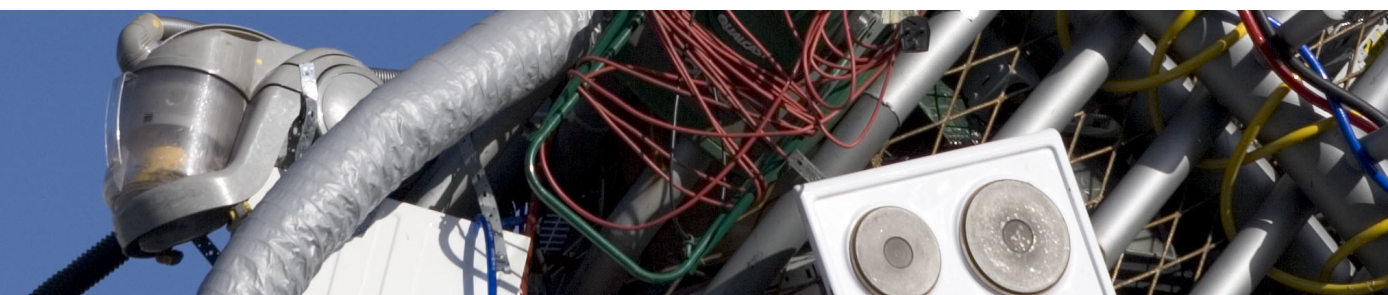


Implementatie afvalrichtlijn elektrische apparatuur



Een onderzoek naar de implementatie in de wetgeving van de richtlijn ‘Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur’ voor meet- en controle-instrumenten.



J. van den Oord

Erasmus Universiteit Rotterdam, april 2007

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Studienummer: 255834

Begeleider: mr. dr. J.A. van Ast

Tweede lezer: prof. dr. C.W.A.M. van Paridon

Voorwoord

Met het zoeken naar een ‘waarheid’ is het vreemd gesteld; en als we als mensen dit op een te menselijke manier doen – *‘il ne cherche le vrai que pour faire le bien’* – zal het gecompliceerd worden om iets te vinden. De pijlers van de brug tussen schrijver en lezer zijn diegene die hebben meegedacht tijdens dit zoekproces.

De ondersteuning van Jacko van Ast in zijn rol als begeleidend docent was bij deze zoektocht essentieel. Een scherpe analyse van de scriptie werd afgewisseld met een ruimer interpreteerbare beschouwing van voetbalclub Excelsior. Deze combinatie creëerde een prettige samenwerking. Bovendien ondersteunde Dick van der Nolk van Gogh als stagebegeleider dit eindstuk met inzichten vanuit de praktijk. Ook bood hij de ruimte om zelfstandig onderzoek te doen. Daarnaast een woord van dank aan alle respondenten. Mede voor het vertrouwen dat in mij gesteld werd bij het verstrekken van waardevolle en soms gevoelige informatie. Kees van Paridon wil ik bedanken voor zijn hulp bij het vinden van een passende begeleider. Tevens voor zijn inzet als ‘tweede lezer’. Financiering van de gehele studie (dit afsluitende werk daarbij inbegrepen) is te danken aan Ineke en Willy van den Oord. Bovendien kreeg ik de mogelijkheid om in alle rust te werken in de Roerdompstraat te Schelluinen.

Het spreekwoordelijke duwtje in de rug van Hans en Richard bij de start van dit schrijven heb ik gewaardeerd. Koos, Kees, Ben, Paul, Martin en Bart maakte het werken aan de scriptie in de computerzaal een stuk aangenamer. Broodnodige ontspanning was afkomstig van de jongens van TOGR 3, Werkgroep Verdiend en mijn huisgenoten. Mag mijn afstuderen voor Sander en Benno een bescheiden stimulans zijn om ook aan het slotpleidooi van de studie te beginnen.

Jordi van den Oord
Rotterdam, april 2007

Dig a trench through a landfill and you will see layers of phone books like geographical strata or layers of cake.... During a recent landfill dig in Phoenix, I found newspapers dating from 1952 that looked so fresh you might read one over breakfast.

~William Rathje, The Economist

Lijst met afkortingen

| | |
|------|---|
| AEEA | Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur |
| Bea | Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur |
| EEA | Elektrische en Elektronische Apparatuur |
| EC | Europese Commissie |
| EG | Europese Gemeenschap |
| EU | Europese Unie |
| IMP | Indicatief Meerjarenprogramma |
| MAP | Milieuactieprogramma |
| NLS | Nalevingsstrategie |
| NVMP | Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten |
| OAVM | Onafhankelijk Administratiekantoor Verwijdering Metalektro producten |
| PB | Publicatieblad |
| Rea | Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur |
| ROS | Regionaal Overslagstation |
| VN | Verenigde Naties |
| VROM | ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |
| Wed | Wet op de economische delicten |
| Wm | Wet milieubeheer |
| Wms | Wet milieugevaarlijke stoffen |
| Wro | Wet op de ruimtelijke ordening |

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | i |
| Lijst met afkortingen | iii |
| Inhoudsopgave | 1 |
| Samenvatting | 4 |
| | |
| 1 – Inleiding | 7 |
| 1.1 Onderwerp | 7 |
| 1.2 Probleemstelling | 8 |
| 1.3 Theoretisch kader | 9 |
| 1.4 Aanpak onderzoek | 10 |
| | |
| 2 – Sturing van milieubeleid | 13 |
| 2.1 Sturen van de samenleving | 13 |
| 2.1.1 Keuze tot sturen van de samenleving | 13 |
| 2.2 Modellen van sturing | 15 |
| 2.2.1 Hiërarchische sturingsmodel | 15 |
| 2.2.2 Marktconforme sturingsmodel | 17 |
| 2.2.3 Netwerksturing | 19 |
| 2.2.4 Sturingsinstrumenten | 21 |
| 2.3 Sturingskeuze voor milieubeleid | 22 |
| 2.3.1 Kritiek op het hiërarchische model in relatie tot milieubeleid | 23 |
| 2.3.2 Kritiek op het marktconforme model in relatie tot milieubeleid | 24 |
| 2.3.3 Kritiek op netwerksturing in relatie tot milieubeleid | 25 |
| 2.3.4 Keuze voor hiërarchische model | 26 |
| 2.4 Milieubeleid sturen | 27 |
| 2.4.1 Perfecte implementatie volgens Hood | 27 |
| 2.4.2 Eenheid | 28 |
| 2.4.3 Uniformiteit | 29 |
| 2.4.4 Categorisering | 30 |
| 2.4.5 Tijdsdruk | 33 |
| 2.4.6 Volledige gehoorzaamheid | 35 |
| 2.5 Overwegingen sturing | 42 |

| | |
|---|-----------|
| 3 – AEEA-richtlijn | 43 |
| 3.1 Ontwikkeling doelstellingen milieubeleid Nederland | 43 |
| 3.1.1 Plaatsing AEEA-richtlijn | 46 |
| 3.2 Inhoud AEEA-richtlijn | 48 |
| 3.2.1 Doelstelling | 49 |
| 3.2.2 Verdeling autoriteit en verantwoordelijkheid | 50 |
| 3.2.3 Reikwijdte en apparatuurverplichtingen | 53 |
| 3.3 Handhaving | 58 |
| 3.3.1 VROM beleid | 58 |
| 3.3.2 Prioriteiten handhaving | 59 |
| 4 – Analyse sturing | 60 |
| 4.1 Eenheid | 60 |
| 4.1.1 Coördinatie | 60 |
| 4.1.2 Tegenstrijdigheid | 61 |
| 4.2 Uniformiteit | 63 |
| 4.3 Categorisering | 63 |
| 4.3.1 Fysieke en functionele verdeling | 64 |
| 4.3.2 Interpretatie | 65 |
| 4.3.3 Ondubbelzinnigheid | 67 |
| 4.3.4 Grofkorreligheid | 67 |
| 4.3.5 Wederzijds uitsluitbaar | 68 |
| 4.4 Tijdsdruk | 69 |
| 4.4.1 Procedurele vertraging | 69 |
| 4.4.2 Lerende organisaties en veranderende omgeving | 70 |
| 4.4.3 Flexibiliteit | 71 |
| 4.5 Volledige gehoorzaamheid | 72 |
| 4.5.1 Vormen van controle | 73 |
| 4.5.2 Volledige controle | 75 |
| 5 – Conclusies en aanbevelingen | 80 |
| 5.1 Deelvragen en hoofdvraag | 80 |
| 5.1.1 Eerste deelvraag | 80 |
| 5.1.2 Tweede deelvraag | 82 |
| 5.1.3 Derde deelvraag | 83 |
| 5.1.4 Vierde deelvraag | 84 |
| 5.1.5 Conclusie | 85 |

| | |
|--------------------------|----|
| 5.2 Aanbevelingen | 87 |
| 5.2.1 Eenheid | 88 |
| 5.2.2 Uniformiteit | 88 |
| 5.2.3 Categorisering | 89 |
| 5.2.4 Tijdsdruk | 90 |
| 5.2.5 Gehoorzaamheid | 90 |
| Literatuurlijst | 91 |
| Bijlagen | 99 |

Samenvatting

De implementatie in de wetgeving van de AEEA-richtlijn voor ‘meet- en controle-instrumenten’ wordt verhouden tot de vereisten van Hood (1976) voor effectieve sturing ten behoeve van het milieu. Binnen dit onderzoek maken we gebruik van bestaande gegevens, (participerende) observaties en interviews. Daarnaast is met behulp van een enquête beschreven of er voldaan is aan de vereisten van de Nederlandse wetgeving door 40 producenten van meet- en controle-instrumenten.

De vereisten voor effectieve sturing verkrijgen we uit het model van ‘perfecte’ implementatie van Hood. De hiërarchische sturingsstijl van Hood kenmerkt zich door een top-down benadering van beleidsuitvoering. ‘Perfecte’ implementatie wordt niet bereikt, maar dit model geeft de zwakheden weer van sturing en kan dienen als graadmeter. Condities van ‘perfecte’ implementatie zijn eenheid, uniformiteit van normen, perfecte categorisering, afwezigheid van tijdsdruk en volledige gehoorzaamheid.

Producentenverantwoordelijkheid voor AEEA is ingevoerd. Producenten moeten systemen opzetten voor gescheiden inzameling en voldoen aan streefcijfers voor nuttige toepassing. Tevens worden producenten gestimuleerd het ontwerp en productie te richten op eenvoudige ontmanteling, nuttige toepassing en in het bijzonder het hergebruik en recyclen. Bijna alle apparaten waar een stekker aan zit of die op batterijen kunnen werken, vallen onder de richtlijn.

De eerste conditie voor ‘perfecte’ implementatie is eenheid. Beperkingen op het gebied van eenheid leiden tot ‘multi-organisatorische sub-optimalisatie’ door een gebrek aan coördinatie of tegenstrijdigheid van doelstellingen. De coördinatie van de richtlijn voldoet aan de vereisten van effectieve sturing. Het behalen van het streefcijfer voor hergebruik is echter tegenstrijdig met de hoofddoelstelling bij de export van hergebruikt EEA naar ontwikkelingslanden die de apparatuur niet milieuvriendelijk kunnen verwerken. Tegenstrijdigheid is tevens aanwezig bij de markering van meet- en controle-instrumenten. Apparatuur die enkel bestemd is voor het bedrijfsleven zou de (markerings)verplichting van de met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak niet moeten hebben. Dit vermindert de beperkingen op het gebied van eenheid.

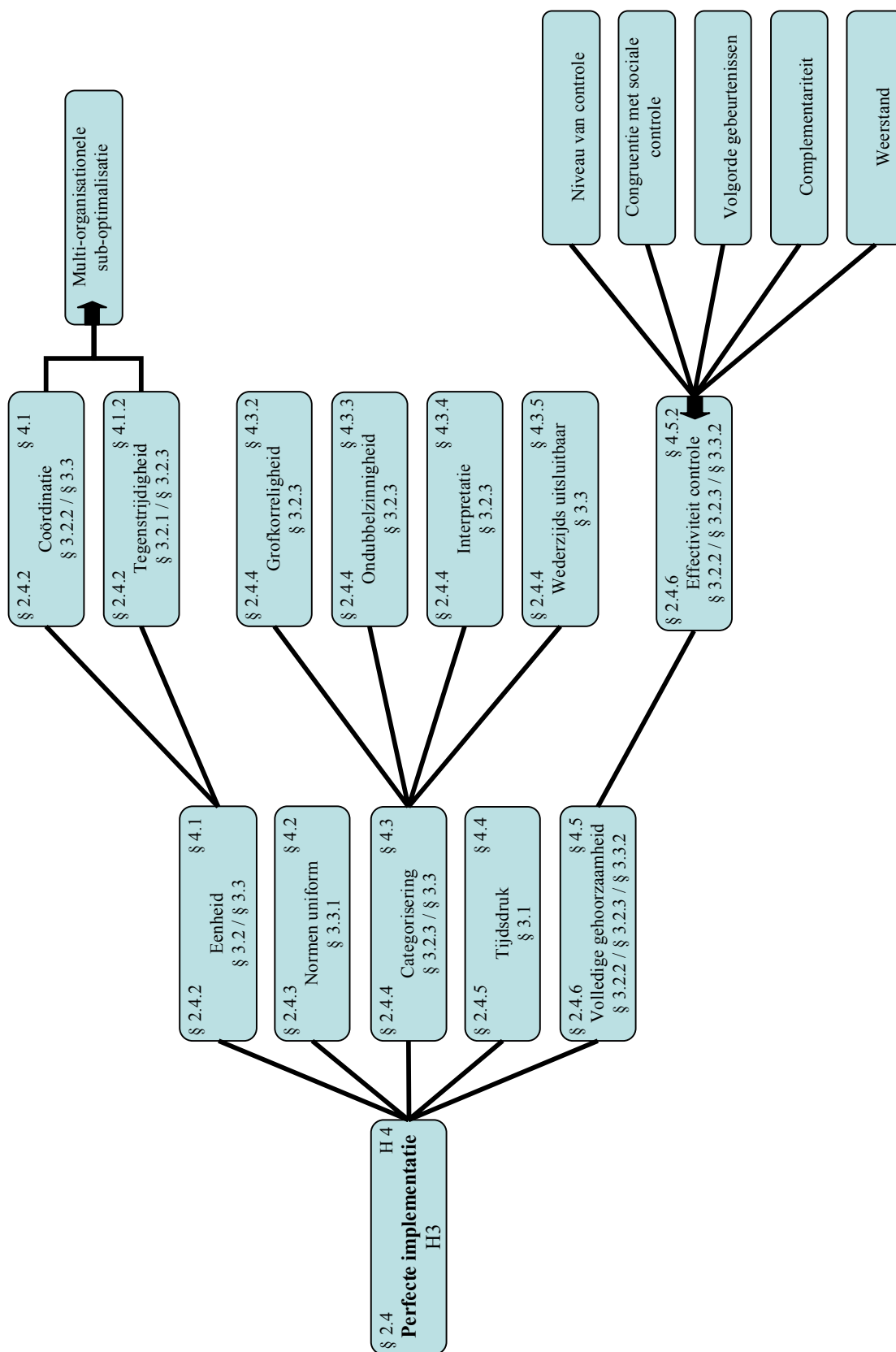
De tweede conditie betreft de uniformiteit van normen. De hoofddoelstelling ‘verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving’ is uniform bij alle betrokken organisaties. De Nalevingsstrategie van de VROM-Inspectie is echter strijdig met het rechtsbeginsel ‘elke

burger wordt geacht de wet te kennen'. Onbewustheid bij overtreding kan leiden tot het geven van informatie in plaats van repressief optreden. Door te kiezen voor een striktere Nalevingsstrategie wordt de uniformiteit verhoogd.

Categorisering is de derde conditie. Dit is opgesplitst in ondubbelzinnigheid van taal, interpretatie van taal, grofkorreligheid van categorisering en wederzijdse uitsluitbaarheid bij categorisering. De grofkorreligheid van categorisering en de wederzijdse uitsluitbaarheid bij categorisering vormen geen beperkingen. Beperkingen voor de effectiviteit vinden we bij de categorisering van 'fixed installations' en de verandering waaraan de interpretatie van de richtlijn onderhevig is. Ondubbelzinnigheid van taal wordt verminderd door afwijkingen tussen de hulpmiddelen van de richtlijn en de lopende discussies over sommige definities. Het hulpmiddel 'Commission Guidance' moet verschijnen in alle talen om de diverse problemen van categorisering te verminderen. Daarnaast vermindert een centralisatie van de verantwoordelijkheid van categorisering de verschillende interpretaties en de dubbelzinnigheid van taal.

De vierde conditie van 'perfecte' implementatie is tijdsdruk. De omgeving is niet statisch en de producenten zijn lerend. Door een gebrek aan periodieke informatie bij de veranderende omgeving en lerende organisaties wordt er door de beperkte flexibiliteit niet voldaan aan de vereisten van effectieve sturing. De doelstellingen moeten gebaseerd worden op meer informatie.

De laatste conditie is volledige gehoorzaamheid. Bij de enquête onder 40 producenten van meet- en controle-instrumenten blijkt geen sprake te zijn van volledige gehoorzaamheid. Wanneer volledige gehoorzaamheid niet aanwezig is, heeft 'perfecte' implementatie controle nodig. Aangetroffen vormen van controle zijn audit en accountancy, ergonomische controle en intermediairs. Effectiviteit van deze vormen van controle wordt niet beperkt door het niveau van controle, congruentie tussen de verschillende vormen van controle en horizontale complementariteit. Effectiviteit wordt wel beperkt door de weerstand van producenten bij de apparatuurverplichtingen gecombineerd met afwezigheid controle. Het overzicht van alle informatie belandt in eerste instantie niet bij het ministerie van VROM. Dit verhoogt het risico op oneerlijkheid en kan de effectiviteit aantasten. Verticale complementariteit van controle levert wel beperkingen voor de effectiviteit van sturing. De grip van de NVMP op de populatie is groot. Dit verzwakt de controle van het Ministerie van VROM over de NVMP. Aantasting van deze positie heeft een minder effectieve organisatie als gevolg.



Figuur 1: Een korte schematische weergave van de condities van perfecte implementatie (Hood: 1976). Indien van toepassing zijn de condities van perfecte implementatie onderverdeeld in factoren. Linksboven staat de relevante paragraaf in het theoretisch kader. Onderin is de relevante paragraaf van de aangetroffen situatie omtrent productcategorie 9 'meet- en controle-instrumenten' terug te vinden. Rechtsboven wordt verwezen naar de paragraaf die de situatie in de praktijk analyseert met behulp van het theoretisch kader.

1 Inleiding

1.1 Onderwerp

Een gemiddelde westerse consument verbruikt tijdens zijn leven ongeveer de hoeveelheid Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur (AEEA) die is verwerkt in het zeven meter hoge Britse kunstwerk wat voorop deze scriptie is afgebeeld. In Nederland vinden jaarlijks zo'n 8 miljoen elektrische en elektronische apparaten de weg richting de prullenbak. Deze elektr(on)ische apparaten belanden daarmee onnodig op de vuilnisbelt. Een groot gedeelte van deze apparaten is namelijk te recyclen. De overheid wil daarom in 2006 90 procent van al het wit- en bruingoed gescheiden inzamelen. Om dit te bereiken is een pakket ingrijpende maatregelen doorgevoerd. Dit pakket maatregelen is gepubliceerd op 6 juli 2004, namelijk het Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur (Bea). Dit besluit verwijst naar de richtlijn nr. 2002/96/EG van de Europese Unie (EU), ook wel AEEA-richtlijn genoemd, en de Bea verwijst naar de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur (Rea) van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Daarmee komt een einde aan het oude Besluit Verwijdering Wit- en Bruingoed.

