De diensten moesten vervolgens zelf uit zoeken wat ze moesten screenen en notificeren en op welke wijze dit gerapporteerd moest worden. Juridische Zaken verzamelde de resultaten van de diensten en stuurde het op naar het Rijk.¹¹⁵

Informatiebronnen

De projectleider is aanwezig geweest bij het Jaarcongres van Europa decentraal over de Dienstenrichtlijn. Dit heeft hij als nuttig ervaren. Verder heeft hij geen gebruik gemaakt van Europa decentraal, omdat de insteek voor hem te juridisch was. Juridische Zaken, die zich bezig hield met de screening, heeft hier meer gebruik van gemaakt. De projectleider heeft geen gebruik gemaakt van de informatie van de VNG, maar wel van de informatie van het ministerie van Economische Zaken. De respondent die bezig is geweest met de screening heeft de informatie van websites gehaald. De site van de VNG, Europa decentraal en de informatie van het Rijk zijn gebruikt om te screenen. Deze respondent heeft geen gebruik gemaakt van voorlichtingsbijeenkomsten en modelverordeningen. De voornaamste reden was dat veel informatie te laat kwam, omdat er al gescreend was.¹¹⁶

Gemeente Den Haag:

Europa is beleidsprioriteit

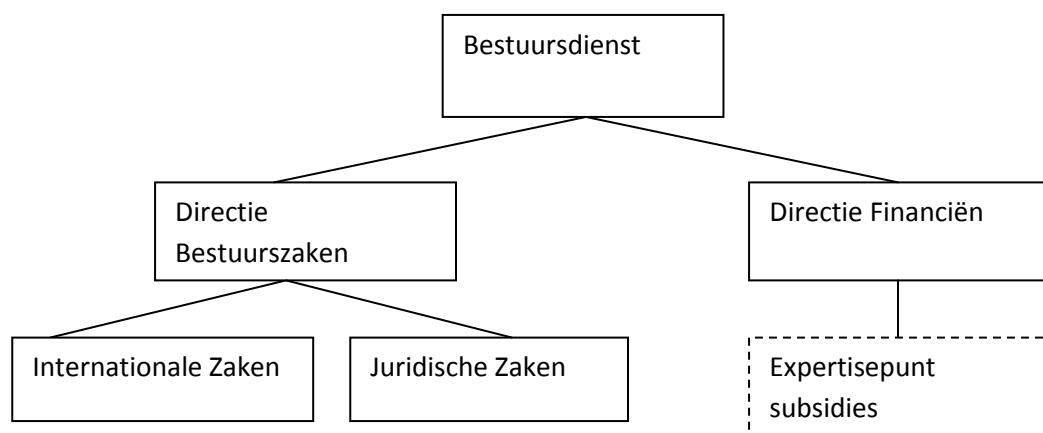
Binnen de gemeente Den Haag houden verschillende directies zich bezig met de Europese Unie. Deze directies vallen allen onder de Bestuursdienst, dit is de

¹¹⁴ www.utrecht.nl bezocht 8-3-2010

¹¹⁵ Interviews 1b, c

¹¹⁶ Interviews 1b, c

afdeling die de gemeentelijke organisatie ondersteunt. Ten eerste houdt Internationale Zaken zich bezig met Europees beleid. Ten tweede houdt Juridische Zaken zich bezig met Europese regelgeving. Tot slot is het Expertisepunt subsidies ingesteld om Europese subsidies binnen te halen voor de gemeente, dit valt onder de directie Financiën. Europese zaken zijn binnen de gemeente dus verdeeld over verschillende afdelingen. (Zie figuur 6.)¹¹⁷



Figuur 6: Organigram voor de rol van de EU¹¹⁸

Voor dit deel van het onderzoek is Internationale Zaken van belang, omdat het onderzoek ingaat op het beleid van de gemeente aangaande de Europese Unie. Internationale Zaken richt zich op twee hoofdpunten, namelijk Den Haag als internationale stad en Europabeleid voor de gemeente.¹¹⁹ De prioriteit van deze afdeling ligt bij Den Haag als internationale stad en minder bij de Europese Unie. Voor dit onderzoek wordt ingegaan op het Europabeleid van de gemeente.

Het Europabeleid van de gemeente is onder te verdelen in twee aspecten. Er wordt zowel gekeken naar het omgaan met Europa in de gemeente als de rol van de gemeente in Europa. De aandacht voor het omgaan met Europa in de gemeente en het organigram geven aan dat de gemeente prioriteit geeft aan het goed omgaan met Europese regelgeving en binnenhalen van subsidies. Voor het omgaan met de Europese Unie bestaat binnen de gemeente de uitdrukking 'Grip op Europa'. Bij het behandelen van het beleidsdocument over de rol van de Europese Unie voor de gemeente komt dit uitgebreider aan bod. Het tweede punt, de rol van de gemeente

¹¹⁷ Interview 2a

¹¹⁸ www.denhaag.nl bezocht 10-3-2010

¹¹⁹ Interview 2a

in Europa, betreft het beïnvloeden van Europees beleid. Dit wordt gedaan door Internationale Zaken.¹²⁰

Het op de kaart zetten van Den Haag gebeurt wel, maar niet vanuit het Europebeleid. Den Haag wordt op de kaart gezet als internationale stad. Dus het andere aspect waar Internationale Zaken zich mee bezig houdt. Internationale samenwerking is geen prioriteit van de gemeente. Van oudsher is dit gericht op ontwikkelingssamenwerking, maar de gemeenteraad heeft besloten hier mee te stoppen. Er bestaat nog wel een beleid gericht op herkomstlanden. Dit is maatschappelijk beleid, daarom wordt het overgeheveld van Internationale Zaken naar Onderwijs, Cultuur en Welzijn. Internationale Zaken houdt zich dus niet meer bezig met zogeheten stedenbanden.¹²¹

In het beleidsdocument 'Grip op Europa' over de rol van de Europese Unie voor Den Haag worden vier prioriteiten genoemd. De prioriteiten die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen worden ook genoemd in het document. Namelijk, het omgaan met Europese regelgeving, binnenhalen van subsidies en beïnvloeden van Europees beleid. Daarnaast wordt in het document gewezen op het op de kaart zetten van de gemeente, maar in het kader van Den Haag als internationale stad.¹²² Dat is ook uit het onderzoek gebleken, dus de prioriteiten aangaande de Europese Unie komen overeen.