De Europese AEEA-richtlijn is gecreëerd om een verbetering te realiseren van alle marktdeelnemers die bij de levenscyclus van Elektrische en Elektronische Apparatuur (EEA) betrokken zijn en in het bijzonder de marktdeelnemers die rechtstreeks betrokken zijn bij de verwerking van AEEA. Eenvoudig gezegd vallen alle apparaten eronder welke een stekker hebben of een batterij gebruiken. Het apparaat moet namelijk elektrische stroom nodig hebben om naar behoren te kunnen functioneren. Een aantal uitzonderingen vinden we bijvoorbeeld in defensie of medische apparatuur.

Dit onderzoek richt zich op 'meet- en controle-instrumenten'. Iedere producent of importeur die in Nederland deze producten verkoopt onder zijn eigen merk zal aan de regelgeving moeten voldoen. De richtlijn voert producentenverantwoordelijkheid voor AEEA in door het geven van streefcijfers voor nuttige toepassing, het verplichten tot het opzetten van systemen voor gescheiden inzameling, en het stimuleren van het ontwerp en de productie van EEA. Het stimuleren van het ontwerp en de productie van EEA richt zich op het vergemakkelijken van de ontmanteling, de nuttige toepassing en in het bijzonder hergebruik en recyclen.

1.2 Probleemstelling

De AEEA-richtlijn gaat uit van producentenverantwoordelijkheid. Is de verschuiving van verantwoordelijkheid van overheid naar bedrijfsleven effectief ten behoeve van het milieu. Wordt deze verantwoordelijkheid door het bedrijfsleven genomen. De hoofdvraag die dit onderzoek beantwoordt is:

Voldoet de implementatie in de wetgeving van de AEEA-richtlijn voor productcategorie 9 ‘meet- en controle-instrumenten’ aan de theoretische vereisten van effectieve sturing ten behoeve van het milieu?

Deelvragen die hier uit voortkomen:

Welke modellen van sturing reikt de Bestuurskunde ons aan?

Bovenstaande vraag is theoretisch van aard. We willen bekijken welke modellen de Bestuurskunde ons biedt om sturingsvraagstukken te behandelen. Deze vraag zal besproken worden in hoofdstuk 2.

Welk model is het meest effectief voor het milieu?

Vervolgens kiezen we een model voor dit sturingsvraagstuk. In hoofdstuk 2 wordt ruimte genomen om deze keuze te maken en vervolgens te verklaren.

Wat zijn de theoretische vereisten van effectieve sturing?

Het antwoord op deze deelvraag komt in paragraaf 2.4 naar voren.

Wat houdt de AEEA-richtlijn in voor productcategorie 9 ‘meet- en controle-instrumenten’? Hoe is dit geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving?

Deze vraag geeft inzicht in de Europese richtlijn waar we specifiek naar zullen kijken. Om dit daarna te verhouden tot nationale regelgeving. In hoofdstuk 3 zal het aan de orde komen.

Om verder te gaan met het vergelijken van de implementatie in de wetgeving van de AEEA-richtlijn voor productiecategorie 9 ‘meet- en controle-instrumenten’ met de theoretische vereisten van effectieve sturing. Dit behandelen we in hoofdstuk 4.

1.3 Theoretisch Kader

In deze paragraaf zal kort de insteek van het theoretisch kader worden besproken. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 2 hier verder op in. We starten het theoretisch kader met een keuze tot sturen van de samenleving. De welvaartstheorie levert handvaten tot sturing. Deze theorie geeft aan wanneer sturen wenselijk is.

Vervolgens geven Bestuurskundige modellen van sturing richting aan de manier waarop gestuurd wordt. Inzichten van het hiërarchische sturingsmodel, het marktconforme sturingsmodel en het model van netwerksturing bepalen binnen de Bestuurskunde deze richting. Het uitgangspunt van het hiërarchische sturingsmodel is de doelstelling van de centrale overheid. De politiek bepaalt het beleid en het bestuur voert het beleid neutraal uit. Maatschappelijke processen zijn volgens dit model volledig te beheersen. Het gezag van de centrale actor staat niet ter discussie en er wordt gestuurd op basis van wet- en regelgeving. Het marktconforme sturingsmodel heeft daarentegen als uitgangspunt de lokale actor. Het zelfsturende vermogen van de te sturen autonome lokale actor wordt centraal gesteld. Sturen volgens dit model gaat voornamelijk door het scheppen van voorwaarden waardoor het gewenste gedrag ontstaat. Uitgangspunt van netwerksturing is de interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren welke eigen percepties, doelstellingen en belangen vertegenwoordigen. Dit in tegenstelling tot het één-actor-model welke vooraf gestelde doelstellingen eenzijdig probeert te behalen. Bij netwerksturing zet de centrale overheid de bovengeschiede rol van zich af en stelt zich onderhandelend op tegenover de relevante actoren. De complexiteit van de relaties tussen actoren staat hierbij in het middelpunt. Elk van de sturingsmodellen heeft kritiek ontvangen. Deze kritiek wordt behandeld en vervolgens bekeken in het licht van milieuproblematiek.

Om de uitvoering van de milieuregelgeving te analyseren zullen we dit vergelijken met ‘perfecte’ implementatie van Hood. In ‘The Limits of Administration’ (Hood, 1976) worden vijf condities behandeld welke geen beperkingen veroorzaken op gestelde

beleidsdoelen. Eenheid, uniformiteit van normen, categorisering, afwezigheid van tijdsdruk en volledige gehoorzaamheid zijn de condities van ‘perfecte’ implementatie.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Definiëren, indiceren en operationaliseren zijn de handelingen die we moeten verrichten om de verhouding aan te geven tussen theoretische begrippen zoals bedoeld en de empirische begrippen zoals bepaald (Hakvoort, 1995). Definiëring van de relevante begrippen gebeurt in het theoretisch kader, namelijk hoofdstuk 2. Een methode om de effectiviteit van de implementatie te analyseren is door na te denken wat ‘perfecte’ implementatie zou moeten zijn. Dit is te vergelijken met economen die streven naar een model van perfecte competitie. De huidige stand van zaken behandelen we in hoofdstuk 3. Geen systeem zal dit punt van perfecte implementatie bereiken. Toch is het nuttig een werkelijkheid te verhouden tot een hypothetisch model van perfecte implementatie. Het kan dienen als maatstaf voor een systeem, maar kan ook bepaalde zwakheden van het systeem weergeven. Op welke hoofdpunten de situatie van (hypothetisch) perfecte implementatie afwijkt met hetgeen we hebben aangetroffen, bekijken we in het hierop volgende hoofdstuk.

De dataverzameling gebeurt op basis van triangulatie (Yin, 1989). Dit houdt het gebruik van meerdere dataverzamelmethode in. Verschillende dataverzamelmethode zullen in dit onderzoek gecombineerd worden om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van bestaande gegevens, (participerende) observaties en diepte-interviews. We gebruiken deze vorm van dataverzameling om het aantal betrouwbaarheids- en geldigheidsfouten te reduceren (Putt, Springer, 1989).

Bestaande gegevens zullen in hoofdzaak gevormd worden door Nederlandse en Europese wetgeving, briefwisselingen, notulen, mededelingen, jaarverslagen, beleidsnotities, organisatierapporten, beleidsrapporten, onderzoeksrapporten, websites, artikelen en meet- en controle-apparatuur. Elk van de genoemde bronnen zal geanalyseerd worden in relatie tot de onderzoeksvragen.

Door de wetgeving in opdracht van een importeur van meet- en controle-instrumenten toe te passen, zal er sprake zijn van participerende observatie. Als onderzoeker wordt er deelgenomen aan activiteiten gerelateerd aan de implementatie van AEEA-richtlijn. Dit

geschiedt met medeweten van deze importeur van meet- en controle-instrumenten. Daarnaast zullen er contacten onderhouden worden met andere relevante organisaties in relatie tot de implementatie van de richtlijn bij meet- en controle-instrumenten. Deze organisaties worden niet altijd op de hoogte gebracht van de activiteiten rondom dit onderzoek. Ethische overwegingen zijn hierdoor naar voren gekomen. We streven binnen randvoorwaarden van tijd en middelen naar het verkrijgen van waardevolle informatie. Enige terughoudendheid van producenten kan verwacht worden. Er wordt namelijk gevraagd in hoeverre wordt voldaan aan nieuwe wet- en regelgeving betreffende AEEA. Door vermelding van de rol als onderzoeker zal deze terughoudendheid naar verwachting versterkt worden. Daarnaast kan het de werkzaamheden bij de importeur zelf bemoeilijken. Dit zal uitgebreid naar voren komen in hoofdstuk 3.

Diepte-interviews worden schriftelijk, mondeling en telefonisch afgenomen. Deze interviews zijn open van aard en we werken daarom met een lijst van vragen. Deze vragen zijn terug te vinden in de bijlagen. Informanten vinden we bij producenten of importeurs van meet- en controle-instrumenten, de NVMP en VROM. Zij worden ondervraagd op basis van de bijzondere kennis omtrent de situatie (Dijkstra en Smit, 1999).

Aanvullend zal met behulp van een enquête in januari 2006 worden beschreven of er voldaan wordt aan de vereisten van Nederlandse wetgeving door de geënquêteerde producenten van meet- en controle-instrumenten. Respondenten worden geselecteerd en ondervraagd op basis van representativiteit (Dijkstra en Smit, 1999). We richten ons hierbij op de producenten van meet- en controle-instrumenten die lid zijn van de NVMP. Hiervoor gebruiken we een enkelvoudige aselecte steekproef zonder teruglegging. De steekproef richt zich op de verplichtingen voor producenten van meet- en controle-instrumenten. In hoeverre er voldaan wordt aan de wet- en regelgeving bekijken we aan de hand van deze verplichtingen. Het kader van de steekproef verkrijgen we met behulp van de ledenlijst van de NVMP. Er is sprake van onderdekking van de populatie. Niet iedere producent van meet- en controle-instrumenten hoeft lid te zijn van de NVMP. We zullen op de voorwaarden van dit soort uitzonderingen in paragraaf 3.2 ingaan.

Door een steekproef van 40 producenten krijgen we een indicatief beeld van de populatie. Dit zijn 40 van de ongeveer 1236 leden die tevens meet- en controle-instrumenten produceren. Om tijd te besparen bij de verantwoordelijke persoon binnen de organisatie, zal gewerkt worden met een korte vragenlijst. Hiermee proberen we een hoog percentage non-respons te

voorkomen. Doordat de vragen gestuurd worden vanuit een positie als inkoper van meet- en controle-instrumenten zal ook het percentage non-respons gereduceerd worden. Wanneer respondenten een duidelijk belang hebben, kan de non-respons meevallen (Dijkstra en Smit, 1999). De vragen worden daarom verstuurd als zijnde (al dan niet toekomstig) klant van de desbetreffende producent van meet- en controle-apparatuur. In hoeverre er voldaan wordt aan de verplichtingen van Rea is de essentie van de gestelde vragen.

2 Sturing van milieubeleid

In dit hoofdstuk zal het theoretische kader gevormd worden. Paragraaf 2.1 geeft uitleg waarom we de keuze tot sturing van de samenleving maken. De Bestuurskundige modellen van sturing geven vervolgens aan op welke manier we kunnen sturen. Tevens wordt kritiek op elk van de modellen besproken in paragraaf 2.2. Door de kritiek op de modellen te bespreken in relatie tot milieubeleid, funderen we onze voorkeur voor een specifiek model in paragraaf 2.3. Om tot slot in paragraaf 2.4 de keuze van een model te vervolgen met het uiteenzetten van de voorwaarden van ‘perfecte’ implementatie. De gedachten welke weergegeven worden in ‘Limits of administration’ van Christopher Hood (1976) vormen de basis van deze paragraaf.

2.1 Sturen van de samenleving

Sturing is niet vanzelfsprekend. Terugkijkend naar de verzorgingsstaat kunnen we afvragen waarom de overheid zich bemoeit met het economisch en maatschappelijk leven. Zonder overheid zouden echter de burgers bij een vrij spel van de maatschappelijke krachten geconfronteerd worden met ongecontroleerde machtsuitoefening, met het recht van de sterkste en met aanzienlijke marktimperfections. De overheid moet daarnaast interveniëren waar de markt faalt (Rosenthal, 1996). De criteria welke sturing van de samenleving rechtvaardigen zullen hierna besproken worden.

2.1.1 Keuze tot sturen van de samenleving

De collectieve welvaart staat centraal in de welvaartstheorie. Ze gaat uit van de behoeftebevrediging van alle individuen welke de collectieve welvaart vormen. Problematisch is de manier waarop de welvaart gemeten wordt. Economische subjecten zijn volgens Pareto in staat voorkeuren consistent te ordenen. Zijn criterium stelt een toename van de collectieve welvaart vast als de welvaart van één of meer leden van de groep groter wordt, zonder dat de welvaart van andere leden kleiner wordt (Dietz, 1996). De welvaartstheorie

schetst situaties waarbij de overheid een taak is toebedeeld. Ook geharde markteconomen zouden kunnen toegeven dat overheidssturing op sommige punten onmisbaar is. Redenen tot sturing zijn volgens de welvaartstheorie te vinden bij de preventie van monopolies en kartels, de productie van collectieve goederen, de regulering van externe effecten, de bevordering en beperking van (on)wenselijke goederen en het compenseren van verdelingseffecten (Rosenthal, 1996).

Relevante marktimperfecties welke sturing accepteren van de overheid binnen de welvaartstheorie vinden we in de regulering van externe effecten. Een vrije markt kan doeltreffend zijn in het bevorderen van een omvangrijk aanbod van goederen en diensten. Echter kan dit leiden tot externe effecten welke het leven negatief of positief beïnvloeden. Een extern effect is de buiten de markt om werkende positieve of negatieve invloed, die als nevengevolg van economische handelingen ongevraagd uitgaat op de productievoorwaarden of het behoeftebevredigingspeil van anderen (Dietz, 1996). Voor milieuproblematiek is de relatie collectief goed en extern effect van belang. Een individueel goed staat ter beschikking aan één economisch subject, een aangeschaft collectief goed staat zonder extra kosten ook aan andere individuen ter beschikking. Negatieve externe effecten kunnen collectief van aard zijn. Bijvoorbeeld bij luchtverontreiniging wordt een negatieve atmosfeer gecreëerd, die een eveneens negatieve waarde betekent voor de getroffen gezins- en bedrijfshuishoudingen (Goudzwaard, 1970). Anders gezegd, vervuult een fabriek de lucht dan geldt deze vervuiling voor iedereen.

Milieuproblemen kennen niet altijd grenzen, wat problemen geeft bij sturing. Ook kan regulering leiden tot een verzwakking van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Verplichtingen ten behoeve van het milieu veroorzaken soms productiebeperkingen of extra kosten welke noodzakelijk zijn om het product milieuvriendelijker op de markt te zetten. Een gevaar schuilt bovendien in de verplaatsing van productiecapaciteit naar landen welke minder strikte milieunormen hanteren. Een derde probleem van sturing is het gevaar van bureaucrativering. De gedetailleerde regels vereisen controle en coördinatie wat kan leiden tot een omvangrijke bureaucratie (Rosenthal, 1996). De regulering van milieuproblemen werkt kostenverhogend.

De welvaartstheorie geeft aan wanneer er gestuurd moet worden. Oplossingsafwegingen zijn echter in onze samenleving niet enkel economisch, maar ook normatief van aard. Het eerder genoemde broeikas effect zal pas op langere termijn negatieve

gevolgen hebben. Dit vergt ook maatschappelijke afweging in tegenstelling tot louter economische overweging. Daarom vervolgen we met Bestuurskundige modellen van sturing.

2.2 Modellen van sturing

Geen maatschappij kan functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar wordt afgestemd. De poging van de overheid om dit te bevorderen, noemen we sturing (Rosenthal, 1996). De Bestuurskunde reikt ons verschillende modellen van sturing aan. Hieronder zullen drie modellen besproken worden. Het hiërarchische sturingsmodel, het marktconforme sturingsmodel en netwerksturing zullen opeenvolgend aan de orde komen. In de praktijk zal veel vaker een mengvorm voorkomen van de hieronder beschreven sturingsmodellen. We zullen hieronder meerdere modellen kort te bespreken. Naast de bespreking van de modellen zal kritiek op de modellen doorgenomen worden.

2.2.1 Hiërarchisch sturingsmodel

Everything is good when it leaves the Creator's hands; everything degenerates in the hands of man.

-Rousseau-

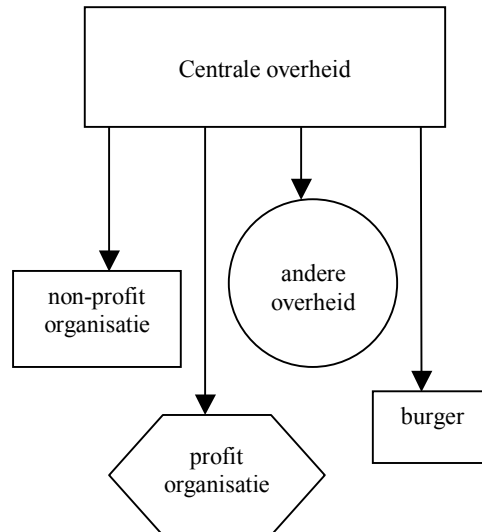
Sturingsoptimisme ligt aan de basis van het hiërarchische sturingsmodel. Beïnvloed door het mechanische wereldbeeld van de natuurwetenschappen ontstaat een maakbaarheidgedachte in de jaren '60 / '70. Dit vertaalt zich in een streven naar volledige werkgelegenheid en een gegarandeerd welzijnsspeil (verzorgingsstaat). Het milieubeleid vormt hierop geen uitzondering. Kenmerkend voor het optimisme is de Urgentienota Milieuhygiëne van 1972. De oplosrichting is voornamelijk technisch van aard. De sanering van de destijds bestaande milieuproblemen kan volgens deze nota in een tijdsbestek van 10-15 jaar zijn afgerond (Van Tatenhove, 1993).

Het uitgangspunt van sturing binnen het rationele actormodel (Van den Heuvel, 1998) ofwel het hiërarchische sturingsmodel (Smits, 1995) is de doelstelling van de centrale overheid. In het hiërarchische sturingsmodel wordt uitgegaan van één beleidsactor die streeft naar het bereiken van bepaalde beleidsdoelinden met bepaalde beleidsinstrumenten in een bepaalde

tijdsvolgorde (Van den Heuvel, 1998). De politiek bepaalt het beleid en het bestuur voert het beleid neutraal uit. Maatschappelijke processen zijn volgens dit model volledig te beheersen. Het gezag van de centrale actor staat niet ter discussie en er wordt gestuurd op basis van wet- en regelgeving. Eenzijdige communicatie kan dienen ter vergroting van het draagvlak bij deze vorm van sturing. De beleidstheorie welke achter dit model schuilt, is de gedachte van beheersbaarheid van alle maatschappelijke processen. Alle relevante variabelen hiervan zijn kenbaar en manipuleerbaar.