Coördinatie en implementatie van de Dienstenrichtlijn

Den Haag is een grote gemeente en het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn is gestart vanuit Juridische Zaken. Juridische Zaken heeft in september 2008 het screeningsrapport aangeleverd aan het Rijk. De tijdelijke notificatie is in november 2009 aangeleverd.¹²³

In de zomer van 2009 is er door een extern bedrijf onderzocht hoe ver de gemeente was met de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Uit dit onderzoek bleek dat de aanvullende doorlichting en de aansluiting op het Dienstenloket en IMI nog moesten plaatsvinden. Naar aanleiding van dit onderzoek is een projectleider aangesteld om de implementatie van de Dienstenrichtlijn te voltooien.¹²⁴

¹²⁰ Interview 2a

¹²¹ Interview 2a

¹²² Den Haag, FIN/2009.305

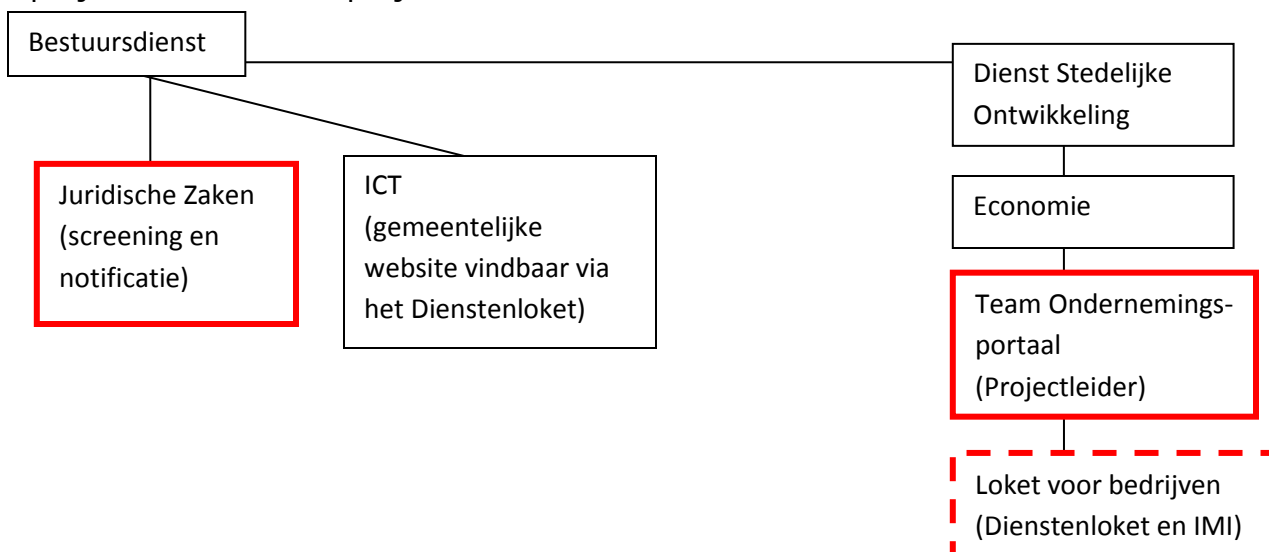
¹²³ Interviews 2a, b, c

¹²⁴ Interview 2b, c

De keuze voor een projectleider is grotendeels gemaakt op basis van de capaciteit. Juridische Zaken had niet de mogelijkheid om een projectleider aan te stellen. Daarom is het bij Economie terecht gekomen. Onder Economie valt het team Ondernemingsportaal. Dit team kent twee medewerkers die zich bezig hebben gehouden met de Dienstenrichtlijn, namelijk de projectleider en iemand die zorg droeg voor het Dienstenloket en het IMI.¹²⁵

De projectleider hield zich ook, maar in mindere mate, bezig met het Dienstenloket en het IMI. Daarnaast heeft hij vanuit zijn rol als projectleider twee memo's gestuurd naar de drie diensten die te maken konden krijgen met berichten in het kader van de Dienstenrichtlijn. Na de zomer van 2009, na het onderzoek van het externe bureau, is de eerste memo verstuurd. Deze memo informeerde de diensten dat het Dienstenloket en het IMI kwamen. De tweede memo informeerde dat het Dienstenloket en IMI er waren en dat de diensten stand-by moesten staan. Zodat op het moment dat het Ondernemingsportaal een bericht van het Dienstenloket doorstuurt naar de diensten, de diensten het meteen in behandeling nemen.¹²⁶

Aangezien de implementatie van de Dienstenrichtlijn het grootste deel van de tijd is gedaan door Juridische Zaken zal ik in dit onderzoek Juridische Zaken hanteren als de projectleider van het project.



Figuur 7: Organigram voor de coördinatie van de Dienstenrichtlijn¹²⁷

¹²⁵ Interview 2c

¹²⁶ Interview 2c

¹²⁷ www.denhaag.nl bezocht 10-3-2010

Informatiebronnen

Juridische Zaken heeft gebruik gemaakt van de informatie van de Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn en Europa decentraal. De projectleider bij het Ondernemingsportaal heeft voor het Dienstenloket en het IMI alleen gebruik gemaakt van de factsheets van het ministerie van Economische Zaken.¹²⁸

Gemeente Delft:

Europa is beleidsprioriteit

De gemeente Delft heeft een team internationaal beleid. Hierbinnen is een Europaspecialist werkzaam. Hij houdt zich bezig met alles wat met de Europese Unie te maken heeft. Echter de ontwikkelingen op het gebied van Europese regelgeving worden bijgehouden door Juridische Zaken.¹²⁹

De gemeente Delft vindt alle aspecten aangaande de Europese Unie van belang en overall wordt aandacht aan besteed. De gemeente geeft prioriteit aan het omgaan met Europese regelgeving, binnenhalen van subsidies, internationale samenwerking en het beïnvloeden van Europees beleid. Voor het op de kaart zetten van de gemeente wordt minder capaciteit vrijgemaakt dan voor de andere aspecten.¹³⁰

Binnen de gemeente Delft overheerst het beeld van de Europese Unie als geldverstrekker. Hierdoor krijgt de Europaspecialist van de gemeente vaak de vraag om Europese subsidies binnen te halen. Binnen de gemeente zijn het vooral de burgemeester en de Europaspecialist die ook aandacht schenken aan andere aspecten van de Europese Unie, voornamelijk aan het beïnvloeden van Europees beleid.¹³¹

Daarnaast zijn er ook ambtenaren die naar de Europaspecialist komen met de vraag naar (internationale) contacten. Deze contacten willen ze gebruiken om zowel internationale samenwerking als het beïnvloeden van Europees beleid te realiseren. Het aanwezig zijn in Brussel wordt gezien als een belangrijke factor, omdat op deze manier de mogelijkheid bestaat om Europees beleid te beïnvloeden. Internationale samenwerking kan hier los van staan, maar het kan ook zorgen voor een stevigere positie om Europees beleid te beïnvloeden.¹³²

¹²⁸ Interviews 2b, c

¹²⁹ www.gemeentedelft.info bezocht 24-2-2010

¹³⁰ Interview 3a

¹³¹ Interview 3a

¹³² Interview 3a

Zoals eerdere vastgesteld houdt Juridische Zaken zich bezig de Europese regelgeving. Juridische Zaken draagt ook zorg voor de implementatie van Europese regelgeving.¹³³

Aan het op de kaart zetten van de gemeente wordt iets minder prioriteit toegekend. Dit wil niet zeggen dat het buiten beschouwing blijft, want het wordt wel degelijk belangrijk gevonden.¹³⁴

In het beleidsdocument van de gemeente Delft over de prioriteiten aangaande de Europese Unie staan de Lissabonstrategie en de opvolger EU-2020 centraal. Technologie en innovatie krijgen de aandacht binnen de gemeente.¹³⁵ Door samenwerking met andere Europese regio's wordt getracht een innovatieve en economische infrastructuur te bereiken.¹³⁶ De gemeente heeft geen notitie over de onderzochte Europese aspecten waar gemeenten prioriteit aan kunnen geven.