De mate van succes wordt gemeten aan de hand van de gestelde doelstellingen. Wanneer de doelstellingen niet worden behaald of onvoldoende worden behaald, moet dit gezocht worden in verkeerde uitgangspunten in de beleidstheorie of een te geringe acceptatie van het beleid door de uitvoerende organisaties / doelgroep. Een succesvolle beleidsuitvoering kan alleen bereikt worden als de participanten weten wat er van ze verwacht wordt, dat zij de beleidsinhoud, regels en procedures kennen (Glasbergen, 1987). Ook kan onvoldoende toezicht van de centrale overheid het succes belemmeren. Indien niet genoeg succes wordt behaald, dient het beleid beter geïnstrueerd te worden, de communicatie duidelijker te zijn of de controle op de uitvoering verhoogd te worden.

Er is kritiek geuit op het hiërarchische sturingsmodel (o.a. De Bruijn en Hufen, 1992; Klijn en Teisman, 1992; Godfroij en Nelissen, 1993; Smits, 1995; Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997 en Hooghe en Marks, 2001). Relevante kritiek voor dit onderzoek wordt behandeld. Allereerst gaat het hiërarchische sturingsmodel uit van volledige en juiste informatie van het beleidsveld. Het zou niet haalbaar zijn om alle relevante variabelen te kennen en te manipuleren. Ook is er kritiek op de gezagsverhouding tussen bestuurder en bestuurden. Deze verhouding wordt als minder krachtig verondersteld. Bovendien wordt de samenleving gereduceerd tot een willoos instrument van de overheid. Dit terwijl deze actoren ook belangen en behoeftes waarborgen. Daarnaast onderdrukt de benadering andere en mogelijk betere reguleringvormen. Tot slot richt de kritiek zich op het gevaar van bureaucrativering welke inefficiëntie en ineffectiviteit met zich meebrengt.



Figuur 1: Hiërarchisch sturingsmodel (Smits, 1995)

Figuur 1 situeert de centrale overheid boven de andere actoren (gezagsverhouding). De overheid communiceert eenzijdig naar andere actoren. Voor het behalen van de doelstelling van het beleid verloopt de communicatie via de overheid.

2.2.2 Marktconforme sturingsmodel

... government is not the solution to our problem, it is the problem. -Ronald Reagan-

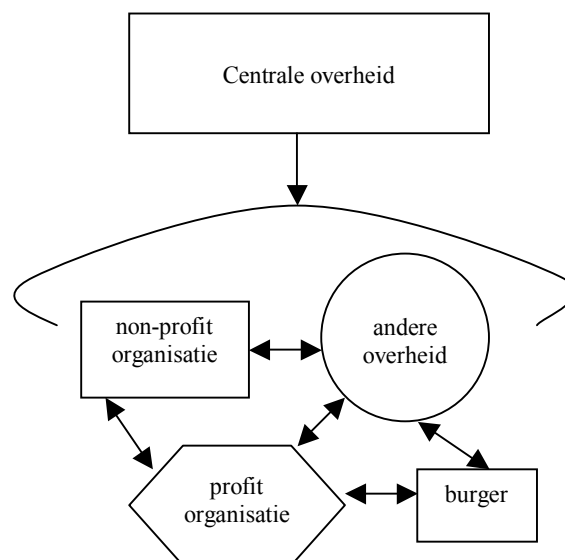
De jaren tachtig zorgen voor een kentering van sturingsoptimisme naar sturingspessimisme. Er worden steeds vaker vraagtekens gezet bij de sturingsmogelijkheden van de overheid en de wenselijkheid van overheidsoptreden. De doelgroep of beleidsuitvoerder is het startpunt. De ondernemer wordt geschetst als redder van onze economie. Wet- en regelgeving wordt daarbij als een beperkende factor gezien voor de concurrentiepositie en de flexibiliteit van het bedrijfsleven.

Uitgangspunt van het marktconforme sturingsmodel is niet de overheid, maar de beleidsuitvoerder. Het zelfsturende vermogen van de te sturen doelgroep of de lokale actor wordt als vertrekpunt genomen. Sturen volgens dit model gaat voornamelijk door het scheppen van voorwaarden waardoor het gewenste gedrag ontstaat. Dit in tegenstelling tot het gewenste gedrag opleggen. Maatschappelijke processen zijn niet volledig te beheersen. De lokale actor heeft eigen doelen, percepties en belangen waarvan de kennis in onvoldoende

mate aanwezig is bij de centrale overheid. Sturingsinstrumenten worden benut in de vorm van subsidies, heffingen, voorlichting of monitoring. Juridische elementen spelen in dit model slechts een rol wanneer zij de (maatschappelijke) kaders scheppen voor de marktwerking. In tegenstelling tot het hiërarchische model staat niet de output maar de input en throughput (gericht op processen, creëren van zelfreguleringsvoorwaarden) centraal. Er wordt ook wel gesproken van transactionele sturing (Godfroij en Nelissen, 1993).

Wanneer sturing onvoldoende slaagt, wordt vaak gekeken naar de invloed van de centrale overheid in combinatie met de hoeveelheid beleidsruimte van de lokale actor. Ook kan een tekort aan bronnen een minder sterke uitvoering tot gevolg hebben. Wanneer meer succes behaald moet worden, zullen oplossingen gezocht worden in een verhoging van de beschikbare middelen van de lokale actor en een vermindering van de invloed van de centrale actor. Dit kan bijvoorbeeld door privatisering of door het creëren van goede infrastructurele voorzieningen.

Belangrijke kritiek voor dit onderzoek op dit model is het voorbijgaan aan maatschappelijke of collectieve problemen. Het model stelt de individuele belangen of de belangen van de lokale actor centraal. Individuele belangen liggen niet altijd in het verlengde van collectieve problemen. Dergelijke collectieve problemen zullen dan ook niet of moeilijk worden opgelost binnen het marktconforme sturingsmodel (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993).



Figuur 2: Marktconforme sturingsmodel (Smits, 1995)

Figuur 2 gaat uit van een zelfsturend vermogen van de te sturen autonome actor(en) welke communiceren met elkaar. De overheid probeert een omgeving te scheppen waar het gewenste gedrag van de andere actoren ontstaat. In tegenstelling tot figuur 1 waar het gedrag eenzijdig werd opgelegd.

2.2.3 Netwerksturing

'doing it together, while living differently' -Habermas-

Netwerksturing gaat deels verder met de principes van het marktconforme model, maar probeert beter rekening te houden met collectieve problemen zoals het milieu. Het komt voort uit een scala aan wetenschappelijke disciplines, zoals de politicologie de sociologie of de organisatiekunde. We zien een verdere sturingsdiversificatie van de macht tussen de relevante actoren.

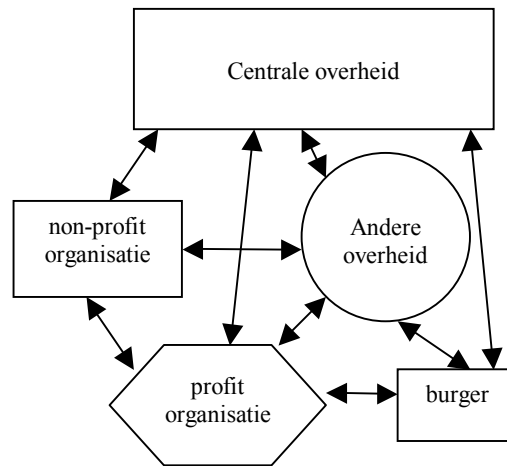
Uitgangspunt van netwerksturing is de interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren welke eigen percepties, doelstellingen en belangen vertegenwoordigen. Dit in tegenstelling tot het hiërarchische sturingsmodel dat vooraf gestelde doelstellingen eenzijdig probeert te behalen. De centrale overheid zet de bovengeschiedte rol in netwerksturing van zich af en stelt zich onderhandelend op tegenover de relevante actoren. Actoren kunnen personen zijn, maar vaak zijn het groepen, organisaties of onderdelen van organisaties (Klijn, Bueren en Koppenjan, 2000). De complexiteit van de relaties staat hierbij in het middelpunt. Dit wordt veroorzaakt door wederzijdse afhankelijke actoren welke relatief gesloten en autonoom optreden. Met behulp van communicatie en een minder bovengeschiedte houding worden relaties onderhouden met het netwerk. In de sturing wordt gestreefd naar het behalen van overeenstemming over probleemdefiniëring, de doelstellingen en met welke instrumenten dit bereikt kan worden. Samenwerking vindt niet zomaar vanzelf plaats, daarvoor is er binnen deze netwerken sturing nodig, ook wel netwerkmanagement genoemd (Klijn en Koppenjan, 1997). Deze vorm van sturing wordt niet vooraf bepaald door een centrale actor, maar door de wederzijds afhankelijke actoren welke informatie, doelen en middelen ruilen.

Bij onvoldoende succes met netwerksturing wordt gewezen naar het ontbreken van voorwaarden tot samenwerking en / of het aanwezig zijn van belemmeringen tot interacties. Deze faalfactoren kunnen gestalte krijgen door het niet kunnen bereiken van

overeenstemming over de doelstellingen, het ontbreken van cruciale actoren of de aanwezigheid van ‘stoorzenders’, het ontbreken van cruciale informatie, de afwezigheid van voldoende beleidsvrijheid voor de participerende actoren en teveel vrijblijvendheid (Smits, 1995).

Dit model komt ook niet zonder kritiek langs. De overheid die als actor binnen een netwerk functioneert, is een eerste punt van aandacht. De waarden van de overheid zoals het dienen van het algemeen belang en het beheersen van een geweldsmonopolie geven haar een bijzondere status. De overheid heeft tevens via het strafrecht of civiele recht de macht om formele kaders te creëren waaraan netwerken gebonden zijn. De overheid treedt dus niet alleen op als participant, maar ook als coach en scheidsrechter (Nelissen, 1992). Deze bijzondere status is onderbelicht binnen de netwerkbenadering. Bovendien staat de democratische controle op het overheidshandelen ter discussie. Willen netwerken daadwerkelijk overleven tijdens een crisis en floreren tijdens hoogtij, zullen de relaties onderling het formele moeten overstijgen. Dit informele gedrag vergroot het risico van corruptie en kan politiek discutabel zijn¹. Een derde punt van kritiek richt zich op de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten. Het is de vraag in hoeverre er plaats is voor eigen percepties, doelstellingen en belangen. Bepaalde normatieve kaders moeten bestaan waarbinnen uitruil van doelen en middelen gestalte krijgt om milieuproblematiek op te lossen (Smits, 1995). Dit beperkt de vrijheid van gemeenten. Ook is het niet altijd duidelijk of vertegenwoordigers in netwerken over voldoende mandaat beschikken om namens de achterban te onderhandelen (Cörvers, 2001).

¹ Een voorbeeld van politiek discutabel handelen en mogelijke corruptie vinden we in de zogenaamde IRT-affaire. Het Interregionaal Recherche Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht liet drugs door onder regie van politie en justitie om zo door te dringen in de top van een criminele organisatie. Het netwerken in een crimineel circuit resulteerde in corruptie beschuldigingen tussen de Politiekorpsen van Amsterdam en Utrecht. Door de vele misstanden die naar buiten kwamen, verzocht de Tweede Kamer om een diepgaande parlementaire enquête.



Figuur 3: Netwerk sturingsmodel (Smits, 1995)

Figuur 3 laat een minder bovengeschatte houding van de overheid zien. Relaties zijn complex en de communicatie is divers tussen de wederzijds afhankelijke actoren.

2.2.4 Sturingsinstrumenten

Beleid is het streven naar realisering van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een gegeven tijdspanne (Hoogerwerf, 1984). Deze lijn volgen we ter definiëring van sturingsinstrumenten ofwel beleidsinstrumenten. Een sturingsinstrument is hetgeen een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken (Hoogerwerf, 2003). In de literatuur zijn verschillende opdelingen gemaakt van sturingsinstrumenten (Ringeling, 1983; Winsemius, 1986; Van der Doelen en Klok, 1989; De Bruijn, 1990). We kiezen voor de opdeling in juridische, economische en communicatieve sturingsinstrumenten (Van der Doelen, 1989). Ook wel bekend als de zweep, de peen en de preek (Winsemius, 1986).

Juridische instrumenten

Sturing met behulp van juridische instrumenten vindt haar basis in waarden en normen welke vastgelegd zijn in wettelijk geformaliseerde gedragsregels (Bressers, 1993). Hierin wordt het gedrag beschreven wat van organisaties of burgers verwacht wordt. De beïnvloeding gebeurt door bijvoorbeeld geboden en verboden (repressief), maar ook overeenkomsten door vrijwillig aangegane verbintenissen zijn mogelijk (stimulerend). Uitgangspunt is een hoge

mate van gezagstrouw handelen ten opzichte van de gestelde normen en waarden. Voorbeelden zijn wet- en regelgeving, vergunningen of bijvoorbeeld sectorale uitvoeringsplannen met betrekking tot afval. Wanneer er een overtreding plaatsvindt van normen en waarden welke vastgelegd zijn in bijvoorbeeld wetgeving zal een sanctie uitkomst bieden.

Economische instrumenten

De kern van economische instrumenten ligt in financiële prikkels welke proberen het gewenste gedrag te benaderen of te bereiken. Er is geen sprake van een direct dwingend karakter zoals bij het hiervoor beschreven juridische instrument. We delen deze vorm op in instrumenten welke stimuleren en welke ontmoedigen. Uitgangspunt is de actor welke gedragsalternatieven overweegt en ze gewicht en preferentie toekent (Vermeulen, 1994). Voorbeelden zien we in een subsidie, belasting of een uitkering.

Communicatieve instrumenten

Communicatieve instrumenten richten zich op het overdragen van informatie over keuzemogelijkheden om het gewenste gedrag te bereiken. Zowel bij juridische als bij economische instrumenten is altijd communicatie nodig. We maken begripsmatig onderscheid door definiëring van communicatieve instrumenten als informatiedragers waarvan de inzet kennisgevolgen heeft voor de doelgroep (Smits, 1995). Uitgangspunt is een hoge mate van vrijblijvendheid. We verdelen communicatieve instrumenten in eenzijdig en meerzijdig (Van de Peppel en Herweijer, 1994). Eenzijdig is het verstrekken van informatie zonder verdere discussie of aanpassing, meerzijdig gaat uit van dialoog en interactie met de doelgroep. Voorbeelden zijn lobbyen, voorlichting of informatie-uitwisseling.

2.3 Sturingskeuze voor milieubeleid

De ontwikkelingen van de milieuzorg in Nederland gecombineerd met de status van het milieu maken het tot een bijzonder onderdeel van de samenleving. Wanneer we de bovengenoemde kritiekpunten van de sturingsmodellen bekijken, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat geen van deze concepten een universeel analyse- en handelingskader bij sturingsvraagstukken geeft (Smits, 1995). Algemene punten van aandacht of kritiek welke in

paragraaf 2.2 zijn gegeven op alle modellen bekijken we in deze paragraaf specifiek in relatie tot milieubeleid.

2.3.1 Kritiek op het hiërarchische model in relatie tot milieubeleid

Het hiërarchische model heeft in de loop der jaren behoorlijk wat kritiek mogen ontvangen. De gezagsverhouding van de overheid zou niet zo krachtig zijn als wordt verondersteld in het model. Het stellen van een bepaalde norm betekent nog niet dat deze norm wordt nageleefd. Juist wet- en regelgeving omtrent milieubeleid heeft een sterk modificerend karakter. Hier tegenover kan gesteld worden dat de overheid een grotere autoriteit heeft dan andere actoren. Hoewel deze autoriteit misschien niet absoluut is of hoeft te zijn. Een controleur van de VROM-Inspectie hoeft geen absoluut gezag te hebben om een gewenst effect te bereiken. Wanneer een bedrijf wordt aangesproken op milieuovertredingen door deze inspectie zal dit in de regel meer effect ressorteren dan wanneer andere actoren dit doen.

Een ander punt van kritiek richt zich op het reduceren van de samenleving als volgzaam instrument van de overheid. De centrale overheid welke doelstellingen stelt en vervolgens gaat sturen is normatief eenzijdig. Wanneer het het milieu betreft kunnen we echter afvragen of deze normatieve eenzijdigheid niet noodzakelijk is. Het behartigen van maatschappelijke en collectieve belangen maakt een zekere eenzijdigheid gewenst (Ringeling, 1990; Nelissen 1993b). Belangen, behoeften en percepties van andere actoren zullen niet per definitie alle milieubelangen waarborgen. Deze milieubelangen negeren kan blijvende schade opleveren.

Daarnaast zou het hiërarchische sturingsmodel bureaucrativering in de hand werken welke juist inefficiëntie en ineffectiviteit tot gevolg kan hebben. Uitgangspunt is immers een centrale coördinatie. Het zwaartepunt blijft bij de doelstelling van de sturende actor (Klijn en Teisman, 1992), maar het model wordt steeds bijgesteld. Er wordt voornamelijk een actievere rol van andere actoren geaccepteerd.

Afgeleid van het uitgangspunt van de centrale doelstelling van de sturende actor is de volledige en juiste informatie over het beleidsveld. Aan deze voorwaarde zal volgens critici zelden worden voldaan. Juist bij milieubeleid is het belangrijk zoveel mogelijk informatie te hebben. Hoewel volledige informatie niet gehaald zal worden, kan veel informatie noodzakelijk zijn om milieuproblemen te kunnen voorkomen. Economische schade is eenvoudiger te herstellen dan de uitputting van natuurlijke bronnen of de beschadiging van

een ecosysteem. Effecten kunnen in tegenstelling tot andere beleidsvelden onomkeerbaar zijn.

Wel verheerlijkt de hiërarchische benadering de eigen aanpak. Afwijkingen van het beleidsprogramma worden eerder gezien als onwil of onwetendheid. Andere mogelijke benaderingswijzen (bijvoorbeeld zelfregulering) worden hierdoor niet serieus overwogen.

2.3.2 Kritiek op het marktconforme model in relatie tot milieubeleid

De wetenschappelijk eerste reactie op het hiërarchische sturingsmodel is het marktconforme sturingsmodel. Het neemt de te sturen autonome lokale actor als vertrekpunt in tegenstelling tot de overheid. Het marktconforme model zoekt het falen van overheidsbeleid in teveel overheidsbemoeienis. De geschiedenis op het gebied milieuzorg laat ons vanaf de middeleeuwen een ander beeld zien. Beperkingen aan het vrij storten van afval komen in de middeleeuwen van de (lokale) overheid. De grondwet in 1798 maakt in de 18^{de} eeuw de gezondheidszorg deels de verantwoording voor de overheid. Dit bleek noodzakelijk door onder andere de slechte drinkwatervoorziening, de afvoer van huisvuil en de industriële vervuiling. We zullen in hoofdstuk 3 uitgebreider ingaan op de inbreng van de overheid, maar merken met deze punten de initiërende rol op.