Coördinatie en implementatie van de Dienstenrichtlijn

Delft is een middelgrote gemeente en coördineerde het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn vanuit Juridische Zaken.¹³⁷

De Dienstenrichtlijn sloot aan bij de al bestaande projectgroep die als doel heeft deregulering. Delft zocht naar het vinden van de juiste balans tussen deregulering en het wegnemen van belemmeringen voor vrij verkeer van diensten aan de ene kant en het behoud van vergunningseisen aan de andere kant.¹³⁸

De projectleider van de implementatie van de Dienstenrichtlijn is werkzaam bij Juridische Zaken. De projectleider coördineerde het implementatieproces van de Dienstenrichtlijn. Daarnaast nam zij een deel van de screening voor haar rekening. Naast de projectleider waren twee juristen van het cluster Publiekszaken bezig met de implementatie van de Dienstenrichtlijn.¹³⁹ De wijze waarop de implementatie van de Dienstenrichtlijn is georganiseerd is te zien in onderstaand schema.

¹³³ Interviews 3a, b

¹³⁴ Interview 3a

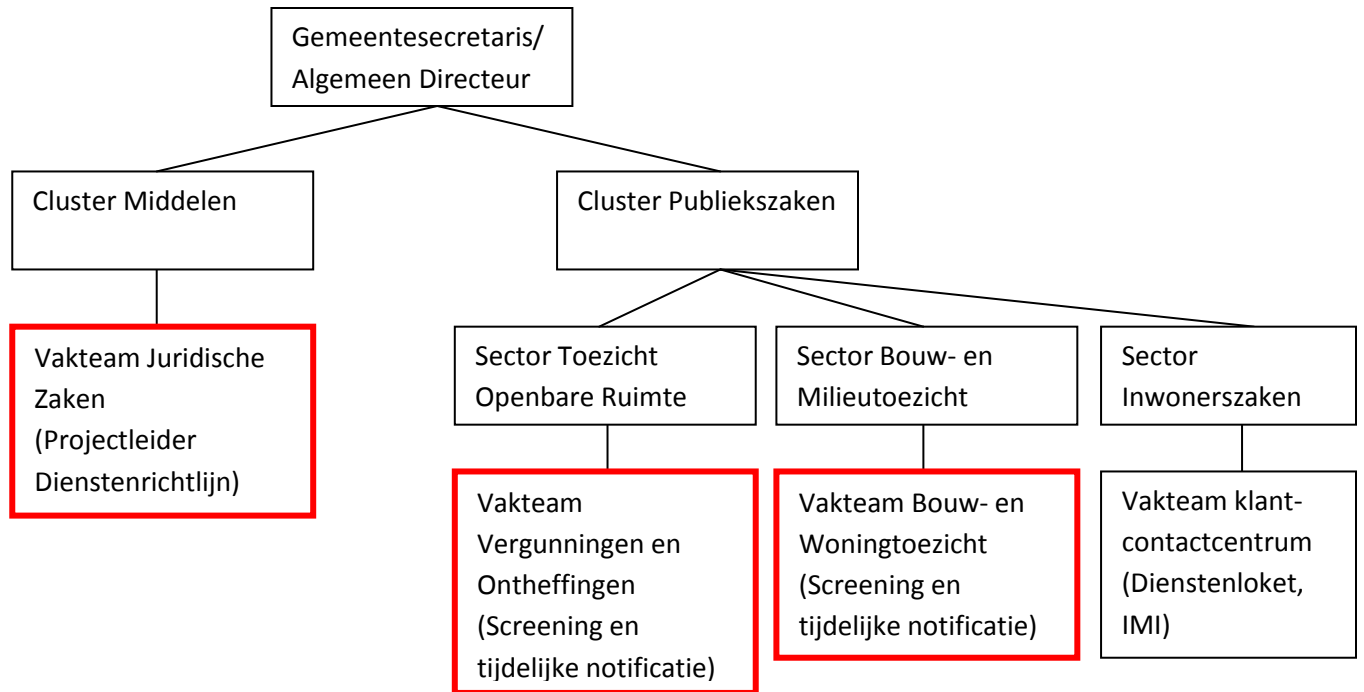
¹³⁵ Delft 2030, 2009

¹³⁶ Delft, 978207, 2009

¹³⁷ Interview 3a, b, c

¹³⁸ Interview 3c

¹³⁹ Interview 3b, c



Figuur 8: Organigram voor de coördinatie van de Dienstrichtlijn¹⁴⁰

De aansluiting op het Dienstloket en het IMI is geregeld door het klantcontactcentrum van de gemeente. De voorbereiding op de permanente notificatieplicht was op het moment van onderzoek nog niet afgerond. Zodra de projectleider ziet dat er regelgeving genotificeerd moet worden in de nabije toekomst zal zij een procedure opstellen om te kunnen voldoen aan de notificatieverplichting.¹⁴¹

Informatiebronnen

Delft heeft bij de implementatie van de Dienstrichtlijn dankbaar gebruik gemaakt van de begeleiding door het Rijk en Kenniscentrum Europa decentraal. De regionale informatiebijeenkomst werd ook als nuttig ervaren. Daarnaast zijn de modelverordeningen van de VNG gebruikt, evenals de informatie op de site en de ledenbrief van de VNG. Bij de screening was de Dienstrichtlijn leidend. De Dienstwet is in mindere mate gebruikt.¹⁴²

Samengevat:

Voorafgaan aan het onderzoek bij de gemeenten is vastgesteld dat alle gemeenten de Dienstrichtlijn op tijd hebben geïmplementeerd. Bij de onderzochte

¹⁴⁰ www.gemeentedelft.info bezocht 24-2-2010

¹⁴¹ Interview 3b

¹⁴² Interview 3b, c

gemeenten was een verschil te zien in de wijze waarop ze de implementatie hadden georganiseerd. Dit speelde echter geen bepalende rol bij het al dan niet op tijd implementeren van de Dienstenrichtlijn. De informatie en ondersteuning door het Rijk en Kenniscentrum Europa decentraal speelde een grotere rol. In het gebruik van bepaalde bronnen is een verschil te zien. De kleinere gemeente Delft heeft wel gebruik gemaakt van de informatie van de VNG, maar de grote gemeenten Utrecht en Den Haag alleen van de modelverordeningen van de VNG. De grootte van een gemeente speelt dus een rol in welke informatiebronnen worden gebruikt. (Dit komt uitgebreider aan bod in hoofdstuk 6.)

H 6 Conclusie

In dit hoofdstuk worden de onderzochte gemeenten met elkaar vergeleken om het effect van de variabelen vast te stellen. Vervolgens wordt bepaald of er een koppeling is tussen de onderzochte variabelen. Dan komt het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens vindt er een reflectie op het onderzoek plaats om de mate van generaliseerbaarheid te kunnen bepalen. Tot slot worden de mogelijkheden voor verder onderzoek uiteengezet en de aanbevelingen voor het Rijk en decentrale overheden.

In hoofdstuk 5 zijn de resultaten per casus, dus per gemeente, vastgesteld. Naar aanleiding hiervan wordt een vergelijking gemaakt om het effect van de variabelen vast te stellen. (Zie schema 2.)

Cases Variabelen	Gemeente Utrecht	Gemeente Den Haag	Gemeente Delft
Implementatie Dienstenrichtlijn op tijd	Ja	Ja	Ja
EU is beleidsprioriteit	Ja	Ja	Ja
EU aspecten die prioriteit krijgen <i>(In willekeurige volgorde)</i> <i>Legenda:</i> ++ veel prioriteit + prioriteit (mate van prioriteit binnen één gemeente)	++ beleid beïnvloeden ++ Europese regelgeving ++ subsidies + internationale samenwerking	++ beleid beïnvloeden ++ Europese regelgeving ++ subsidies	++ beleid beïnvloeden ++ subsidies + Europese regelgeving + internationale samenwerking
Grootte van gemeente	Grote gemeente	Grote gemeente	Middelgrote gemeente
Projectleider implementatie Dienstenrichtlijn	Ondersteunende afdeling	Juridische Zaken	Juridische Zaken
Aantal coördinatoren	Één projectleider Twee coördinatoren Één directeur	Één projectleider Één coördinator	Één projectleider
1. Uitvoering screening	Juridische Zaken Drie diensten	Juridische Zaken	Projectleider Twee juristen
2. Aansluiting	Via klant-	Via Onder-	Via klant-

Dienstenloket	contactcentrum	nemingsportaal	contactcentrum
3. Aansluiting IMI	Projectleider en één coördinator	Via Ondernemingsportaal	Via klant-contactcentrum
4. Voorbereiding permanente notificatieplicht	Juridische Zaken	Juridische Zaken	Juridische Zaken
Informatiebronnen gebruikt door projectleider Dienstenrichtlijn	PID, regionale informatie-bijeenkomst	PID, Europa decentraal, regionale informatie-bijeenkomst	VNG, PID, Europa decentraal, regionale informatie-bijeenkomst
Samenwerking met andere decentrale overheden	Nee	Nee	Nee

Schema 2: Variabelen per gemeente

Effect van de variabelen:

In deze paragraaf wordt het effect van de variabelen vastgesteld. Daarnaast wordt er een koppeling gemaakt tussen de variabelen om de hoofdvraag te beantwoorden. Tot slot komen enkele factoren aan bod waarvan gedurende het onderzoek bleek dat deze hebben bijgedragen aan het succes van de implementatie van de Dienstenrichtlijn.

In deze paragraaf wordt voor elke variabele onderzocht of er een causale relatie bestaat met een andere variabele. De causale relatie dat coördinatie door een bepaalde afdeling leidt tot bepaalde grootte van een gemeente bestaat niet. Ook de prioriteiten die een gemeente aangaande de Europese Unie stelt kunnen geen effect hebben op de grootte van een gemeente. Dus deze worden buiten beschouwing gelaten.

In schema 3 is te wat voor verband de variabelen hebben. Deze worden hieronder per variabele toegelicht.

<u>Verband tussen onderzochte variabelen</u>	Prioriteit aan bepaalde aspecten van de EU	Grootte van een gemeente	Coördinatie van het implementatieproces door bepaalde afdeling
Prioriteit aan bepaalde aspecten van de EU	X	Grootte bepalend voor wijze waarop de prioriteiten tot uiting komen	Geen verband voor gemeenten met ten minste 50.000 inwoners
Grootte van een gemeente	/	X	Geen verband voor gemeenten met ten minste 50.000 inwoners
Coördinatie van het implementatieproces door bepaalde afdeling	/	/	X

Schema 3: Verband tussen de variabelen

1. *Prioriteit aan bepaalde aspecten van de Europese Unie*

De gemeenten die onderzocht zijn geven allen prioriteit aan de Europese Unie, want dit was de basisvoorwaarde voor het onderzoek. Uit de interviews en de beleidsdocumenten is naar voren gekomen aan welke aspecten van de Europese Unie de gemeenten prioriteit geven. Dit wordt hier behandeld per aspect waar prioriteit aan kan worden gegeven.

Het omgaan met Europese regelgeving wordt bij Utrecht en Den Haag georganiseerd vanuit de internationale afdeling. Juridische Zaken houdt zich hier ook mee bezig, maar de internationale afdeling maakt hiervoor het beleid. Delft laat het in zijn geheel over aan Juridische Zaken. De reden hiervan is dat Delft een kleinere gemeente is en er slechts één persoon bezig is met Europees beleid. Deze persoon heeft niet de tijd om zich ook bezig te houden met Europese regelgeving.

Het binnenhalen van subsidies wordt bij Delft geregeld door de persoon die zich bezig houdt met Europees beleid. Den Haag heeft een apart expertisepunt ingesteld. Bij Utrecht is het binnenhalen van subsidies georganiseerd bij de internationale afdeling.

Het beïnvloeden van Europees beleid is voor alle drie de gemeenten een prioriteit. Utrecht en Den Haag zijn grotere gemeenten dan Delft en hebben een lobbyist van de internationale afdeling die meerdere dagen per week in Brussel aanwezig is. Delft is net als Utrecht en Den Haag actief in het Comité van de Regio's, maar Delft heeft geen aparte lobbyist buiten de Europese instellingen. Dit heeft te maken met de grootte van de gemeente. Delft heeft slechts één persoon die bezig is met Europees beleid. Deze kan niet een aantal dagen van de week in Brussel zijn, omdat hij niet gemist kan worden in Delft.

Internationale samenwerking is een prioriteit voor Utrecht en Delft. Utrecht heeft hiervoor een netwerk opgericht dat bestaat uit samenwerking met soortgelijke steden binnen de Europese Unie. Delft kent niet een dergelijk samenwerkingsverband, maar het is wel een prioriteit van de gemeente. Delft richt zich hierbij voornamelijk op de innovatieve en economische infrastructuur. Den Haag is op besluit van de gemeenteraad gestopt met internationale samenwerking wat de Europese stedenbanden betreft.

Geen van de onderzochte gemeenten geeft prioriteit aan het op de kaart zetten van de gemeente binnen Europa.

2. Effect van de grootte van de gemeente

De variabele grootte van een gemeente wordt hier in verband gebracht met de prioriteiten aangaande de Europese Unie en het effect op de implementatie van de Dienstenrichtlijn.

Prioriteiten aangaande de Europese Unie

Uit bovenstaande zou geconcludeerd kunnen worden dat de grootte van de gemeente effect heeft op de prioriteiten die een gemeente stelt. Deze conclusie is *niet terecht*, omdat blijkt dat Delft aan veel van dezelfde aspecten prioriteit geeft als de grote steden. Wat wel verschilt is de wijze waarop de prioriteit tot uiting komt. Delft geeft net als Utrecht en Den Haag prioriteit aan het beïnvloeden van Europees beleid. Echter heeft Delft niet de capaciteit om een lobbyist een aantal dagen per week in Brussel te laten werken. Terwijl dit bij de grote steden wel het geval is. Dus de grootte van een gemeente heeft effect op de wijze waarop de prioriteiten aangaande de Europese Unie tot uiting komen.