Bovendien lijkt het centraal stellen van individuele belangen op milieugebied onwerkzaam. Het gaat voorbij aan de problemen die niet direct in het verlengde van individuele belangen liggen. Milieueffecten zoals het broeikaseffect zullen niet of moeilijk opgelost worden binnen het marktconforme sturingsmodel (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993). Toch is het op langere termijn ook voor het individu belangrijk om dit soort milieuproblemen aan te pakken.

Daarnaast krijgt het hiërarchische model het verwijt van normatieve eenzijdigheid toegespeeld. Verdediging stoelt op de noodzaak tot enige normatieve eenzijdigheid. Het marktconforme model is echter op haar eigen manier ook normatief eenzijdig. Door de doelgroep als vertrekpunt te nemen is eenzijdigheid tevens aanwezig (weliswaar op een andere manier). Wanneer we de geschetste milieuproblematiek verhouden tot normatieve onzijdigheid van de te sturen lokale actor lijkt het onwenselijk hieraan vast te houden.

2.3.3 Kritiek op netwerksturing in relatie tot milieubeleid

Het model van netwerksturing vormt ook een reactie op hiërarchische sturing. Daarbij wil het model van netwerksturing de collectieve problemen van het marktconforme model aanpakken. De vraagtekens welke gezet kunnen worden bij de netwerkbenadering belichten we specifiek in het kader van milieubeleid.

De netwerkbenadering maakt de overheid tot een van de actoren. In een korte geschiedenis van het milieubeleid hebben we gezien dat de overheid veel meer is dan een actor. De overheid stelt namelijk milieuwetten op, is verantwoordelijk voor de handhaving van deze wetten en moet daarnaast met behulp van de rechterlijke macht oordelen als partijen het niet eens zijn met elkaar. De overheid treedt dus niet alleen op als participant, maar ook als coach en als scheidsrechter bij conflicten (Nelissen, 1992).

Een volgend punt is de democratische controle op het overheidshandelen binnen een beleidsnetwerk. Overheidshandelen binnen een florerend netwerk is zowel formeel als informeel. De binding die ontstaat tijdens het netwerken wordt als cruciaal beschouwd (Hall, 1991). Kliëkvorming coöptatie en nepotisme staat hier tegenover (Nelissen, 1992). Deze binding kan de effectiviteit van milieucontrole aantasten. Het informele karakter van het netwerk kan bijvoorbeeld leiden tot kliëkvorming resulterend in een ‘oogje toeknijpen’ van de milieu-inspectie of corruptie.

Een derde punt van kritiek richt zich op de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten bij de netwerkbenadering. Het is de vraag in hoeverre er plaats is voor eigen percepties, doelstellingen en belangen wanneer het het milieu betreft. Beleidsvrijheid van gemeenten dient beperkt te zijn voor een synchroon lopend milieubeleid. Zonder normatieve en algemeen geldende kaders is de kern van de milieuproblematiek niet oplosbaar (Smits, 1995). Wanneer we netwerksturing als heersend concept overnemen bij milieubeleid is uitwerking op het overheidsapparaat onbekend. De inspectiedienst van VROM kan onder hiërarchische sturing volstaan met een aantal regels en doelstellingen, maar binnen de netwerkbenadering worden een ander scala aan overheidseisen gesteld. De ambtenaar moet strategisch, dynamisch handelen in tegenstelling tot instructies uitvoeren. De kwaliteiten van de ambtenaar hebben een grotere invloed op de resultaten die behaald worden.

Het is bovendien de vraag of netwerksturing het gevaar van instrumentalisme kan vermijden. Met instrumentalisme wordt het maatschappelijke functioneren gereduceerd tot doel-middel en oorzaak-gevolg relaties die kunnen worden beïnvloed door de juiste keuze

van beleidsinstrumenten (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Strategie in plaats van doelgerichtheid staat centraal bij de netwerkbenadering. Wanneer we kijken op operationeel niveau zal een actor in een bepaald netwerk nog steeds een beslissing moeten maken welke actie tot de gewenste aanpassing in interactie binnen het netwerk leidt. Dit gevaar van instrumentalisme wordt dus verschoven in plaats van opgelost.

Daarnaast kunnen we afvragen of doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsoptreden wel afgestraft kan worden. Wanneer milieudoelstellingen niet gehaald worden, zou de overheid kunnen wijzen naar de andere actoren. De hoofdverantwoordelijkheid kan worden gecamoufleerd wanneer de overheid faalt. Dit terwijl het blijvende schade kan hebben voor het milieu. In een netwerk waar iedereen verantwoordelijk is voor het milieu schuilt het gevaar dat niemand aansprakelijkheid accepteert.

2.3.4 Keuze voor het hiërarchische model

Alle bovenstaande modellen hebben de nodige kritiek ontvangen in relatie tot milieubeleid. Marktconforme sturing stelt individuele belangen centraal en lijkt in essentie op milieugebied onwerkzaam. Het gaat voorbij aan de problemen die niet in het verlengde van individuele belangen liggen. Milieueffecten zoals het broeikaseffect zullen niet of moeilijk opgelost worden. Netwerksturing reduceert de overheid tot een der actoren. De overheid treedt echter op milieugebied op als participant, als coach en als scheidsrechter bij conflicten. Bovendien vereist milieuproblematiek dwingende en algemeen geldende kaders. Daarnaast kan cliëkvorming, coöptatie en nepotisme de effectiviteit van milieubeleid aantasten. Ook zetten we vraagtekens bij het strategische, dynamische handelen van de rijksambtenaar en tot slot is het de vraag of netwerksturing wel instrumentalisme kan vermijden.

Zoals in bovenstaande paragrafen behandeld is de autoriteit van de overheid niet absoluut maar mede door het sturen op basis van wet- en regelgeving behoorlijk groter dan bij andere actoren. Daarnaast is een zekere vorm van normatieve eenzijdigheid gewenst op milieugebied. Bovendien kunnen bijstellingen van het hiërarchische model het gevaar van bureaucrativering afzwakken en rechtvaardigt de onherstelbaarheid van de milieuproblematiek een streven naar volledige informatie. Bij milieubeleid kiezen we daarom voor hiërarchische sturing.

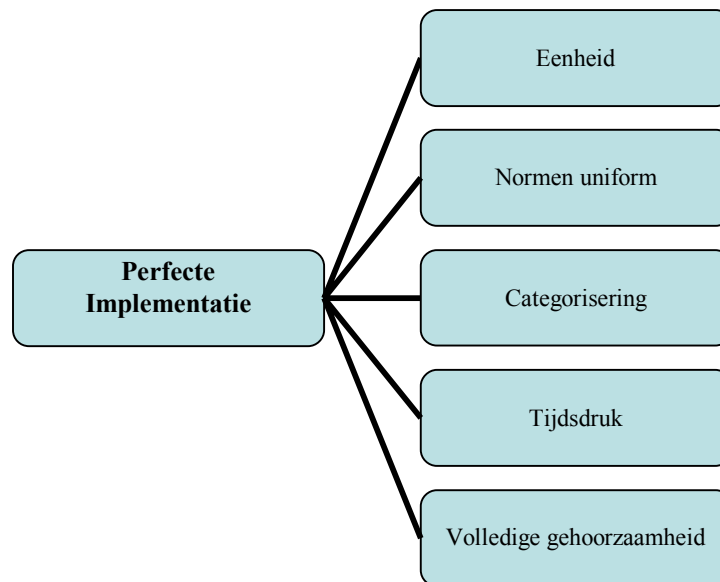
2.4 Milieubeleid sturen

Om de uitvoering van de regelgeving te analyseren houden we dit in het licht van ‘perfecte’ implementatie van Hood (1976). Vergelijkbaar met de manier waarop de hiervoor genoemde welvaartstheorie streeft naar een welvaarts optimum. Hoewel perfecte implementatie niet bereikt zal worden, kan het dienen als graadmeter bij milieubeleid of de zwakheden ervan weergeven. Hood brengt in ‘The Limits of Administration’ vijf interne condities naar voren van perfecte implementatie die geen beperkingen veroorzaken op gestelde beleidsdoelen. De hiërarchische sturingsstijl van Hood wordt gekenmerkt door een top-down benadering van beleidsuitvoering (Parsons, 1995). Onder ‘administration’ verstaat Hood “deliberate processes of implementation and control”. Implementatie definiëert Hood als “a broad strategic activity of making things happen”.

2.4.1 Perfecte implementatie volgens Hood

De eerste conditie voor perfecte implementatie is het bestaan van eenheid in een systeem welke gevormd wordt door een duidelijke lijn van autoriteit. Vergelijkbaar met de heldere verticale structuur van een groot leger. Binnen een leger kunnen autoriteitsconflicten een gevaar vormen voor de uitoefening van taken. Alle informatie moet aan de top worden verzameld om fouten te voorkomen en beleid te handhaven. Daarnaast dienen de regels of normen uniform te zijn binnen een systeem. Zelfs als er eenheid bestaat binnen een organisatie, kunnen de doelen van de verschillende onderdelen verschillen. De doelen moeten duidelijk zijn vastgesteld door de leiding, zelfs wanneer deze niet openbaar worden gemaakt aan de meerderheid van een organisatie. Naast eenheid binnen een systeem en normen welke over de gehele linie gedeeld worden, moeten ook de doelen worden geïmplementeerd. Ten derde zal er naast eenheid, uniformiteit van normen ook perfecte categorisering moeten bestaan tussen de verschillende onderdelen van een systeem. Perfecte categorisering gecombineerd met volledige kennis en de capaciteit om taken zo goed mogelijk op te delen. Bovendien zijn al deze gestelde interne condities pas efficiënt wanneer er geen tijdsdruk bestaat. Tot slot is volledige gehoorzaamheid zonder enig weerstand noodzakelijk voor perfecte uitvoering van het beleid. Ook weerstand kan bestaan om alsnog

perfecte implementatie te bereiken. Controle is in het geval van ongehoorzaamheid noodzakelijk. Elke beweging en actie van elk individu kan nauwkeurig gevolgd worden om ongehoorzaamheid te verhinderen of af te straffen (Rule, 1973).



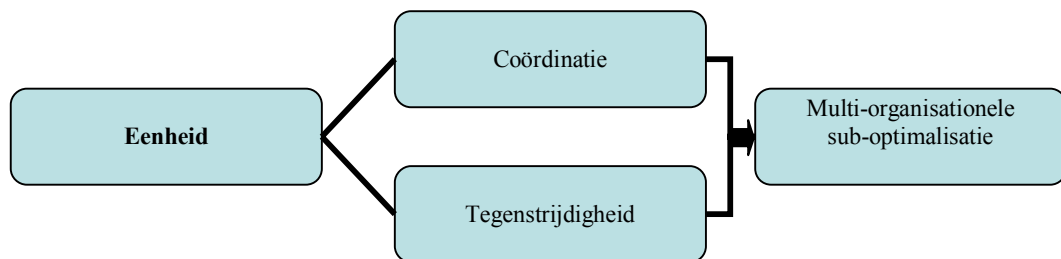
Figuur 4: De condities van perfecte implementatie volgens Hood.

2.4.2 Eenheid

De eerst genoemde conditie van perfecte implementatie is eenheid. In de praktijk lijken organisaties bepaald niet op het hiervoor beschreven leger. Zelfs binnen een leger is overigens de veronderstelde eenheid niet volledig. Wanneer er geen organisatorische eenheid is, kan dit moeilijkheden opleveren bij de implementatie van beleid. Meerdere organisaties die over een bepaalde mate van autoriteit beschikken, zijn soms binnen een systeem nodig om het beleid uit te voeren. De moeilijkheden die hierdoor kunnen ontstaan zijn kort te beschrijven als ‘multi-organisatorische sub-optimalisatie’.

‘Multi-organisatorische sub-optimalisatie’ kan in hoofdzaak op twee manieren leiden tot beperkingen in de implementatie. Een gebrek aan coördinatie is een eerste beperkende factor. Een aardig voorbeeld hiervan vinden we begin jaren ’60. Het Britse leger had een

overschot aan 'Land Rovers' in Aden en een tekort in Cyprus. De Britse luchtmacht had echter een tekort aan 'Land Rovers' in Aden en een overschot in Cyprus. Gevolg was het consequent vershippen van identieke voertuigen in tegenovergestelde richting (Estimates Committee, 1962). Een andere beperking vinden we in strijdige doelen tussen verschillende organisaties. Dit is vaak een gevolg van beleid wat elkaar kan raken. Deze vorm van conflicten ontstaan bijvoorbeeld door organisaties die staan voor natuurbehoud in conclaaf met organisaties die industriële ontwikkelingen proberen te bevorderen. Intern kunnen moeilijkheden ontstaan door onder andere de verschuiving van verantwoordelijkheid. Hieronder is de eerste conditie geschematiseerd.



Figuur 5: Beperkingen kunnen op het gebied van eenheid leiden tot 'multi-organisatiele sub-optimalisatie'. Beperkingen van eenheid zijn opgedeeld in een gebrek aan coördinatie en tegenstrijdigheid van doelen.

2.4.3 Uniformiteit

De tweede voorwaarde tot perfecte implementatie is uniformiteit van normen binnen een systeem. Een norm is een procedure of een maat waarvan een groep mensen met elkaar heeft afgesproken dat ze hem zullen gebruiken. Indien er volledige eenheid bestaat moeten de verschillende onderdelen binnen een systeem intern dezelfde standaard handhaven om doelstellingen te bereiken. Het is een onmogelijkheid om effectief verschillende doelen te bereiken welke elkaar raken. Wanneer er meerdere dubbelzinnige politieke doelen gesteld zijn, is het niet eenvoudig om beleid succesvol te implementeren. De natuur dient behouden te blijven, maar een industrieterrein moet op dezelfde plaats uitgebreid worden. Bovendien

kunnen doelen veranderen. Het succes van het behoud van een natuurgebied, is een falen een jaar later gemeten in werkgelegenheid van de industriële sector. Ook kan beleid een louter politiek doel dienen wat soms implementatie onmogelijk maakt. Een groepering kan als doel stellen een industrieterrein op te heffen binnen een jaar, maar kan oplopen tegen bestaande wetgeving. Implementatie is niet mogelijk, maar het beleid dient een politiek belang.

2.4.4 Categorisering

Gerelateerd aan perfecte controle is volledige informatie van de situatie en de capaciteit om de uit te voeren taken te verdelen. Categorisering en taken verdelen lijkt een eenvoudige voorwaarde. Categoriseren is het ordenen van dingen aan de hand van een criterium, zodat er verdeling kan plaatsvinden in groepen of klassen (Hood, 1976). We opereren niet altijd in één-op-één situaties waar woord wet is. Binnen geschreven wettelijke kaders ontstaan moeilijkheden van specificatie en definiëring. Bovendien zijn onduidelijkheden minder snel te herstellen binnen deze wettelijke context. Het is echter een onmogelijkheid om alles exact op te schrijven. Hood onderscheidt twee niveaus van categorisering. Ruimte en taal zijn de onderscheidende criteria. Een bos bloemen is op te delen in tulpen en rozen welke gezamenlijk een boeket vormen. Taal is hierbij niet noodzakelijk. Daarnaast kunnen we rozen specificeren in de verschillende rassen en kleuren, hiervoor is de aanwezigheid van de roos niet noodzakelijk. We zullen vervolgens categorisering opdelen in ondubbelzinnigheid van taal, interpretatie van taal, grofkorreligheid van categorisering en wederzijdse uitsluitbaarheid bij categorisering.

Fysieke en functionele opdeling

Een gegeven hoeveelheid ruimte fysiek opdelen (geografisch) voor beleid geeft een verdelingsprobleem. Een indeling die beleidsimplementatie het meest eenvoudig maakt, is te rechtvaardigen. Een opdeling van bestaande gemeenschappen is ook mogelijk. Wanneer we kiezen voor een opdeling in bestaande gemeenschappen kan dit aan de hand van waterwegen. Vaak is door waterwegen van oorsprong al een verdeling gemaakt in gemeenschappen, infrastructuur en publieke diensten (Wells, 1903). Een systeem wordt echter geconfronteerd met een veelvoud aan implementatietaken. Daarnaast kan een gebied veel verschillende gemeenschappen bevatten welke zich niet eenvoudig laten opdelen door een geografische getrokken lijn. Problematisch was dit bijvoorbeeld in Opper Silezië tussen Duitsland en

Polen na de Eerste Wereldoorlog. Enorme consequenties kunnen ontstaan bij het volgen van het gemeenschaps criterium. Zoals de verwijdering van 10 miljoen Duitssprekenden uit Sudetenland na de Tweede Wereldoorlog. Het zal per situatie verschillen wat de best mogelijk geografische opdeling is. Indien geografisch geen duidelijke scheiding is te maken aan de hand van bovengenoemde opdelingen, zal in een gebied een multi-organisatieel patroon aanwezig zijn (Hood, 1976). Meer organisaties bemoeilijkt coördinatie en controle.

Functionele opdeling kent deels dezelfde opdelingproblematiek. Beleidsruimte van een organisatie is haar territorium in niet materiële zin (Downs, 1967; Randall, 1974). Welke opdeling is echter het beste voor implementatie van beleid. Beleidsruimte is lastiger op te delen, omdat beleid meer dimensies kent dan geografie. Dienen VN troepen opgedeeld te worden in landmacht, luchtmacht en marine of is een opdeling in de status van paraatheid logischer. Afhankelijk van de situatie varieert deze keuze, maar vaak overheerst een klassieke indeling welke politiek van smaak is. De moeilijkheid van het opdelen van beleidsruimte in volledig afgescheiden onderdelen creëert een multi-organisatiele context (Stringer, 1967), vergelijkbaar met de verdeling in fysieke ruimte. Carrièrejacht of juist traagheid van bewindvoerders kan de verdeling van taken binnen de fysieke of functionele ruimte ook compliceren. Het is realistisch om uit te gaan van bewindsvoerders die het eigen territorium zullen verdedigen en uit willen breiden (Hood, 1976).

Categorisering

Door de opdeling van fysieke of functionele ruimte kan het gebruik van taal beperkingen opleveren. Beleid wordt voornamelijk gedragen door woorden. Binnen wettelijke kaders heeft dit invloed wanneer we verdelen met behulp van woorden. We zouden op het eerste gezicht geneigd zijn geen grote rol toe te delen aan een eventueel discriminerende rol van taal. We verdelen echter aan de hand van een bestaande woordenschat welke eindig is, terwijl het een oneindig aan gebeurtenissen dient te omschrijven. Wanneer een Rotterdammer een veiligheidsenquête invult van de gemeente, zijn de opties geschaald tussen het cijfer 1 en 5. Het cijfer 1 staat voor zeer onveilig, terwijl het cijfer 5 zeer veilig aanduidt. Dit gaat echter voorbij aan de vele specifieke veiligheidsgevoelens welke niet per definitie in een schaal van 1 tot 5 vallen. Niet enkel eindige woordenschat levert beperkingen, ook de menselijke capaciteit van oordelen is een beperkende factor. Menselijk ordeningsvermogen is beperkt, voorbeelden hiervan zijn er voldoende. Zelfs op het oog zeer eenvoudige verschillen zijn moeilijk te onderscheiden. Is een persoon briljant of juist dom, waar ligt het onderscheid

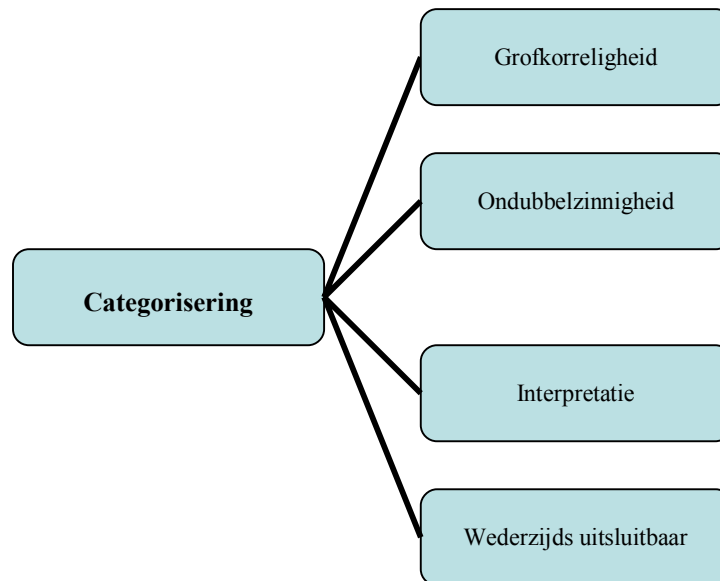
tussen blauw of donkerblauw. In het verlengde van het veiligheidsvoorbeeld kunnen we ons afvragen hoe een bewindsvoerder 'veiligheid' definieert. Weet de bewindsvoerder wat veiligheid is, wat verstaat hij eronder. Is de definitie begrijpbaar voor het gehele systeem en allesomvattend. De context bepaalt wat veiligheid is. Betekenis van het woord is een resultaat van een doorgaand sociaal leerproces. Woorden kunnen een exacte definitie krijgen voor slechts een bepaald punt in de tijd binnen een bepaalde context.

Bij implementatie van beleid zijn woorden nodig, in het bijzonder voor controle en waardering. Woorden delen een systeem grofkorrelig in tot groepen mede om beleid eenvoudiger te implementeren. Auto's met het Energielabel A verbruiken ongeveer 1 liter benzine voor 20 kilometer, en stoten relatief weinig van het broeikasgas koolstofdioxide uit. De Nederlandse consument kan vanaf 2006 bij aanschaf van een auto met een A-label of B-label een korting krijgen op de aanschafbelasting. Voor auto's met een E-label, F-label of G-label komt er juist een extra heffing. Op de grens tussen D-label en E-label is het verschil in uitstoot minimaal, toch zal een auto welke nipt over de grens van het E-label komt een onrechtvaardig hoge heffing moeten betalen in verhouding tot de D-label auto. Woorden trekken grofkorrelig ergens een lijn.

Een voorwaarde van perfecte implementatie is het ondubbelzinnig verdelen van taken. In een systeem met veel weerstand levert taal moeilijkheden bij het geven van ondubbelzinnige taken. Geschreven taal kent een hoge graad van ambiguïteit en zal bij communicatie in een systeem met hoge (open of verborgen) weerstand misbruikt worden. Taal blijft het middel om controle uit te oefenen binnen een complexe omgeving. De problemen van grofkorreligheid en ondubbelzinnig taken verdelen, worden veroorzaakt door ambiguïteit en de continue verandering van een systeem. Daarnaast kosten aanpassingen in de verdeling met behulp van taal de factor tijd. Het is ook de vraag of een vergroting van categorieën de eenvoud van de verdeling aantast en daarnaast zal opnieuw de vindingrijkheid van het menselijke brein gebruikt worden bij de nieuwe regelgeving.

De interpretatie van de indeling zal door de verschillende niveaus binnen een systeem hetzelfde moeten zijn. Het is niet moeilijk voorbeelden te geven die passen binnen deze problematiek. Een belastingformulier moet begrepen worden door de overheidsinstellingen, maar ook door de burger of het bedrijf dat het formulier invult. Bovendien moeten de categorieën wederzijds uitsluitbaar zijn. Op producten die vallen onder eerste levensbehoeften (brood) moet 6 procent BTW worden betaald. Luxe producten (sieraden) kennen echter een BTW-tarief van 19 procent. Wanneer een product ingedeeld wordt onder het 6 procenttarief,

zal het niet tegelijkertijd ingedeeld kunnen worden onder de categorie luxe producten. Logischerwijs kan de classificatie wel ter discussie staan, maar het product kan niet onder beide BTW-tarieven vallen. Hieronder schematiseren we de besproken onderdelen van categorisering.



Figuur 6: Beperkingen door categorisering worden opgedeeld in Grofkorreligheid, Ondubbelzinnigheid, Interpretatie en Wederzijdse uitsluitbaarheid.

2.4.5 Tijdsdruk

De volgende conditie van perfecte implementatie is de afwezigheid van tijdsdruk. Deze beperking is continu aanwezig, omdat we opereren in een eindig tijdsbestek. In het openbaar bestuur worden vertragingen ingebouwd om burgers de kans te geven om bezwaar te maken tegen beleid. Burgers hebben tevens een wil welke veranderlijk van aard is en ze kunnen strategisch en lerend gedrag vertonen. Organisaties en sociaaltechnische ontwikkelingen veranderen exponentieel snel. Door deze omstandigheden dient gestreven te worden naar maximale flexibiliteit (Simon en March, 1958; Vickers, 1965).

We kunnen er niet vanuit gaan dat organisaties per definitie leren of dat de snelheid van leren bij organisaties gelijk is. Wanneer een organisatie zich enkel ontwikkelt door interne krachten kunnen we spreken van een niet-lerende organisatie (Parkinson, 1965). Vergelijkbaar met een embryo van een kippenei welke zichzelf ontwikkelt en niet gevoed wordt. Hier tegenover staat de lerende organisatie. Een lerende organisatie is bewust van iets dat gebeurt, kan het benoemen en gelijksoortige situaties waarnemen om de interne conditie van de organisatie aan te passen, totdat de effecten hiervan gecompenseerd worden (Beer, 1966). Vormen van lerende organisaties delen we op in twee types. In het eerste type is de omgeving statisch, maar leert de organisatie. Veel oefenen met een blokfluit in een muziekschool verhoogt de kwaliteit van spelen, maar de muziekschool zelf blijft onveranderlijk. Een tweede vorm is leren met een veranderende omgeving. Hierbij ontstaat meer onzekerheid. Ontwikkelingen van de omgevingen moeten immers voorspeld worden. Een overheid moet inspelen op de problemen, maar het gat tussen perceptie en actie wordt soms te langzaam gedicht. De overheid wordt door Donald Schon getypeerd als ‘een monument van problemen uit het verleden’. Bovendien kan uitstel van actie onder sommige omstandigheden falen betekenen (Pressman, 1973). Daarnaast kunnen kleine fouten in anticipatie, grote gevolgen hebben voor het nut van in de praktijk van beleid. Tijdens de tweede wereldoorlog hield Groot-Brittannië rekening met bombardementen en de brandweerdienst werd daarom uitgebreid en verbeterd. In de praktijk bleek echter structureel gebombardeerd te worden, in plaats van incidenteel. Vaak werd de watertoevoer geraakt, waardoor de gehele brandweerdienst op sommige momenten nutteloos bleek. Een andere vorm is wederzijds leren, zowel een lerende organisatie als een lerende omgeving. Indien de omgeving meewerkt, is het resultaat symbiose. Realistischer is het uitgangspunt van weerstand bij de omgeving. Perfecte implementatie heeft volledige gehoorzaamheid nodig. Als er geen volledige gehoorzaamheid aanwezig is, is controle nodig. In de situatie van volledige controle levert ongehoorzaamheid geen beperkingen voor perfecte implementatie.

2.4.6 Volledige gehoorzaamheid

Een volgende conditie is volledige gehoorzaamheid. Als er geen volledige gehoorzaamheid aanwezig is, is er controle nodig. Beperkingen vinden we in de weerstand tegen het beleid. Zowel open als verborgen weerstand geven problemen bij de uitvoering van het beleid. Open weerstand is bijvoorbeeld een staking, verborgen weerstand uit zich in sabotage of het

werktempo drukken. Repressief optreden versus open weerstand kan verborgen weerstand oproepen, andersom is ook mogelijk. Beide vormen zijn beperkingen van de implementatie van beleid. Indien er volledige gehoorzaamheid of controle bestaat, zal zonder veel administratie beleid doorgevoerd kunnen worden. Problemen ontstaan wel in de sociale wenselijkheid van het beleid, maar het levert geen beperkingen op in de uitvoering. Tegenovergesteld zal zonder controle de autoriteit alleen kunnen uitvoeren wat de ondergeschikten willen uitvoeren. De manier waarop en de kracht waarmee open en verborgen weerstand zich uit, verschilt per situatie. Studenten kunnen openlijk tegen het universiteitsbeleid ingaan door te staken, maar ook tijdens de colleges openlijk de uiting over wanbeleid te berde brengen. Daarnaast kunnen ze in het geheim afspreken weerstand te bieden. Wanneer de verscheidenheid groot is, zal de onderdrukking van een vorm van weerstand leiden tot een andere vorm van weerstand. Wie verantwoordelijk is voor de weerstand verschuift. Een docent draagt verantwoordelijkheid voor wat gebeurt tijdens college, maar heeft geen verantwoordelijkheid ten opzichte van geheime complotten onder studenten. Een andere moeilijkheid zien we in de onverwachte negatieve reacties op uitvoering van beleid. Doordat een autoriteit iets verbiedt, wordt het aantrekkelijker. Negatieve weerstands reacties op de uitvoering van beleid tonen zich in vele vormen. Wanneer de overheid vanwege dreigende schaarste oproept tot enige behoudendheid bij het gebruik van een product kan het tegenovergestelde het resultaat zijn. Namelijk het inkopen van extra eenheden van dit product om de toekomstige individuele voorziening te verzekeren.

Indien de voorwaarde van volledige gehoorzaamheid niet aanwezig is, zal de perfecte implementatie controle nodig hebben. Weinig situaties zijn volledig immuun versus controle wanneer er beschikking zou zijn over ongelimiteerde middelen en tijd. Middelen tot controle zijn meestal niet oneindig. Beperkingen aan controle zullen eerder liggen in economische lijn. Het kost teveel middelen wanneer de belastingdienst fraudeloosheid nastreeft. Wel kan deze overheidsdienst een bepaalde graad van gehoorzaamheid realiseren. Er bestaan drie niveaus waarbij controle uitgevoerd dient te worden binnen een systeem. Allereerst de hiërarchische controle tussen hogere en lagere vertegenwoordigers van het systeem. Daarnaast de controle van de groep waarop het wordt uitgeoefend in relatie tot de vertegenwoordigers die deze controle uitoefenen. Tot slot de horizontale controle tussen de verschillende organisaties van een systeem in verhouding tot de vertegenwoordigers van het systeem. Hoe sterker een organisatie of vertegenwoordiger gericht is op de doelgroep des te

waarschijnlijker is een conflict met de hogere vertegenwoordigers binnen een systeem (Hood, 1976).

Volledige controle

Volledige controle heeft ongelimiteerde middelen en geen complementariteit tussen verschillende niveaus van controle. We zullen eerst verschillende hoofdvormen van controle bespreken in relatie tot het openbaar bestuur van hiërarchische sturing. Vervolgens komen mogelijke beperkingen in effectiviteit van controle aan bod.

Ergonomisch

Een vorm van controle is de ergonomische controle wat refereert naar de wil de fysieke aspecten van de situatie te manipuleren. Een aardig voorbeeld van indirecte controle van de omgeving vinden we in de Keltische legenden. Koning Arthur streeft naar het recht voor iedereen. De Ronde Tafel waaraan deze koning met zijn ridders in het kasteel Camelot vergadert is indirecte controle; niemand zit aan het hoofd van een ronde tafel. Hoewel de gedachte van de 'Ronde Tafel' de tand des tijds heeft doorstaan, vertelt George Ritzer in de *'McDonaldisation of society'* (1993) over de basisprincipes van deze populaire fastfood keten. McDonald heeft de apparatuur zo veel mogelijk ingericht om het minst betrouwbare element te controleren. Het personeel mag de kassa enkel bedienen met plaatjes, en de apparatuur is voorgeprogrammeerd met vaste kooktijden. Hiermee eventueel falen van de onvoorspelbare menselijke factor te minimaliseren. Een voordeel van indirecte ergonomische controle is dat het relatief automatisch gaat. Een ander voordeel is de onpersoonlijkheid bij het uitvoeren. In extreme vormen van indirecte ergonomische controle zijn er geen controleurs aanwezig. Meer voorkomend zijn vormen waarbij controleurs wel noodzakelijk zijn. Een ruwe zichtbare vorm hiervan zien we bij de directe inzet van Amerikaanse troepen in Irak om te orde te handhaven. Grondgebied wordt bewaakt door slechts op bepaalde 'flessenhals'-posities toegang te verlenen. Wanneer echter poststukken van Irakese gevangenen worden opengemaakt, is er sprake van een niet zichtbare vorm van controle. Mogelijke inleverpunten van de brieven vormen in dit geval de 'flessenhals'. Problematisch zijn de hoge kosten van deze vorm van controle en bovendien kan het gemakkelijk contraproductief worden. Toename van dreiging kan resulteren in een lagere bereidheid tot medewerking (Hood, 1976).

Audit en accountancy

Audit en accountancy vormen een tweede methode van controle gericht op beleid. Oneerlijkheid en corruptie zijn mogelijk in het gehele beleidsspectrum van de overheid. Diegene die in het veld informatie verkrijgen worden opgedeeld in onderdelen, zodat enkel de leiding het overzicht van de cijfers heeft. Koning Arthur koos voor rechtvaardigheid met behulp van een Ronde Tafel, controle met behulp van accountancy gaat door de opdeling van informatie. De leiding behoudt als enige het overzicht. Controle is tegenwoordig grotendeels op basis van cijfers. De cijfers kunnen vervolgens worden gebruikt voor evaluatie van beleid en het stellen van doelen. Problematisch is het opdelen van doelen per onderdeel. Specificatie is moeilijk omdat taken en doelen vaak dubbelzinnig zijn en bovendien niet altijd makkelijk in cijfers zijn uit te drukken. Daarnaast is een exact oordeel met behaald resultaat moeilijker naar gelang het aantal factoren groter is. Het is moeilijk te achterhalen in een afhankelijk systeem welk onderdeel het meeste invloed heeft gehad op het succes of falen. Mensen kunnen weerstand bieden versus rationele cijfermatige controle en bovendien leren van de manier waarop controle wordt uitgevoerd.

Intermediairs

Controle kan daarnaast met behulp van intermediairs. Er zal nooit genoeg toezicht zijn om elke inwoner te controleren. De samenleving is daarom afhankelijk van onofficiële vormen van toezicht. Hoe sterker de controle van de intermediair op de populatie, des te zwakker is over het algemeen de controle van de autoriteit over de intermediair (Blondel, 1972). Binnen deze onofficiële vormen van toezicht bestaan er verschillende niveaus van erkenning door de overheid. Onofficiële vormen van toezicht ontstaan door een 'waarborg', 'letters of marque' of professionalisering.

Een 'waarborg' is een eerste vorm van onofficieel toezicht. Dit is toezicht op eigen gedrag door de dreiging van externe regels. Een voorbeeld hiervan is een pandjesbaas ofwel lommerd. Een pandjesbaas verstrekt snel een lening indien waardevolle spullen worden ingeleverd. In geval van wanbetaling kan het onderpand in het openbaar worden verkocht, zodat iedereen kan meebieden. Het onderpand staat garant voor de terugbetaling van de lening. Een voorbeeld wat dichterbij het openbaar bestuur ligt is de Belasting Toegevoegde Waarde. Producenten verhogen de prijs van het product en dragen dit bedrag af aan de staat. Door dreiging van regels, zal de producent toezicht houden op het heffen van de

omzetbelasting waarvoor hij verantwoordelijk is. Zo waarborgt een producent of leverancier in zekere zin de heffing van omzetbelasting op de producten die hij verkoopt.

Een tweede vorm van onofficieel toezicht omschrijven we als ‘letters of marque’². Autoriteiten worden overgedragen aan buitenstaanders, meestal voor een tegenprestatie. Een duidelijk voorbeeld is het historische tax-farmen van de oude Grieken of Romeinen. De verantwoordelijkheid voor het innen van de belasting werd overgedragen aan bepaalde personen of groepen. Vaak aan diegene welke bijzondere prestaties hadden geleverd in het leger of als overheidsdienaar. De tax-farmer betaalde belasting aan de staat en in ruil hiervoor verkreeg deze persoon het recht tribuut te verzamelen en tegen winst te verkopen.

Professionalisering

Professionalisering is in principe een tussenvorm van de hierboven beschreven vormen van onofficieel toezicht. Het gaat ons op dit moment enkel om de vorm van professionele onpartijdigheid als een middel om controle uit te oefenen door het openbaar bestuur. Aan de ene kant is het verwant aan een vorm van ‘letters of marque’. Vaardigheden van een bepaalde organisatie met bijzondere kwaliteiten kunnen benut worden binnen het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld een buitenlands onderzoek instituut wat wordt verzocht te assisteren bij een crimineel onderzoek. Bovendien geeft professionalisering risico’s tot ‘free riders’ aangezien de kennis van buitenstaanders toeneemt over het systeem. Wanneer op grote schaal belastingadviseurs worden ingezet, zullen deze professionals de grote kennis van het belastingstelsel kunnen gebruiken om op legale wijze de belasting te ontwijken.

Segregatie

Controle is tevens mogelijk door de segregatie van de ambtenaren van de populatie. Doel hiervan is de loyaliteit van de ambtenaren te bewerkstelligen met behulp van het geven van bepaalde privileges of fysieke afzondering. De idee van segregatie ter bevordering van loyaliteit is minstens zo oud als Plato’s Politeia (De Republiek). Langdurige isolatie was bedoeld om de solidariteit binnen de ambtenarij te versterken ten opzichte van buitenstaanders. Hiermee tevens de kans te verkleinen dat ambtenaren kiezen voor een ander beroep. Ook legerbarakken zijn gebruikt om soldaten te kunnen ‘beschermen’ tegen eventueel ontwrichtende meningen vanaf het thuisfront (Postgate, 1934).

² Een ‘letter of marque and reprisal’ was een namens de overheid uitgevaardigde machtiging tot inbeslagname of vernietiging van bepaalde goederen van een ander land. De machtiging aan bijvoorbeeld een particulier schip werd als verantwoording voor de desbetreffende actie beschouwd. In 1856 werd deze vorm afgeschaft.