Implementatie van de Dienstenrichtlijn

De grootte van een gemeente, met ten minste 50.000 inwoners, had geen invloed op de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Doordat dat grote gemeenten de taken hadden verdeeld over verschillende afdeling was er meer communicatie nodig dan bij Delft waar het grootste deel van de implementatie gecentreerd was. Toch

was de communicatie bij Utrecht en Den Haag geen probleem, maar het vergde wel meer tijd. De grootte van een gemeente heeft geen effect gehad om het al dan niet succesvol implementeren van de Dienstenrichtlijn.

Het zou kunnen dat de grootte van een gemeente geen bepalend effect heeft op de implementatie omdat alle onderzochte gemeenten prioriteit geven aan de Europese Unie. De literatuur laat immers zien dat kleinere gemeenten over het algemeen minder goed omgaan met Europese regelgeving. Delft geeft in tegenstelling tot wat de literatuur verwacht wel prioriteit aan de Europese Unie. Dus de grootte van een gemeente heeft geen direct effect op de implementatie, maar of een gemeente prioriteit geeft aan de Europese Unie heeft wel effect op de implementatie.

3. Effect als een bepaalde afdeling het implementatieproces coördineert

De variabele coördinatie door een bepaalde afdeling wordt hier in verband gebracht met de prioriteiten aangaande de Europese Unie, de grootte van een gemeente en het effect op de implementatie van de Dienstenrichtlijn.

Prioriteiten aangaande de Europese Unie

De prioriteiten die een gemeente geeft aan aspecten van de Europese Unie heeft geen directe invloed op de wijze van coördinatie van de implementatie van Europese regelgeving.¹⁴³ Het enige wat vastgesteld kan worden is of een gemeente prioriteit geeft aan het aspect 'omgaan met Europese regelgeving'. De wijze waarop zich dit manifesteert staat los van de prioriteiten. Daarnaast heeft de coördinatie door een bepaalde afdeling geen invloed op de Europese prioriteiten die een gemeente stelt.

Grootte van de gemeente

De variabel grootte van een gemeente houdt geen verband met de wijze waarop de coördinatie van Dienstenrichtlijn is georganiseerd. Dit is te zien in het feit dat de grote gemeenten Utrecht en Den Haag de implementatie van de Dienstenrichtlijn hadden gecoördineerd vanuit een andere afdeling. Den Haag heeft vanuit dezelfde afdeling gecoördineerd als Delft. Dus de grootte van een gemeente speelde geen rol in het bepalen van de afdeling die de implementatie van de Dienstenrichtlijn coördineerde.

Implementatie van de Dienstenrichtlijn

Het coördineren van de implementatie van de Dienstenrichtlijn vanuit een bepaalde afdeling heeft geen bepalend effect op het succes van de implementatie. Wel is

¹⁴³ Hier is gekozen voor de term 'implementatie van Europese regelgeving', omdat de wijze van coördinatie niet alleen in het geval van de Dienstenrichtlijn los staat van de prioriteiten.

gebleken dat het centraal organiseren van de implementatie van de Dienstenrichtlijn heeft bijgedragen aan het succes hiervan.

Daarnaast leidde een verschil in de afdeling die de implementatie coördineerde tot een verschil in taakverdeling. De projectleider van Utrecht heeft zich veel minder met juridische aangelegenheden bezig gehouden dan de projectleiders van Delft en Den Haag, omdat het in Utrecht werd georganiseerd vanuit de ondersteunende afdeling. De projectleider van Utrecht heeft zich naast de coördinatie bezig gehouden met het Dienstenloket en IMI. Terwijl de projectleiders van Delft en Den Haag bezig waren met de screening en notificatie. De projectleiders van Delft en Den Haag hadden, wat de inhoudelijke implementatie van de Dienstenrichtlijn betreft, een grotere taak dan de projectleider van Utrecht, omdat de screening meer tijd vergde dan het Dienstenloket en IMI. Echter heeft de projectleider van Utrecht zich in vergelijking met Delft en Den Haag meer bezig gehouden met coördinerende taken.

De afdeling die de implementatie van de Dienstenrichtlijn coördineerde was dus bepalend voor de taken die de projectleider op zich nam. Echter is er geen verband tussen de coördinatie vanuit een bepaalde afdeling en het al dan niet succesvol implementeren van de Dienstenrichtlijn.

Effect van de variabelen

Uit bovenstaande zijn twee groepen conclusies te trekken, namelijk het effect van de variabelen op de implementatie van de Dienstenrichtlijn en de verbanden tussen de variabelen.

Ten eerste is gebleken dat de grootte van een gemeente en de coördinatie van het implementatieproces vanuit een bepaalde afdeling geen bepalend effect hadden op de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Als een gemeente prioriteit geeft aan de Europese Unie heeft dit meer effect. De basisvoorwaarde, gemeente geeft prioriteit aan de Europese Unie, blijkt dus een intermediaire variabele te zijn. Grote gemeenten geven over het algemeen vaker prioriteit aan de Europese Unie dan kleinere gemeenten. Doordat een gemeente prioriteit geeft aan de Europese Unie wordt er beter omgegaan met Europese regelgeving en wordt deze beter geïmplementeerd.

Ten tweede is gebleken dat er één direct verband tussen de onderzochte factoren bestaat. De grootte van een gemeente is bepalend voor hoe de prioriteiten aangaande de Europese Unie tot uiting komen, maar niet voor welke prioriteiten er worden gesteld. Er is geen verband tussen de prioriteiten die een gemeente stelt aan aspecten van de Europese Unie en de wijze van coördinatie van

implementatieprocessen van Europese regelgeving. Ook is er geen verband is tussen de grootte van een gemeente en de coördinatie van het implementatieproces door een bepaalde afdeling.

Overige factoren die bijgedragen hebben aan het succes van de implementatie van de Dienstenrichtlijn

De implementatie van de Dienstenrichtlijn sloot bij alle onderzochte gemeenten aan bij het gemeentelijke dereguleringsproject. De screening in het kader van de Dienstenrichtlijn werd meegenomen. Dus regelgeving die het vrij verkeer van diensten belemmerde moest verwijderd worden, dit paste binnen het gemeentelijke dereguleringsproject. Daarnaast waren alle gemeenten bezig met de digitalisering van de dienstverlening. Dit sloot aan bij het Dienstenloket en het IMI. De implementatie van de Dienstenrichtlijn is dus bij alle drie de gemeenten ingepast in al lopende gemeentelijke projecten. Dit zou een reden kunnen zijn dat de implementatie van de Dienstenrichtlijn een succes was.