Deceptie en overredingskracht

Deceptie en overredingskracht zullen niet per definitie een grote rol spelen als middelen voor controle door het openbaar bestuur. Toch kunnen deze concepten belangrijk zijn in sommige omstandigheden. Deceptie in haar ware vorm (zoals een vogelverschrikker land beschermt tegen vogels) zal niet veel voorkomen. Eerder zal overredingskracht worden benut als middel ter controle. Een aardig voorbeeld van deze vormen van controle vinden we bij de toenmalig Minister van Informatie onder het regime van Saddam Hussein. Geen Amerikaanse troepen waren aanwezig volgens Minister Said al-Sahaf in Bagdad op de persconferentie van 7 april. Journalisten deden echter op dat moment verslag van Amerikaanse tanks die patrouilleerde op enkele honderden meters van de plek waar de persconferentie werd gehouden. Mondelinge of schriftelijke beweringen die situaties overdrijven of problemen minimaliseren kunnen dienen als middelen voor controle.

Beperkingen van de effectiviteit controle

De uitkomst van controle kan beperkt worden in termen van uitkomst. De uitkomst kan ineffectief, inefficiënt of negatief effectief zijn. Efficiëntie is de mate van gebruik van middelen voor controle om een bepaald doel te bereiken. Effectiviteit geeft aan dat een bepaald doel met betrekking tot controle bereikt wordt. Negatieve effectiviteit richt zich op averechtse uitwerkingen van controle.

Karakter van het probleem

Niet enkel uitkomsten van controle zijn gevarieerd. De onhandelbaarheid van problemen die controle nodig hebben, kennen tevens variatie. We maken hier onderscheid in niet-lineaire problemen en dilemma's. Niet-lineaire problemen worden veroorzaakt door het gebruik van een verkeerde maat. Teveel eten veroorzaakt een te dik persoon, te weinig eten levert ook problemen op. Dilemma's kenmerken zich door onoplosbaarheid. Een beeld dat vaak naar voren komt is de aanvallende stier, waarbij de keuze gemaakt moet worden door welke hoorn men gespietst wordt. Elke hoorn representeert een alternatief van het dilemma. Dilemma's kunnen we enkel identificeren, niet-lineaire problemen zijn te verminderen door afstemming.

Niet-lineaire problemen

Niet-lineaire problemen van controle kunnen zich tonen in vele vormen. Soms is een bepaalde kritieke drempelwaarde vereist bij vormen van controle. Onder deze drempel heeft controle geen of zeer weinig effect. De zweep van de leeuwtemmer heeft geen controlerende werking wanneer het dier er slechts mee wordt geaaid. Het niveau van controle moet een bepaalde drempelwaarde halen om effect te kunnen hebben.

Een andere vorm is een sneeuwbal effect wat kan ontstaan door controle. Doordat de overheidsmaatregelen door bijna iedereen worden opgevolgd, gaan sommigen de autoriteiten helpen bij het uitoefenen van controle. Er ontstaat congruentie met externe vormen van sociale controle. Er is vaak een bepaald punt waarop balans verschuift van ontwijking naar assistentie van controle. Dit gebeurt voornamelijk wanneer een hoge mate van gehoorzaamheid bereikt wordt binnen een systeem. De assistentie van controle is bedoeld om zichzelf te beschermen tegen oneerlijke concurrentie. Wanneer een buitenlands schip illegaal vist in Nederlands water, kan een visser dit doorgeven aan de autoriteiten om zijn eigen vangst te beschermen.

Niet-lineair zijn ook eventuele negatieve reacties op controle. Wanneer de leeuwtemmer te hard slaat, kan de handeling om controle uit te oefenen averechts werken. De volgorde van gebeurtenissen kan tevens de effectiviteit van controle beperken. We doelen op dit moment niet op volgorde in tijd (Paragraaf 2.4.5), maar op de volgorde van gebeurtenissen. De volgorde waarin gebeurtenissen plaatsvinden, kan controle beïnvloeden. Vertrouwen tussen controleur en gecontroleerde wordt beïnvloed door voorgaande pogingen tot controle. Het falen of succes van pogingen tot loonmatiging in een consensusmodel kan invloed hebben op onderling vertrouwen. Dit beïnvloedt hierop volgende gesprekken tot loonmatiging. De toestand van het systeem heeft tevens invloed op de effectiviteit van controle. Wanneer met succes een terroristische aanslag is gepleegd, kan dit op korte termijn de gehoorzaamheid van veiligheidsprocedures verhogen.

Dilemma's

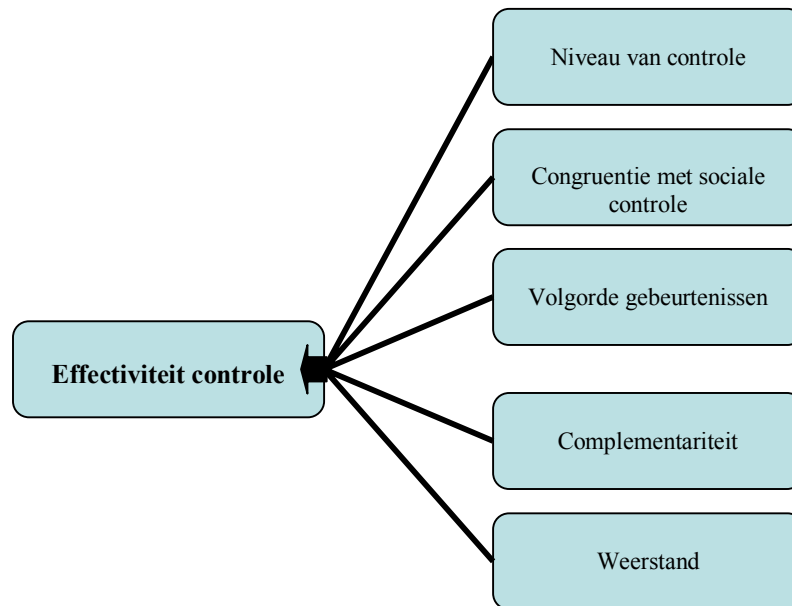
In termen van onhandelbaarheid kunnen ook dilemma's naar voren komen bij pogingen tot controle. De hiervoor besproken ergonomische vorm van controle zal zelden voldoende zijn. Verschillende vormen van controle dienen gecombineerd te worden. Bij het gebruik van meerdere vormen van controle kunnen problemen ontstaan van complementariteit en substitueerbaarheid. Dilemma's van controle tonen zich horizontaal en verticaal. Verticale

dilemma's richten zich op de problemen die ontstaan bij het uitoefenen van controle van de verschillende schakels vanaf de bovenste laag van de autoriteit tot op de populatie. Moeilijkheden ontstaan door een lerende omgeving (Paragraaf 2.4.5) gecombineerd met een hiërarchische structuur die zich aan moet blijven passen op de veranderende omgeving (Jouvenel, 1963; Beer, 1972). Daarnaast ontstaan er dilemma's die naar boven komen bij het gebruik van intermediairs. Des te sterker een intermediair in staat is nuttige diensten te leveren aan de autoriteit, des te moeilijker zal het zijn om controle te behouden over de intermediair zelf (Blondel, 1972). Als de positie van de intermediair zwakker is, is een minder effectieve organisatie waarschijnlijker.

De tweede vorm betreft horizontale incomplementaire vormen van controle. Horizontale dilemma's gaan over de problemen van controle tussen verschillende onderdelen van een systeem. Wanneer verschillende organisaties noodzakelijk zijn om beleid uit te voeren, kunnen deze organisaties verschillende vormen van controle gebruiken. Dit kan leiden tot de eerder genoemde 'multi-organisationale sub-optimalisaties' (Paragraaf 2.4.2). De vormen van controle die gebruikt worden door verschillende organisaties kunnen in tegenovergestelde kant werken.

Wanneer beide vormen van dilemma's naast elkaar worden gezet, kunnen de meeste van de besproken vormen van controle hierin worden geplaatst. Geen vorm ontdoet zich van problemen wanneer controle noodzakelijk is.

Onderstaande figuur geeft de besproken condities weer die de effectiviteit van controle kunnen beperken. Controle is nodig wanneer er geen sprake is van volledige gehoorzaamheid (Paragraaf 2.4.6). Er is een verscheidenheid aan condities die de effectiviteit van controle beperkt. Een eenvoudige aanpak welke leidt tot effectieve controle is hierdoor niet waarschijnlijk.



Figuur 7: Enkele condities die de effectiviteit van controle beperken (naar Hood, 1976).

2.5 Overwegingen sturing

Binnen dit theoretische kader zijn bewust enkele sleutelvragen vermeden. Niet behandeld is bijvoorbeeld de vraag wat de morele beperkingen zijn van overheidsingrijpen. Ook de eventuele juridische beperkingen zijn niet besproken. Door gebrek aan tijd zullen bepaalde keuzes gemaakt moeten worden. We kunnen onmogelijk elke vraag tegelijk beantwoorden. Om de uitvoering van de regelgeving te analyseren hebben we er voor gekozen dit in het licht te houden van ‘perfecte’ implementatie. De hierboven gestelde punten kunnen belangrijker zijn dan het bereiken van ‘perfecte’ implementatie. De problemen in de wereld verdwijnen bovendien niet bij het hypothetisch bereiken van ‘perfecte’ implementatie.

3 AEEA-richtlijn

We starten dit hoofdstuk met het bespreken van de historische ontwikkelingen van het milieubeleid in Nederland. Ontwikkelingen van milieubeleid zijn door vele auteurs uitvoerig omschreven en op verschillende manieren opgedeeld (o.a. Winsemius, 1986; Govers, 1988; Van Tatenhove, 1993; Goverde 1993; Leroy 1994). Het uitgangspunt van sturing binnen het hiërarchische sturingsmodel is de doelstelling van de centrale overheid. Daarom volgen we de opdeling van Winsemius zoals beschreven in zijn boek 'Gast in eigen huis'. De leidraad is hier de ontwikkeling van de hoofddoelstellingen in het beleid. Vervolgens zullen we de opdeling gebruiken om in de opvolgende paragraaf de AEEA-richtlijn te plaatsen binnen deze ontwikkelingen.

3.1 Ontwikkeling doelstellingen milieubeleid Nederland

Volksgezondheid en ruimtelijke kwaliteit vormen in hoofdzaak het fundament voor milieubeleid. We merken een aantal ontwikkelingsstromen op. Pre-industrialisatie, verdichting van de maatschappij, economische groei, integratie en 'overleving' zijn de golven welke onderscheiden worden. De eerste drie golven komen tot stand in reactie op sociaaleconomische ontwikkelingen. Het beleid was in hoge mate reactief (Winsemius, 1986).

Pre-industrialisatie

Pre-industrialisatie is de eerste golf welke in Nederland loopt tot ongeveer 1900. De hoofddoelstelling is de voorziening van directe levensbehoeften. De ontwikkeling van de industrie wordt tegengehouden door slechte energie- en grondstofvoorziening, de consumptie belemmerende belastingpolitiek, de conservatieve agrarische tradities en de hoge loon- en stichtingskosten (Noordam, 1987). In deze periode wordt afval zonder omkijken uit het raam gegooid of in de sloot gedumpt. Drinkwater wordt uit dezelfde sloot gewonnen. Er bestaat geringe kennis over de relatie tussen ziektes en hygiëne. Dumpingen in slootwater trekken nauwelijks de aandacht (Smits, 1995). Van werkelijk milieubeleid is nauwelijks sprake. Een uitzondering is het Keizerlijk decreet van Napoleon in 1810 wat de basis legt voor het bemoeien van de overheid met bedrijven en woonomgeving. Aanleiding tot dit decreet zijn

klachten van omwonenden. Dit Keizerlijke decreet wordt in 1875 vervangen door de Fabriekswet en gaat vanaf 1896 door het leven als Hinderwet. Doel van de Hinderwet is het voorkomen dat gevaar, schade of hinder aan de omgeving wordt veroorzaakt.

Verdichting van de maatschappij

De tweede golf wordt getypeerd door de verdichting van de maatschappij in de periode 1900 tot 1960. De industriële ontwikkeling wordt aangejaagd door het verdwijnen van de accijnzen op de eerste levensbehoeften, nieuwe (liberale) bestuurders uit de kringen van fabrikanten, verbetering van de infrastructuur en de ontsluiting van de Duitse markt (Noordam, 1987). Hoofddoelstelling in deze periode is het opheffen van directe bedreigingen voor de gezondheid van de mens. De gezondheid van de mens wordt bedreigd door de gebrekkige drinkwatervoorziening, de afvoer van afvalwater en huisvuil gecombineerd met slechte woonomstandigheden. Dit zorgt voor moeilijkheden bij de gezondheidssituatie van vooral arbeidersgezinnen. De combinatie van slechte hygiëne, een vervuilde leefomgeving en de zwakke gezondheid van de stedelingen zorgt voor het uitbreken in de negentiende eeuw van cholera- en tyfusedemieën (Kappelhof, 1990).

Bovendien wordt ruimtelijke kwaliteit hergewaardeerd door onder andere de oprichting van een aantal natuurverenigingen. De Vogelbeschermingswet (1911) en de Natuurschoonwet (1928) zijn voorbeelden van de wetgever, welke deze trend volgt (Petri en Van Dorssen, 1985). In 1930 stelde de overheid het eerste nationale park in, namelijk Het Nationaal Park Veluwezoom. Een nationaal park is een beschermd natuurgebied waar tevens recreatie plaats kan vinden. In 1950 werd door de overheid, de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam en Haarlem overgegaan tot het oprichten van de stichting van het Nationale Park 'De Kennemerduinen'. Deze stichting verwierf een groot duingebied ten westen van Bloemendaal.

Economische groei

De derde golf is van 1960 tot 1980 en wordt gekenmerkt door economische groei. Het milieubewustzijn is door het rapport 'Grenzen aan de groei' van de Club van Rome (Meadows, 1972) sterk beïnvloed. Hoofddoelstelling is het opheffen van indirecte bedreigen van de gezondheid van de mens. De milieueffecten van economische groei en welvaart worden in de jaren zestig duidelijker. Dit uit zich onder andere door smogvorming in het Rijnmondgebied en de waterverontreiniging van de Rijn. De eerste specifieke milieuwetten

komen in de vorm van de Boswet (1961), de Bestrijdingsmiddelenwet (1962) en de Wet Gevaarlijke Stoffen (1963). In bijna alle geïndustrialiseerde landen ligt het begin van het milieubeleid in de jaren zeventig. Katalysator is de steeds duidelijk naar voren tredende milieuproblematiek. Relevant binnen de hier onderzochte wetgeving merken we de toxische gevolgen van kwik (Minamata³) en cadmium (Haginoshima⁴) op. De jaren zeventig kenmerken zich bezien vanuit milieubewustzijn door het ontstaan van nieuwe milieuorganisaties. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de Kleine Aarde (1972), de Stichting Natuur en milieu (1972) of het Wereld Natuurfonds Nederland (1972).

De ruimtelijke kwaliteit is tevens aan verandering onderhevig. Het primaat van economische prioriteiten wordt aangetast. De hoofddoelstelling wordt de toedeling van de ruimte aan alle in het geding zijnde maatschappelijke functies (Winsemius, 1986). De ruilverkaveling begon uit bedrijfseconomische overwegingen, maar rond 1965 wordt ook de landschappelijke kwaliteit overwogen. In 1965 treedt de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking. Gemeenten dienen een bestemmingsplan buitengebied te maken. Met dit bestemmingsplan kan een relatie worden gelegd tussen ruimtelijke ontwikkeling en het ruimtegebruik enerzijds en het natuur- en milieubeleid anderzijds.

Integratie

Integratie is de vierde ontwikkelingsgolf en deze komt in Nederland van de grond rond 1980. Milieuproblematiek zal in de jaren tachtig uitgroeien tot een der belangrijkste, zo niet het belangrijkste maatschappelijke vraagstuk (Nelissen, 1986). In tegenstelling tot de jaren zeventig vermaatschappelijkt de milieuproblematiek. Hoofddoelstelling is nu het milieu zelf, namelijk het bevorderen van de kwaliteit van ecosystemen met inbegrip van de mens. Er is integratie vanuit de volksgezondheid en vanuit ruimtelijke kwaliteit wat gaat samenlopen binnen het kader van eigenstandig milieubeheer (Winsemius, 1986). Het versterkte bewustzijn en de maatschappelijke aandacht komen door de aanhoudende hoeveelheid milieuproblemen gecombineerd met de kennis hiervan. Het milieubeleid van de jaren zeventig wordt voortgezet in de jaren tachtig. De uitbouw van sectorale milieuwetgeving blijkt door onder andere Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) (1985) of het

³In de jaren 50 werd het Japanse vissersdorpje Minamata getroffen door een vreemde ziekte. Veroorzaakt door de plaatselijke fabriek welke kwik loosde in de zee. De lokale bevolking kreeg dit kwik binnen via gevangen vis. Ongeveer 3000 mensen kregen de ziekte van Minamata, naar schatting is de gezondheid van 2 miljoen mensen aangetast. Pas na een proces in 1973 werd de fabriek als schuldige aangewezen en werd schadevergoeding betaald aan de slachtoffers (Berg et al, 1994).

⁴Lozingen van cadmium door een mijnbedrijf in het Japanse Haginoshima komen ook in de voedselketen terecht. Het resulteert in het broos worden van botten en kan grote pijn veroorzaken (Copius Peereboom, 1976).

Meststoffenbeleid (1986). Het beleid wordt uitgewerkt in zogenaamde Indicatieve Meerjaren Programma's (IMP's) op het gebied van bodem, lucht of bijvoorbeeld geluid (Smits, 1995).

Overleving

De volgende ontwikkelingsgolf is overleving. In de niet al te verre toekomst dienen we rekening te houden met een zeer majeure inspanning van de 'rijke landen' (Winsemius, 1986). Dit wordt echter door Winsemius met enig voorbehoud gemeld. De bewijzen zijn in 1986 nog onvoldoende onderbouwd. De hoofddoelstelling is dan het behouden van het evenwicht in de wereld. Het ecosysteem wordt bijvoorbeeld bedreigd door effecten van veranderde CO₂- en ozonconcentraties.

3.1.1 Plaatsing AEEA-richtlijn

De relevante ontwikkelingsgolf welke past bij de ontwikkeling van de AEEA is de vierde, namelijk integratie. In 1972 werd in Europa gestart met milieuactieprogramma's (MAP), welke berustten op een verticale en sectorale aanpak van milieuproblemen. Specifiek noemen we hier het vijfde milieuactieprogramma (1992-2000). Integratie van andere beleidsterreinen, zoals industrie- of landbouwbeleid worden hierin genoemd als factoren welke leiden tot een beter milieu. Met een verhoogd bewustzijn en ruimtelijkeordeningsbeleid zouden andere instrumenten dan wetgeving kunnen worden gebruikt. Dit milieuactieprogramma noemt de AEEA als een der doelgebieden van regelgeving. De toename van AEEA binnen Europa leidde immers tot enige verontrusting.