Het grote aanbod aan informatie over de Dienstenrichtlijn is van belangrijke invloed geweest op het behalen van een succesvolle implementatie van de richtlijn. De handreikingen van de ministeries van BZK en EZ werden over het algemeen als nuttig ervaren. Ook van de informatie van Kenniscentrum Europa decentraal is dankbaar gebruik gemaakt. Het waren voornamelijk de juristen die gebruik maakten van Europa decentraal, omdat het een juridische insteek heeft. Tot slot zijn de projectleiders van alle onderzochte gemeenten naar een regionale informatiebijeenkomst over de Dienstenrichtlijn geweest. Het gebruik van het aanbod aan informatie over de Dienstenrichtlijn heeft positief bijgedragen aan de implementatie van de richtlijn.

Opvallend is dat van de onderzochte gemeenten alleen de kleinere gemeente Delft gebruik heeft gemaakt van de informatie van de VNG. Delft beschikt over minder experts op het gebied van de Europese Unie. De VNG heft dit verschil min of meer op. De grote gemeenten hebben geen gebruik gemaakt van de VNG, omdat ze zelf de expertise in huis hebben die de VNG biedt. Een vergelijkbaar beeld is te zien bij het gebruik van de expertise van Kenniscentrum Europa decentraal. Uit onderzoek blijkt dat grote gemeenten de informatie van Europa decentraal gebruiken als basis waaruit verder wordt gewerkt. Terwijl kleine gemeenten vaker voldoende hebben aan de informatie van Europa decentraal.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Lindblom, 2007, p. 12-14

Antwoord op de hoofdvraag:

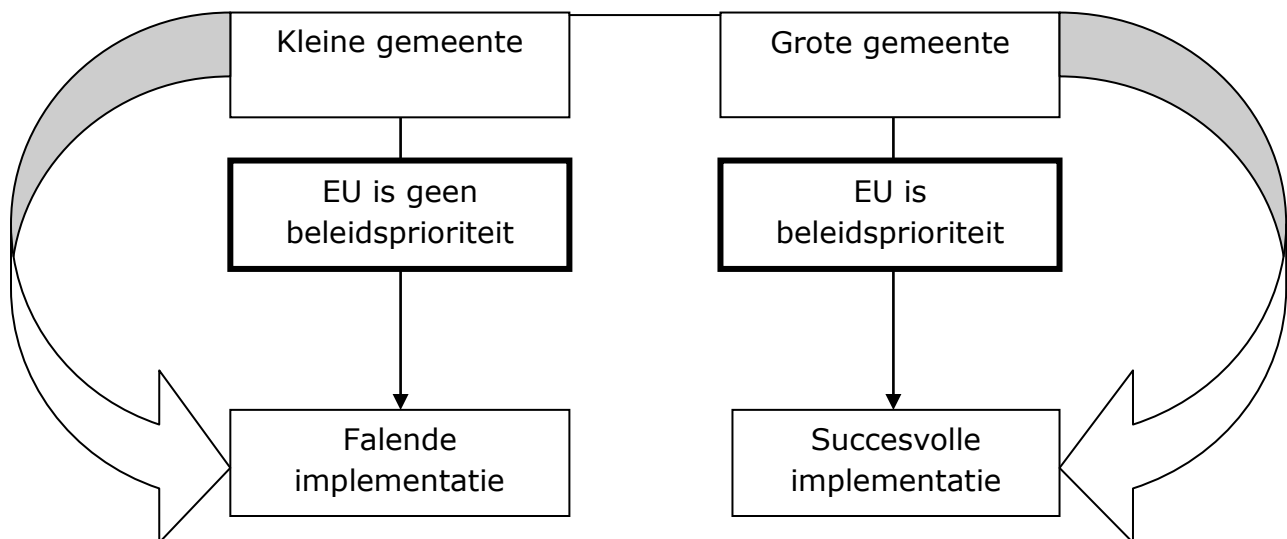
Nu de deelvragen zijn beantwoord kan de hoofdvraag beantwoord worden. Aan het begin van het onderzoek is onderstaande hoofdvraag gesteld.

Wat maakte de implementatie van de Dienstenrichtlijn tot een succes?

In deze paragraaf komen als eerste het effect van de variabelen en de basisvoorwaarde aan bod. Vervolgens worden de factoren die een bepalende rol hebben gespeeld bij de implementatie van de Dienstenrichtlijn behandeld.

Uit het onderzoek is gebleken dat de grootte van een gemeente en de coördinatie van het implementatieproces door een bepaalde afdeling geen doorslaggevend effect hadden op het al dan niet succesvol implementeren van de Dienstenrichtlijn. De wijze van coördinatie van het implementatieproces bepaalde wel de taken die de projectleider op zich nam.

De basisvoorwaarde voor gemeenten voor het onderzoek was dat deze prioriteit geven aan de Europese Unie. Er is gebleken dat de basisvoorwaarde een intermediaire variabele was voor de succesvolle implementatie van de Dienstenrichtlijn. Volgens de literatuur geven grote gemeenten vaker prioriteit aan de Europese Unie dan kleinere gemeenten. Dit leidt tot een betere implementatie van Europese regelgeving.¹⁴⁵ Delft is geen grote gemeente, maar geeft wel prioriteit aan de Europese Unie. Dit heeft bijgedragen aan het succes van de implementatie van de Dienstenrichtlijn door de gemeente. De Europese Unie als beleidsprioriteit was dus een intermediaire variabele voor het succes van de implementatie van de Dienstenrichtlijn. (Zie figuur 9.)



Figuur 9: Effect van de intermediaire variabele 'Europese Unie is beleidsprioriteit'

¹⁴⁵ De Rooij 2003, p. 16

Uit het onderzoek zijn er twee factoren gekomen die hebben bijgedragen aan het succes van de implementatie van de Dienstenrichtlijn door gemeenten. Ten eerste heeft de informatie en het ondersteuning van de projectgroep van het Rijk en Kenniscentrum Europa decentraal bijgedragen aan de succesvolle implementatie. Ten tweede heeft de koppeling van de implementatie van de Dienstenrichtlijn aan lopende gemeentelijke projecten bijgedragen aan het succes. Dus er kan geconcludeerd worden dat de implementatie van de Dienstenrichtlijn door gemeenten een succes was door de informatie en ondersteuning van de projectgroep van het Rijk en Kenniscentrum Europa decentraal en door de koppeling aan lopende projecten. Daarnaast zorgde de VNG voor informatie en ondersteuning voor kleine gemeenten, zodat ook deze gemeenten genoeg kennis hadden om de richtlijn te implementeren.

Reflectie:

In deze paragraaf komt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aan bod. Dit bepaalt of en in welke mate de conclusies generaliseerbaar zijn. Nadat is vast gesteld in welke mate dit onderzoek generaliseerbaar is worden de conclusies in die mate gegeneraliseerd. Vervolgens komt aan bod wat voor onderzoeken in de toekomst gedaan kunnen worden om meer te leren over de implementatie van Europese regelgeving. Tot slot volgen enkele aanbevelingen voor het Rijk en decentrale overheden.