De werkgroep inzake prioritaire afvalstromen richtte zich op mogelijkheden om milieueffecten van afval te verminderen. In 1995 kreeg de Europese Commissie (EC) aanbevelingen over de verbetering van de behandeling en de vermindering van afval. Nederland creëerde ongeveer in dezelfde periode eigen wetgeving. Substantiële verschillen in financiële lasten kunnen echter ontstaan voor ondernemers wanneer lidstaten afzonderlijk het beheer van AEEA proberen te verbeteren. Het Europees Parlement nam in november 1996 een Resolutie aan waarin de Commissie verzocht werd om voorstellen in te dienen voor AEEA (richtlijn 2002/96/EG) en nog enkele andere richtlijnen (bijvoorbeeld richtlijn 2002/95/EG) waarin het principe van producentenverantwoordelijkheid naar voren komt. Dit werd herhaald door de Raad van de EU in februari 1997. Vervolgens werden beide richtlijnen in juni voorgesteld aan de Commissie. De AEEA-richtlijn (2002/96/EG) wordt

aangenomen op basis van artikel 175 van het EG-Verdrag, terwijl de richtlijn ‘beperking gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen’ (2002/95/EG) wordt aangenomen op basis van artikel 95. Artikel 95 EG-verdrag voorziet in de mogelijkheid om EU-wijde regulering aan te nemen, terwijl artikel 175 EG-verdrag meer flexibiliteit biedt om nationaal bijvoorbeeld striktere milieueisen te stellen.

Op 8 november 2002 wordt overeenstemming bereikt door het conciliatiecomité over de richtlijnen. In dit comité moeten de ministers en een afvaardiging van het parlement onderhandelen over een compromis. Wanneer een richtlijn door een instelling van de EG wordt uitgevaardigd, dan dienen de lidstaten van de EG de richtlijn te implementeren in nationale wetgeving. De relatief lange periode tussen Raad en Parlement wordt veroorzaakt door een aantal geschilpunten. Onenigheid bestond er over de streefcijfers gescheiden inzameling en nuttige toepassing, afwijkingen voor kleine ondernemingen, historische voorraad, financiering en afval waarvan de producent niet gevonden kan worden (Oosterhuis en Van der Grijp, 2003). Om het overzicht te behouden zijn belangrijke data betreffende AEEA-richtlijn verwerkt in de onderstaande tabel.

| | |
|---------------------------------------|--|
| Resolutie Europees Parlement | 14-11-1996 - Publicatieblad (PB) ⁵ C 362, blz 241 |
| Resolutie Raad | 24-02-1997 - PB C 76, blz 1 |
| Voorstel aan Commissie | 13-06-2000 - PB C 365 E, blz 184 |
| Wijziging voorstel | 06-06-2001 - PB C 240 E, blz 298 |
| Inwerking AEEA | 13-02-2003 - PB L 37 (2002/96/EG) |
| Wijziging AEEA | 31-12-2003 - PB L 345 (2003/108/EG) |
| Omzetting nationale wetgeving | 13-08-2004 - Staatscourant nr 142, pag. 26 (Rea) |
| Invoeringsdatum systemen ⁶ | 13-08-2005 - (uiterlijk 13-08-2005) |
| Streefcijfers bereikt | 31-12-2006 - (uiterlijk 31-12-2006) |
| Vaststelling nieuwe streefcijfers | 31-12-2008 - (uiterlijk 31-12-2008) |

Figuur 8: Tabel van belangrijke data over de ontwikkeling en uitvoering van de AEEA-richtlijn

⁵ Het Publicatieblad van de Europese Unie bestaat uit drie reeksen: de L-reeks (wetgeving: alle bindende besluiten), de C-reeks (informatie, voorbereidende werkzaamheden, adviezen en aanbevelingen) en het S-supplement (openbare aanbestedingen).

⁶ Systemen welke het mogelijk maken afvalstoffen te kunnen inleveren en terugnamesystemen voor AEEA.

Omzetting naar nationale wetgeving

Nederland heeft in 1998 met het Besluit beheer wit- en bruingoed als eerste in Europa het concept van producentenverantwoordelijkheid ingevoerd op groot wit- en bruingoed (koelkast, wasmachine etc.). Kort samengevat zijn producenten en importeurs van dergelijke producten wettelijk verplicht de door hun in Nederland op de markt gebrachte producten na afdanken terug te nemen. Om vervolgens te zorgen voor milieuverantwoorde verwijdering van deze producten. In 2000 is die verplichting uitgebreid en ook gaan gelden voor klein wit- en bruingoed (strijkijzer, waterkoker etc.).

De AEEA-richtlijn vervangt deze nationale regelgeving (Besluit beheer wit- en bruingoed). Daarbij zal de richtlijn zo strikt mogelijk worden geïmplementeerd. Elk land van de EU gaat dan op de punten van de wetgeving op ongeveer dezelfde wijze met elektrische en elektronische apparatuur om. Nederland liep voorop door de invoering van het Besluit beheer wit- en bruingoed in 1998. Daarom is de ervaring van Nederland gebruikt bij het opstellen van de EU-richtlijn. De implementatie in Nederland wordt hierdoor vereenvoudigd. Er is een nieuw AMvB voor wit- en bruingoed gekomen en het betekende de wijziging van een aantal wetten en AMvB's. De Wet milieubeheer (Wm), de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms), het Cadmiumbesluit en het Besluit kwikhoudende producten moesten gewijzigd worden. Hoofdpunten waarop de AEEA-richtlijn verschilt met het Besluit beheer wit- en bruingoed zijn de reikwijdte, gratis inname van apparatuur van particuliere huishoudens door gemeenten en de verantwoordelijkheid voor producenten voor alle apparaten (dus ook historische voorraad). Daarom is gekozen voor nieuwe regelgeving in plaats van een wijziging van het Besluit beheer wit- en bruingoed. In de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur (Rea) is de AEEA-richtlijn geïmplementeerd.

3.2 Inhoud AEEA-richtlijn

In deze paragraaf zullen we ingaan op de inhoud van de Europese AEEA-richtlijn en de hierop gebaseerde Nederlandse regelgeving (Rea). We beginnen met de doelstelling om vervolgens de autoriteit- en verantwoordelijkheidsverdeling weer te geven. Daarna zal het bereik van de wetgeving en de specifieke wijzigingen op de apparatuur behandeld worden.

3.2.1 Doelstelling

De AEEA-richtlijn is in de eerste plaats gericht op de preventie van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en daarnaast op hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing van dergelijke afvalstoffen, teneinde de hoeveelheid afvalstoffen te verminderen. Ook op de verbetering van de milieuprestaties van alle marktdeelnemers die bij de levenscyclus van elektrische en elektronische apparatuur betrokken zijn. We moeten hierbij denken aan de milieuprestaties van producenten, distributeurs, consumenten en in het bijzonder de marktdeelnemers die rechtstreeks betrokken zijn bij de verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (art 1 AEEA-richtlijn).

Onder 'recycling' verstaan we de terugwinning in een productieproces van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden met uitzondering van terugwinning van energie. Onder 'energie' verstaan we het gebruik van brandbare afvalstoffen voor de opwekking van energie door rechtstreekse verbranding met of zonder andere afvalstoffen en met terugwinning van de warmte. 'Hergebruik' zijn handelingen waardoor AEEA of onderdelen daarvan opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als waarvoor zij oorspronkelijk zijn ontworpen, daaronder begrepen verder gebruik van de apparatuur of onderdelen daarvan die bij inzamelpunten worden ingeleverd (art 3 AEEA-richtlijn). 'Nuttige toepassing' is een overkoepelende term (Bijlage 1 omvat alle onderdelen van nuttige toepassing) voor producthergebruik, materiaalhergebruik en het toepassen van afvalstoffen met een hoofdgebruik als brandstof. Naast producthergebruik en materiaalhergebruik behelst nuttige toepassing ook het toepassen van afvalstoffen met een hoofdgebruik als brandstof.

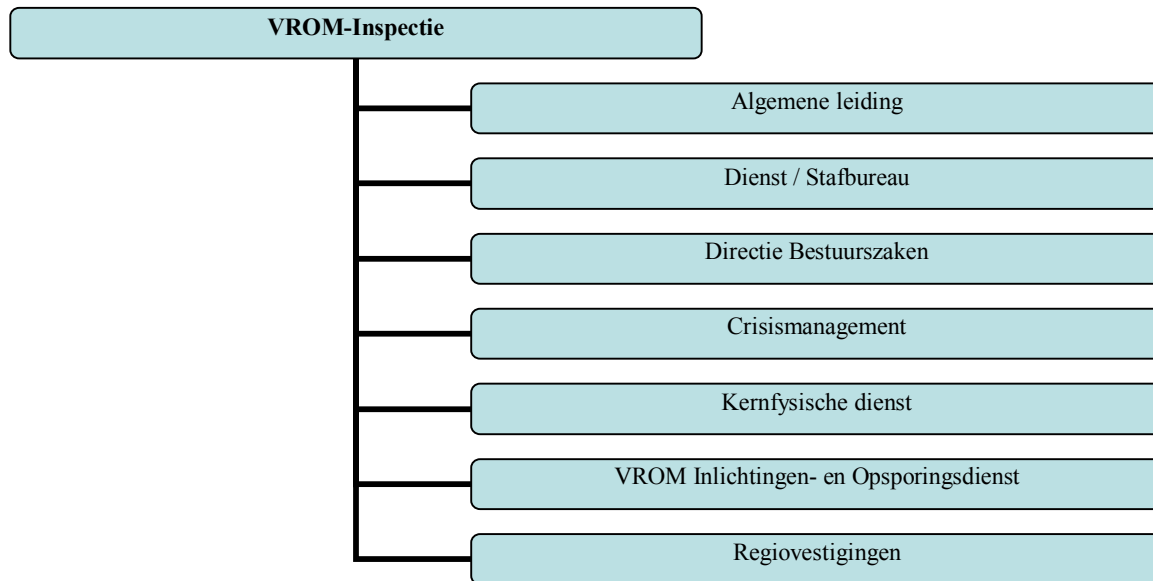
Producenten moeten individueel of collectief systemen invoeren om de ingezamelde AEEA (deels) opnieuw te gebruiken. Voor meet- en controle-instrumenten dient ten minste 70% van het gewicht nuttig toegepast te worden. Voor hergebruik en recycling is dit percentage ten minste 50% van het gemiddelde gewicht per apparaat (art 7, tweede lid, AEEA-richtlijn). Deze streefcijfers moeten voor 31 december 2006 gehaald worden. Uiterlijk op 31 december 2008 stellen het Europees Parlement en de Raad nieuwe streefcijfers voor nuttige toepassing en hergebruik/recycling vast (artikel 7, vierde lid, AEEA-richtlijn).

3.2.2 Verdeling autoriteit en verantwoordelijkheid

De autoriteit en verantwoordelijkheid zijn door Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur verdeeld onder verschillende organisaties. Dit is voor meet- en controle-instrumenten verdeeld onder VROM / VROM-Inspectiedienst, stichting NVMP, verwerkers en producenten.

VROM / VROM-Inspectie

Wanneer de regeling niet wordt nageleefd kunnen zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke maatregelen genomen worden. De Minister van VROM is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regeling en de bestuursrechtelijke handhaving. Uitvoering hiervan gebeurt door de VROM-Inspectie. Aan het hoofd van de algemene leiding van de VROM-Inspectie staat een inspecteur-generaal. Hij legt direct verantwoordelijkheid af aan de minister. De VROM-Inspectie is opgedeeld in vijf regiovestigingen. In Groningen (Regio Noord: Groningen, Friesland, Drenthe), Arnhem (Regio Oost: Overijssel en Gelderland), Haarlem (Regio Noord-West: Noord-Holland, Utrecht en Flevoland), Rotterdam (Regio Zuid-West: Zeeland en Zuid-Holland) en Eindhoven (Regio Zuid: Noord-Brabant en Limburg) is een kantoor van de VROM-Inspectie aanwezig. De regiovestigingen van de VROM-Inspectie houden zich mede bezig met toezicht op producenten van meet- en controle-apparatuur. Het gaat hierbij alleen om de handhaving van beleid en wet- en regelgeving waarvoor de minister van VROM primair verantwoordelijk is. Iedere regiovestiging heeft zijn eigen bedrijfsbureau, dat de professionele ondersteuning voor de inspecteurs in de regio verzorgt. Wettelijk is de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom of bestuursdwang aanwezig. Op grond van de Wet op de economische delicten (Wed) kunnen geldboetes worden opgelegd. Strafrechtelijke vervolging is door het Openbaar Ministerie, eventueel op aanwijzing van de VROM-Inspectie.



Figuur 9: De organisatie van VROM in schematisch overzicht.

Verwerkers

De verwerking van de apparatuur dient te gebeuren met de best beschikbare technieken (artikel 8, derde lid, Rea; artikel 9 Rea; artikel 10 Rea). Een Regionaal Overslagstation (ROS) moet hierdoor voldoen aan minimale normen om negatieve milieueffecten te voorkomen. Wat de best beschikbare techniek is, wordt nader bepaald door de procedures van EG-richtlijn nr. 96/61/EG (PB L 257). Een ROS zorgt voor de inzameling, sortering en verpakking van de afgedankte apparatuur. Daarna worden de apparaten voor recycling naar de juiste verwerker gebracht. Voor meet- en controle-apparatuur zijn er 17 door de NVMP voorgeselecteerde Regionale Overslagstations beschikbaar.

Producenten van meet- en controle-instrumenten

Voor bepaling van de producentenverantwoordelijkheid worden producenten en importeurs wettelijk gelijk gesteld. Wanneer we binnen dit onderzoek de verantwoordelijkheid of verplichtingen van producenten van meet- en controle-instrumenten bespreken, doelen we tevens op importeurs. Een importeur is degene welke als eerste een product in Nederland invoert en aan ander ter beschikking stelt. Een producent is diegene die onder zijn eigen merk EEA vervaardigt en verkoopt, wederverkoopt wat door andere leveranciers is vervaardigd / ingevoerd / verkocht, in uitoefening van zijn beroep of bedrijf EEA invoert of uitvoert uit Nederland (artikel 1 Rea). Producenten en importeurs van AEEA zijn door deze regeling

verantwoordelijk geworden voor inname en verwerking van de door hen op de markt gebrachte EEA wanneer dit wordt afgedankt.

Wanneer apparatuur voor 13 augustus 2005 op de markt is gebracht, is de verantwoordelijkheid van de producent beperkter. De producent is dan verantwoordelijk voor de organisatie van het vervoer van de apparatuur. Daarnaast is de producent verantwoordelijk voor de verwerking van de AEEA apparatuur (art 8, tweede lid, Rea). Ook is de producent verantwoordelijk voor de financiering van dit vervoer en de verwerking ervan (artikel 11 Rea). Indien de apparatuur na 13 augustus 2005 op de markt is gebracht dient de producent het apparaat tevens te voorzien van een doorkruiste afvalbak, een identificatie van de producent (merknaam) en een aanwijzing waaruit blijkt dat het apparaat na 13 augustus 2005 op de markt is gebracht (artikel 13 Rea). Daarnaast is de producent verplicht om jaarlijks de resultaten van de uitvoering aan de Minister van VROM te melden (artikel 16 Rea). Producenten hebben de mogelijkheid om op collectieve wijze aan de verplichtingen te voldoen. De collectieve uitvoering van Rea is mogelijk bij meet- en controle-instrumenten door de stichting Nederlandse Verwijdering Metalektrische Producten (NVMP). Wel blijft de producent zelf verantwoordelijk.

Een producent zal aan moeten geven hoe hij uitvoering gaat geven aan de verplichtingen die Rea voorschrijft. De zogenaamde mededelingsplicht (art 4 Bea) vereist een plan van aanpak over de uitvoering van de wetgeving. Bovendien moet merknaam handelsmerk of bedrijfsregistratienummer worden vermeld in het producentenregister. In Nederland gebeurt dit bijvoorbeeld bij het aangaan van de deelnemersovereenkomst bij de NVMP. De NVMP heeft een contract afgesloten met het Onafhankelijk Administratiekantoor Verwijdering Metalektrische Producten (OAVM). De afdracht van de verwijderingsbijdrage en de jaarlijkse opgave van de hoeveelheid op de markt gezette producten geschiedt dan via het OAVM. Het onafhankelijke administratiekantoor geeft op periodieke basis een financiële en economische rapportage. De individuele (omzet)gegevens van de deelnemers blijven vertrouwelijk (NVMP, 2005c).

3.2.3 Reikwijdte en apparatuurverplichtingen

Specifiek kent de regelgeving een aantal concrete verplichtingen voor apparatuur welke na 13 augustus op de Nederlandse markt wordt gebracht. De verantwoordelijkheid voor het aanbrengen van de wijzigingen ligt bij de producent of importeur.

Reikwijdte

Onder Rea vallen alle elektrische en elektronische apparaten die elektrische stromen of elektromagnetische velden nodig hebben om naar behoren te kunnen werken. Daarnaast ook de apparaten voor het opwekken, overbrengen of meten van die stromen en velden (art 1 Rea). Dit is opgedeeld in 10 categorieën die terug te vinden zijn in bijlage IA van de AEEA-richtlijn (2002/96/EG). Het apparaat moet elektrische energie gebruiken om zijn *primaire* functie uit te oefenen. Een koelkast heeft elektriciteit nodig om zijn primaire functie te kunnen vervullen. Omdat het koelen onmogelijk is zonder elektriciteit valt de koelkast onder de regelgeving. Een elektrische deur heeft in principe geen elektriciteit nodig om zijn primaire functie te kunnen vervullen. De deur kan nog steeds open zonder elektriciteit en valt daarom niet onder de regelgeving.

Het apparaat moet bovendien bedoeld zijn voor gebruik met een spanning van maximaal 1000 volt bij wisselstroom en 1500 volt bij gelijkstroom. Een trein valt bijvoorbeeld door zijn hoge stroomverbruik niet onder de regelgeving, maar een waterkoker die een stuk minder verbruikt wel. Het is daarnaast niet van toepassing op apparatuur wat onderdeel is van andere apparatuur die niet valt onder elektrische en elektronische apparatuur. Navigatieapparatuur die is ingebouwd in een trein valt niet onder de regelgeving.

Uitzonderingen zijn apparaten welke nodig zijn voor de bescherming van de veiligheid van Nederland of andere lidstaten. Militaire apparatuur zoals wapens of munitie valt niet onder de regeling. Tevens valt medische apparatuur die geïmplanteerd en geïnfecteerd is, eruiten. Wanneer een pacemaker wordt gemaakt hoeft deze niet te voldoen aan de regelgeving. De pacemaker wordt immers geïmplanteerd in een lichaam en daarnaast geïnfecteerd door het contact met de bloedbaan. Een laatste uitzondering zijn grote, niet verplaatsbare industriële installaties. Een autohefbrug van een montagebedrijf is dus uitgezonderd.