Generaliseerbaarheid

In het onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie bij de twee delen van het onderzoek. Ten eerste zijn de antwoorden van de respondenten over de prioriteiten aangaande de Europese Unie naast beleidsdocumenten hierover gelegd. Dit heeft de validiteit van het onderzoek vergroot. Ten tweede zijn de interviews over de implementatie van de Dienstenrichtlijn per gemeente naast elkaar gelegd om verschillen in antwoorden te traceren. De respondenten voor dit deel van het onderzoek waren de projectleider van de Dienstenrichtlijn en iemand die zich bezig hield met de screening van regelgeving in het kader van de Dienstenrichtlijn. De validiteit van het onderzoek had meer vergroot kunnen worden als er ook was gesproken met personen die de andere aspecten van de Dienstenrichtlijn hadden geïmplementeerd, maar dat was in het kader van dit onderzoek niet mogelijk.

Het onderzoek had de Dienstenrichtlijn als casus. Het is gedaan bij gemeenten met ten minste 50.000 inwoners. Daarnaast was het onderzoek gericht op Europese richtlijnen, waarbij omzetting in nationale wetgeving noodzakelijk is. Op basis van bovenstaande validiteit is het onderzoek te generaliseren tot implementatie van Europese richtlijnen door Nederlandse gemeenten. Echter is het effect van de

grootte van een gemeente en de coördinatie door een bepaalde afdeling alleen te generaliseren voor gemeenten met ten minste 50.000 inwoners, omdat er op basis van de literatuur bij kleinere gemeenten meer problemen worden verwacht bij de implementatie van Europese richtlijnen.

Generalisatie van de conclusies

Over de implementatie van Europese richtlijnen door Nederlandse gemeenten kunnen de volgende punten worden vastgesteld:

- Bij gemeenten met ten minste 50.000 inwoners zijn de grootte van de gemeente en de coördinatie van het implementatieproces door een bepaalde afdeling niet doorslaggevend voor het succesvol implementeren van Europese richtlijnen.
- Europese Unie als beleidsprioriteit is een intermediaire variabele die leidt tot betere implementatie van Europese richtlijnen. Dit geldt vooral voor kleine gemeenten, omdat grotere gemeenten meer capaciteit hebben en hierdoor al beter omgaan met Europese regelgeving.
- Informatie en ondersteuning door het Rijk en Kenniscentrum Europa decentraal voor gemeenten over een Europese richtlijn draagt bij aan het succes van de implementatie. Dit geldt wederom vooral voor kleine gemeenten die minder capaciteit hebben.
- Voor kleine gemeenten speelt de VNG een belangrijke rol, omdat de gemeenten zelf niet de capaciteit hebben om Europese ontwikkelingen bij te houden.
- Het aansluiten van de implementatie van een Europese richtlijn op een lopend gemeentelijke project draagt bij aan het succes van de implementatie.

Mogelijkheden voor verder onderzoek

Dit onderzoek was bedoeld als een kleine stap in de richting van een algemeen kader van factoren die bijdragen aan een succesvolle implementatie van Europese regelgeving door decentrale overheden. Om meer factoren te onderscheiden die zorgen voor succes is verder onderzoek noodzakelijk. Ten eerste zou er een vergelijkbaar onderzoek gedaan kunnen worden dat is gericht op andere factoren of juist op dezelfde, maar bij een andere casus dan de Dienstenrichtlijn. Ten tweede zou de implementatie van Europese regelgeving in ruimere zin onderzocht kunnen worden. De wijze waarop omzetting van Europese richtlijnen beter kan verlopen vergt nader onderzoek. Het zou kunnen dat de omzetting van Europese richtlijn

door het Rijk beter verloopt als er meer informatie en ondersteuning vanuit de Europese Unie is. Ten derde zou een onderzoek naar de samenwerking tussen de Europa afdeling en de afdeling die de implementatie van Europese regelgeving coördineert uit kunnen wijzen of deze samenwerking positief bijdraagt aan de implementatie. Tot slot zou er nader onderzoek naar de Dienstenrichtlijn gedaan kunnen worden. Vanaf eind 2010 zou onderzocht kunnen worden of de Dienstenrichtlijn goed is geïmplementeerd. Hierbij kan worden ingegaan op het Dienstenloket en het IMI.

Aanbevelingen voor het Rijk en decentrale overheden

Voor het Rijk is het interessant dat de informatie en ondersteuning van het Rijk en Kenniscentrum Europa decentraal positief bijgedragen aan het implementatieproces. Dit geldt vooral voor kleine gemeenten. Implementatie van Europese regelgeving door decentraal overheden verloopt beter als het Rijk en Kenniscentrum Europa decentraal actief informeren en ondersteunen.

Voor decentrale overheden is het van groot belang dat ze Europese regelgeving goed kunnen implementeren. Dit belang is toegenomen met de komst van het Verdrag van Lissabon en wetsvoorstel NErpe. Vanuit de Europese Unie kunnen lidstaten boetes opgelegd krijgen als er niet goed wordt omgegaan met Europese regelgeving. Het nationale wetsvoorstel NErpe kan het mogelijk maken voor het Rijk om de boetes door te schuiven naar de overheid die niet goed heeft geïmplementeerd. Daarom is een goede informatievoorziening over Europese regelgeving vanuit het Rijk en Europa decentraal van belang. Als dit niet voldoende gebeurt is er een rol voor de VNG om gemeenten te informeren en ondersteunen. De VNG speelt vooral een rol voor kleine gemeenten, omdat zij minder capaciteit hebben om op de hoogte te blijven van Europese ontwikkelingen. Daarnaast kan het decentrale overheden helpen om de implementatie van Europese regelgeving aan te sluiten op een lopend project, mits dit goed aansluit op de Europese regelgeving.

Literatuurlijst

Boeken:

Brink, A. van den(2004).*Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht.*
Gouda

Falkner, G., O. Treib, M. Hartlapp, S. Leiber(2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States.* Cambridge: University Press

Hessel, B., E. Porton, M. Schiebroek(2009). *De Dienstenrichtlijn decentraal.* Den Haag: Sdu Uitgevers

Hessel, B.(2003). *In de Europese houdgreep? Over de (on)wenselijkheid van zwaarder ministerieel toezicht op de decentrale overheden.* Deventer: Kluwer

Hessel, B., K.J.M. Mortelmans(1997). *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden.* Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink

Hoetjes, B.J.S., F. Hoogeveen, J.Q.Th. Rood(2003). *Tussen Basisbestuur en Bovenbestuur. De Nederlandse decentrale overheden en de implementatie van EU-regelgeving.* Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Koningsveld, H.(2006). *Het verschijnsel wetenschap.* Amsterdam: uitgeverij Boom

Mortelmans, K.J.M., R.H. van Ooik, S. Prechal(2004). *Europees recht en de Nederlandse rechter. Verworvenheden en uitdagingen.* Deventer: Kluwer

Pressman, J.L., A. Wildavsky(1984). *Implementation. The Oakland project.* Berkeley: University of California

Princen, S.(2007). Europese besluitvorming. In: Vleuten, A. van der (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie.* Bussum: uitgeverij coutinho, 71-86

Rooij, R.A.A de(2003). *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden.* Deventer: Kluwer

Sociaal-Economische Raad(2005). *Advies. Dienstenrichtlijn.* Publicatienummer 7. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken

Staatsalmanak 2010(2009). Den Haag: Sdu Uitgevers

Thiel, S. van(2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: uitgeverij Coutinho

Yin, R.(2009). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: SAGE. Vierde editie

Yin, R.(1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: SAGE

Beleidsstukken Europese Unie:

Europese Commissie(2003). *De Interne Markt - Tien Jaar zonder Grenzen*. Brussel

Europese Raad(24.3.2000). *Conclusies van het voorzitterschap*. Lissabon

EuroChambers(2009). *Mapping the Implementation of the Services Directive in EU Member States*.

EuroChamber(2010). *Mapping the Implementation of the Services Directive in EU Member States*.

Beleidsstukken Rijk:

Ministerie van Economische Zaken, EP/PID/9168636, brief aan Tweede Kamer 28-09-2009, *Stand van zaken implementatie Dienstenrichtlijn andere lidstaten*.

Verkregen via: http://www.dienstenrichtlijn.ez.nl/images/stories/Brief_MEZ.pdf, bezocht op 29-1-2010

Ministerie van Economische Zaken(2008). *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in Nederland*. Barneveld

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 498, nrs. 1-2, Algemene Rekenkamer, *Europese regelgeving. Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 157, nr. 2, *Regels met betrekking tot de naleving van Europese regelgeving door publieke entiteiten(Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten)*. Den Haag

Beleidsstukken decentrale overheden:

Gemeente Delft(2009), 978207, *Delft en Europa*

Gemeente Delft(2009). *Delft 2030. Scenario's Stadsvisietraject*

Gemeente Den Haag, FIN/2009.305, *Grip op Europa. Onderzoek binnen de gemeente Den Haag*. Den Haag: Directie Financiën

Gemeente Utrecht(2009), *Utrecht en Europa: versterken en verbinden!*

Provincie Zuid-Holland(2003). *De provincie Zuid-Holland Europaproof*.

Handreikingen en onderzoeken:

Europese Commissie(2007), *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*. Brussel: directoraat-generaal Interne markt en diensten

Europa decentraal(2008), *Handreiking Europaproof Gemeente, 2008*, Den Haag

Lindblom(2007) *Europa decentraal. Breder, bekender en beter. Ambtenaren en bestuurders over vijf jaar Europa decentraal*. Rijswijk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Kenniscentrum Europa decentraal(2009). *De Dienstenrichtlijn. Handreiking voor decentrale overheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Economische Zaken(2008), *Screening en notificatie van regelgeving in het kader van de Dienstenrichtlijn. Een handreiking voor gemeenten, provincies en waterschappen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken

Wetten en moties:

Aanpassing van diverse wetten ter implementatie van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt(PbEU L 376/6)(Aanpassingswet dienstenrichtlijn), Eerste Kamer, 31 859

Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt(Dienstenwet), Eerste Kamer, 31 579

Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt(Dienstenwet), Tweede Kamer, 31 579

Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, betreffende diensten op de interne markt(Dienstenrichtlijn), van 12 december 2006(PbEU L376)

Websites:

www.denhaag.nl

www.dienstenrichtlijn.ez.nl

www.europadecentraal.nl

www.gemeentedelft.info

www.utrecht.nl

Overig:

Presentatie ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *De Notificatieverplichting van de Dienstenrichtlijn*. In: Congres Europa decentraal, 5-11-2009

Bijlage 1: interview topics

PID-BZK:

Was de implementatie van de Dienstenrichtlijn decentraal een succes?

- Waren alle decentrale overheden op tijd?
- Knelpunten
- Succesfactoren
- Vergeleken met andere Europese regelgeving

Afdeling Europa:

- In welke mate geeft de gemeente prioriteit aan EU
 - persoonlijke motivatie
 - collega's gemotiveerd? Wat motiveert hun?
- Aan welke punten van EU geeft de gemeente prioriteit? *respondent laten sturen*
 1. Goed omgaan met Europese regelgeving;
 2. Beleid beïnvloeden;
 3. Gemeente op de kaart zetten;
 4. Internationale samenwerking;
 5. Europese subsidies.
- Knelpunten bij implementatie van Europese regelgeving
- Succesfactoren van implementatie van Europese regelgeving

Afdeling coördinatie:

- Welke afdelingen betrokken bij implementatie Dienstenrichtlijn
- Gevolg van meer/minder afdelingen betrokken bij implementatie van regelgeving?
- Proces van implementatie: hoe aangepakt, wie deed wat
 - Screening, tijdelijke notificatie & deregulering
 - Dienstenloket & digitalisering dienstverlening
 - IMI & digitalisering dienstverlening
 - Voorbereiding op permanente notificatieplicht
- Wanneer screeningsrapport ingeleverd?
- Waar kennis vandaan gehaald over de Dienstenrichtlijn?

Afdeling screening van regelgeving:

- Welke afdelingen betrokken bij implementatie Dienstenrichtlijn
- Gevolg van meer/minder afdelingen betrokken bij implementatie van regelgeving?
- Proces van implementatie: hoe aangepakt, wie deed wat
 - Screening, tijdelijke notificatie & deregulering
- Wanneer screeningsrapport ingeleverd?
- Waar kennis vandaan gehaald over de Dienstenrichtlijn?

Bijlage 2: respondenten

Europa Instituut van de Universiteit Utrecht, prof. mr. B. Hessel, bijzonder hoogleraar Europees recht en decentrale overheden, 4-1-2010, 2-2-2010

Kenniscentrum Europa decentraal, adviseur K. van den Brand, verantwoordelijk voor dossier Dienstenrichtlijn, J. van Vliet, stagiair, 29-1-2010

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, G. Kelekci, J. Baltus, betrokken bij Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn, 19-2-2010

Gemeente Utrecht:

- Bestuurlijk, Internationale en Subsidiezaken: vertegenwoordiger in Brussel, 18-2-2010
- Bestuurs- en Concerndienst: projectleider Dienstenrichtlijn, 9-3-2010
- Stadswerken: jurist die screende, 23-3-2010

Gemeente Den Haag:

- Bureau Internationale Zaken: vertegenwoordiger in Brussel, 12-3-2010
- Stadsontwikkeling: projectleider Dienstenrichtlijn, 25-3-2010
- Juridische zaken: jurist die screende, 19-3-2010

Gemeente Delft:

- Internationale Zaken: Europaspecialist, 22-2-2010
- Juridische zaken: projectleider Dienstenrichtlijn, 4-3-2010
- Vergunningen en Ontheffingen: jurist die screende, 26-2-2010

Co-referaat op (delen van) scriptie

Kenniscentrum Europa decentraal, J. van Vliet, stagiair, 18-12-2009

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap, L.M.E. Meuwissen, bachelor 3 student, 6-4-2010

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap, P.H. den Otter, bachelor 3 student, 16-4-2010

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap, dr. S.B.M. Princen, universitair onderzoeker internationale en Europese vraagstukken, 19-4-2010

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap, dr. K. Yesilkagit, universitair onderzoeker internationale en Europese vraagstukken, 12-1-2010