Categorisering

Zoals hierboven genoemd is er gekozen voor een opdeling in tien categorieën elektrische en elektronische apparatuur waarop de richtlijn van toepassing is. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de categorieën (naar Bijlage Ia / I b van AEEA-richtlijn 2002/96/EG) met daarbij een tweetal voorbeelden per categorie. Daaraan toegevoegd zijn de streefcijfers per categorie die gehaald dienen te worden voor 31 december 2006.

| Categorie | Voorbeelden | Nuttige toepassing ⁷ | Hergebruik/Recycling ⁸ |
|--|---|---------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Grote huishoudelijke apparaten | Koelkast, Wasmachine | 80% | 75% |
| 2. Kleine huishoudelijke apparaten | Broodrooster, Frituurpan | 70% | 50% |
| 3. IT- en telecommunicatie-apparatuur | Personal Computer, Faxapparaat | 75% | 65% |
| 4. Consumentenapparatuur | Televisietoestel, Radio | 75% | 65% |
| 5. Verlichtingsapparatuur | TL-buis, Lagedrukknatriumlampen | 70% | 50% |
| 6. Elektrisch en elektronisch gereedschap | Naaimachine, Boor | 70% | 50% |
| 7. Speelgoed, apparatuur voor sport en ontspanning | Elektrische trein, Speelautomaat | 70% | 50% |
| 8. Medische hulpmiddelen | Dialyseapparatuur, Beademingsapparatuur | - | - |
| 9. Meet- en controle-instrumenten | Rookmelder, Verwarmingsapparatuur | 70% | 50% |
| 10. Automaten | Geldautomaat, Automaat voor warme/koude flesjes | 80% | 75% |

Figuur 10: Opdeling van AEEA-richtlijn in categorieën met daarbij twee voorbeelden per categorie en de streefcijfers voor nuttige toepassing en hergebruik en recycling. Categorie 8 is niet verplicht tot 31 december 2008 om bepaalde streefcijfers te behalen.

Markering en identificatie

Een verplichting voor het apparaat is de markering (art 13 Rea) van elektr(on)ische apparatuur. Alle vanaf 13 augustus 2005 op de Nederlandse markt gebrachte elektr(on)ische apparatuur moet in principe worden gemarkeerd. Degene die het eerst het apparaat aanbiedt op de markt van de EU is verantwoordelijk voor de markering. Dit kan bijvoorbeeld door het

⁷ Het percentage nuttige toepassing moet tot ten minste x % van het gemiddelde gewicht per apparaat worden verhoogd.

⁸ Het percentage hergebruik en recycling van onderdelen, materialen en stoffen moet worden verhoogd tot ten minste x % van het gemiddelde gewicht per apparaat.

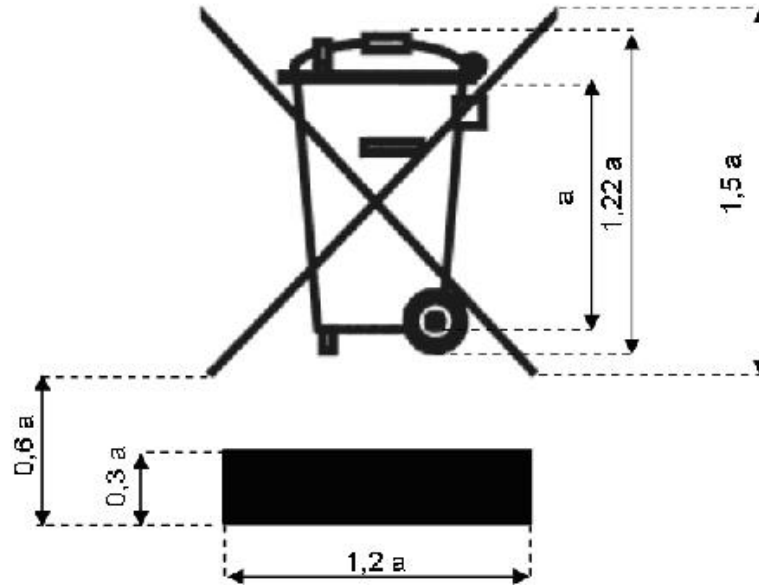
plakken van een sticker (figuur 11) op het apparaat. Bij import van ongemarkeerde apparatuur wordt de Nederlandse importeur aangesproken op het eventueel ontbreken van deze markering. Deze verplichting bestaat uit drie gedeelten:

- 1) De van een kruis voorziene verrijdbare afvalbak:
- 2) Identificatie van de producent (bijvoorbeeld merk of registrummer, als deze maar in het register van het collectieve systeem staan).
- 3) Een tijdsaanduiding dat het apparaat na 13 augustus 2005 op de markt is gebracht. Dit kan op twee verschillende manieren:
 - a) door het aanbrengen van een datum, al dan niet gecodeerd:
 - i) indien het ongecodeerd geschiedt, moet dit conform EN 28601⁹;
 - ii) indien gecodeerd dan dient de code aan de verwerkers (in dit geval het collectief systeem) bekend te worden gemaakt;
 - b) door middel van een zwarte balk volgens EN 50419¹⁰, derhalve gecombineerd met de doorkruiste afvalbak. Beide aanduidingen (a en b) mogen tegelijkertijd worden aangebracht.

Merknaam, handelsmerk of bedrijfsregistratienummer dienen te zijn vermeld in het producenten register van de betrokken lidstaat (in dit geval het collectieve systeem). In Nederland geschiedt dit voor meet- en controle-instrumenten door opgave van de merkenlijst bij het aangaan van de deelnemersovereenkomst van de NVMP.

⁹ EN staat voor Europese norm. Europese Norm 28601 is een jaartal met daarbij maand en dag, bijvoorbeeld : 1980 Apr 15. Deze norm staat beter bekend als de 'Year-Month-Day' standaard, ofwel : 'YYYY-MMM-DD'.

¹⁰ Europese norm 50419 is een zwarte balk vergelijkbaar met de onderkant van figuur 11.



Figuur 11: Met kruis voorziene verrijdbare afvalbak volgens Europese Norm: 50419 (2005) waarbij de factor A de verhoudingen weergeeft. Dit is een voorbeeld van de markering welke verplicht is.

Bovenstaand symbool is bedoeld om de consument bewust te maken dat deze apparatuur gescheiden ingeleverd moet worden bij afdanking (toelichting, art 13 Rea). Meet- en controle-instrumenten vallen onder professionele apparatuur. Toch dient de geïmporteerde professionele apparatuur in Nederland gemarkeerd te worden (NVMP, 2005c). Het apparaat moet gemarkeerd worden met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak (figuur 11). Aangezien in sommige landen van de EU deze verplichting (nog) niet geldt, zal een Nederlandse importeur achteraf de apparatuur moeten markeren of de buitenlandse leveranciers moeten aansporen de apparatuur naar Nederlandse wetgeving te markeren. Als er import plaatsvindt binnen de EU van ongemarkeerde apparatuur wordt immers de importeur aangesproken (NVMP, 2005c).

Informatieverplichting

Ten tweede bestaat er de informatieverplichting (art 14 Rea). Iedere producent die een nieuw type elektrisch en elektronisch apparaat op de markt brengt heeft een tweetal informatieverplichtingen.

De eerste informatieplicht betreft een algemene verwijzing dat het apparaat hergebruikt kan worden als product of materiaal. Deze verwijzing moet zijn gericht aan inrichtingen die het apparaat repareren, onderhouden of verwerken.

Bij de tweede informatieplicht geldt dat, als de reparateur, onderhoudsinstelling of verwerker dit nodig heeft, de producent bovendien aanwijzing moet geven over de verschillende onderdelen en materialen van de apparatuur, evenals over de plaatsen in de apparatuur waar zich gevaarlijke stoffen en preparaten bevinden. Dit kan in de vorm van een gebruiksaanwijzing of in de vorm van elektronische media (website of CD-ROM).

Verplichtingen

De volgende tabel geeft aan in hoeverre voldaan wordt (januari 2006) aan de hierboven opgesomde verplichtingen door 40 producenten van meet- en controle instrumenten. De enquête is terug te vinden in bijlage 4. Voor de aanpak van deze enquête verwijzen we terug naar paragraaf 1.4.

| Verplichting | Wel | Niet | Non-Respons |
|-----------------------|-------|-------|-------------|
| Inlevermogelijkheid | 70% | 7,5% | 22,5% |
| Merk / Registernummer | 72,5% | 5% | 22,5% |
| Tijdsaanduiding | 67,5% | 10% | 22,5% |
| Gebruiksaanwijzing | 40% | 37,5% | 22,5% |
| Symbool afvalbak | 12,5% | 65% | 22,5% |

Figuur 12: De individuele verplichtingen voor producenten van meet- en controle-apparatuur van de AEEA-richtlijn. Procentueel wordt uitgedrukt of er voldaan wordt aan de gestelde eisen bij de onderzochte groep producenten.

De tabel beschrijft verplichtingen voor een producent zelf, alsmede de verplichtingen voor de door de producenten op de Nederlandse markt gezette apparatuur. Door 40 producenten van meet- en controle-apparatuur te onderzoeken krijgen we een indicatief beeld van de populatie betreffende de collectieve en individuele verplichtingen. De verplichtingen in de tabel zijn in deze paragraaf aan de orde gekomen. De verplichting tot mededeling is door alle leden van de NVMP op 31 mei collectief voldaan (VROM, 2005c).

3.3 Handhaving

Allereerst zullen we in deze paragraaf ingaan op de nalevingstrategie van de VROM-Inspectie. Hierdoor zal de handelwijze van de VROM-Inspectie naar voren komen. Vervolgens bekijken we het specifieke handhavingsbeleid betreffende AEEA-apparatuur.

3.3.1 VROM-Beleid

Wanneer wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, kan dit tot ongewenste situaties leiden. De algemene Nalevingstrategie (NLS) geeft invulling aan de missie van de VROM-Inspectie, namelijk de verbetering van de leefomgeving. Dit berust op drie pijlers: Prioriteiten stellen, slimme manieren van werken kiezen en keuzes transparant maken. Hiermee probeert de inspectie 'de goede dingen te doen en om de dingen goed te doen' (Ministerie van VROM, 2003a). Deze strategie berust op het aanreiken van een manier van denken in plaats van een uitgewerkte methode die voorschrijft hoe functionarissen iets moeten doen. Een deel van de VROM-Nalevingsstrategie is de interventiestrategie. Deze strategie bepaalt welke instrumenten de VROM-Inspectie kan benutten. Om hiermee een betere naleving en een effectievere inzet van middelen te bereiken.

VROM-beleid richt zich op de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Niet-naleving van VROM-beleid of wet- en regelgeving leidt tot ongewenste situaties. Voor het naleven is de producent primair zelf verantwoordelijk. Wel dienen er heldere regels te zijn. De inspectie staat voor meetbaar betere naleving van VROM beleid, wet- en regelgeving wat moet resulteren in een hogere kwaliteit van de leefomgeving. De NLS probeert prioriteiten te stellen waar middelen ingezet dienen te worden. Hoe groter het risico des te groter de prioriteit. Een lage prioriteit betekent bijvoorbeeld dat er enkel op externe signalen wordt opgetreden. Wanneer wet- of regelgeving niet wordt nageleefd is dit enkel een keuze wanneer het bedrijf bekend is met de regel (Ministerie van VROM, 2003a).

“Als iemand niet bekend is met een regel is het beter om hem te informeren dan om hem een proces-verbaal te geven. Als iemand willens en wetens een regel overschrijdt, dan heeft informeren geen zin en hebben sancties meer effect.”

3.3.2 Prioriteiten handhaving

De prioriteit die gesteld wordt bij de handhaving van elektronica-afval richt zich op de export naar niet-OESO¹¹-landen (Ministerie van VROM, 2006). Een groot risico werd gezien in de verwerking van de ontvangende landen voor mens en milieu. Grote aantallen afgedankte apparaten werden geëxporteerd naar deze landen (Ministerie van VROM, 2005a). Detaillisten verkochten ingenomen apparaten aan derden welke dit ongesorteerd exporteerden naar Afrika, Azië en Oost-Europa. Vervolgens worden deze apparaten op primitieve wijze recycleert (bijvoorbeeld metaal terugwinnen door plastic te verbranden) of eenvoudigweg gedumpt. Mensen kunnen hiermee in aanraking komen door de verspreiding via bijvoorbeeld grondwater.

De handhaving richt zich daarnaast op de controle van de mededelingsplicht van producenten en importeurs. In de mededelingsplicht wordt uiteengezet op welke wijze uitvoering gegeven gaat worden aan de regelgeving. Wanneer een producent is aangesloten bij bijvoorbeeld de NVMP, gebeurt deze mededelingsplicht gezamenlijk. Indien een bedrijf niet aangesloten is bij een stichting zoals de NVMP en geen individuele mededeling heeft gedaan dan krijgt dit bedrijf een waarschuwing. Hierbij wordt een termijn gesteld waarbinnen een bedrijf een mededeling individueel of collectief in moet dienen. Voldoet een bedrijf na verloop van deze termijn nog niet aan de gestelde verplichting, dan wordt door de VROM-Inspectie een proces-verbaal opgemaakt en overhandigd aan de officier van Justitie welke tot strafvervolging kan overgaan (NVMP, 2005c). Daarnaast wordt een dwangsom opgelegd en in het uiterste geval is een bedrijfssluiting mogelijk. De maximale boete bedraagt 450.000 euro op basis van de wet Economische Delicten.

Onderling kunnen producenten en importeurs zelf opgeven indien ze vermoeden dat een bedrijf ontbreekt op de deelnemerslijst van de NVMP. ‘Suggesties’ kunnen aan de helpdesk deelnemerszaken (suggestielijn) van de stichting NVMP worden doorgegeven. Vervolgens zal de NVMP het bedrijf op de hoogte brengen van de verplichtingen. Indien bij de NVMP de twijfel bestaat dat de verplichtingen niet worden nageleefd, zal het worden gemeld bij de VROM-Inspectie (NVMP, 2005c).

¹¹ De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) telt 30 landen die sociaal en economisch beleid op elkaar af proberen te stemmen.

4 Analyse Sturing

In dit hoofdstuk zullen we de condities van perfecte implementatie vergelijken met de situatie omtrent productcategorie 9 ‘meet- en controle-instrumenten’. Achtereenvolgens zullen eenheid, uniformiteit, categorisering, tijdsdruk en volledige gehoorzaamheid worden behandeld.

4.1 Eenheid

De eerste conditie voor perfecte implementatie is eenheid. Eenheid van autoriteit binnen elk systeem is onhaalbaar. Beperkingen kunnen volgens het model van Hood op het gebied van eenheid leiden tot ‘multi-organisationale sub-optimalisatie’ (Paragraaf 2.4.2). De autoriteit is door de implementatie van de AEEA-richtlijn in Nederland verdeeld over verschillende onderdelen binnen het Ministerie van VROM, zoals we in paragraaf 3.2.2 hebben geconstateerd. Een Nederlandse importeur van meet- en controle-instrumenten ‘produceert’ echter ook de producten die door buitenlandse leveranciers worden geleverd. ‘Multi-organisationale sub-optimalisaties’ kunnen op twee manieren tot beperkingen leiden. Een eerste beperking is een gebrek aan coördinatie. Een tweede beperking vinden we in strijdigheid van doelen.

4.1.1 Coördinatie

Een deel van de verantwoordelijkheid voor AEEA wordt door de AEEA-richtlijn verschoven van overheid naar producent. De producentenverantwoordelijkheid richt zich op streefcijfers van nuttige toepassing, het verplichten tot het opzetten van systemen voor gescheiden inzameling en door het stimuleren van het ontwerp en productie van EEA. Dit kan hergebruik en recyclen in de toekomst vereenvoudigen (Paragraaf 3.2.2.). We richten ons nu nog niet op de analyse of de producentenverantwoordelijkheid ook genomen wordt. De verdeling van de autoriteit binnen de overheid is wel aan de orde. Deze autoriteit ligt bij het Ministerie van VROM. Door de verschuiving van de zojuist genoemde taken is het aantal

onderdelen binnen het Ministerie waaronder autoriteit verdeeld wordt ook beperkt. De Minister van VROM is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving van producenten van meet- en controle-instrumenten. De uitvoering gebeurt door de VROM-Inspectie welke in Nederland vijf regiovestigingen kent. Voor ‘multi-organisatorische sub-optimalisatie’ op het gebied van coördinatie vinden we door de verschuiving van taken en het geringe aantal onderdelen waarover de autoriteit verdeeld is, minder snel beperkingen.

Beperkingen op het gebied van coördinatie kunnen echter ook tussen onderdelen van organisaties naar voren komen. Het gevaar schuilt in verschillende manieren waarop de onderdelen beheerd worden (Paragraaf 2.4.2). Dit wordt echter ondervangen door de VROM-Nalevingsstrategie (Paragraaf 3.3) die door VROM is ontwikkeld. Deze Nalevingsstrategie (NLS) bepaalt tevens de missie van elk van de regiovestigingen van de VROM-Inspectie. Met behulp van de NLS weet de VROM-Inspectie welke taken prioriteit krijgen volgens het Ministerie van VROM. Onderdeel van deze NLS is de Interventiestrategie. Dit deel van de NLS bepaalt welke instrumenten de VROM-Inspectie tot haar beschikking heeft. Directe coördinatie komt bovendien naar voren door aflegging van de verantwoordelijkheid door de inspecteur-generaal aan de Minister van VROM (Paragraaf 3.2.2).

4.1.2 Tegenstrijdigheid

‘Multi-organisatorische sub-optimalisaties’ kunnen tevens naar voren komen door tegenstrijdigheid van doelstellingen. Deze factor van paragraaf 2.4.2 richt zich op moeilijkheden en conflicten tussen organisaties, maar ook op interne tegenstrijdigheid bij beleidsdoelstellingen. In paragraaf 3.2.1 zijn de doelstellingen van de AEEA-richtlijn naar voren gebracht. Met in het bijzonder aandacht voor de doelstellingen van meet- en controle-instrumenten. De uitwerking van deze doelstellingen voor Nederland zijn gemeld in paragraaf 3.2.3.

Moeilijkheden tussen verschillende organisaties zien we terug in de markeringsverplichting in de vorm van een met kruis voorziene verrijdbare afvalbak. Het op tijd ingevoerde en striktere beleid van Nederland verplicht deze markering ook voor meet- en controle-apparatuur bestemd voor de professionele markt. Deze eis is bij sommige EU landen niet aanwezig. Daardoor zal een Nederlandse importeur een deel van de geïmporteerde

professionele meet- en controle-apparatuur vanuit EU landen zelf moeten markeren naar het voorbeeld van figuur 11. Alleen wanneer de apparatuur ongemarkeerd binnenkomt, is dit noodzakelijk. Een Nederlandse producent van meet- en controle-apparatuur zal daarentegen het apparaat moeten markeren voor binnenlandse verkoop. Bij export naar andere EU landen zal de met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak niet altijd noodzakelijk zijn.

Naast de tegenstrijdigheid tussen organisaties kunnen intern ook problemen ontstaan. De AEEA-richtlijn is namelijk gericht op de vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen (Paragraaf 3.2.1). Streefcijfers voor hergebruik en recycling zijn gezet op ten minste 50% (Paragraaf 3.2.3) voor meet- en controle-apparatuur. Mocht een hoog percentage hergebruik worden behaald, is er sprake van een toenemend aanbod wanneer we uitgaan van gelijke of hogere reguliere productie. Het is onbekend waar het extra aanbod terecht komt. Gevaar schuilt in export naar ontwikkelingslanden. Op korte termijn wordt door hergebruik de doelstelling van een vermindering in afvalstoffen behaald. Het is op de lange termijn moeilijk te voorspellen of een ontwikkelingsland de mogelijkheden heeft om de hergebruikte apparatuur milieuvriendelijk te verwerken aan het eind van de levenscyclus.

Door de introductie van producentenverantwoordelijkheid voor AEEA is de verantwoordelijkheid van de overheid afgenomen. Dit heeft het gevaar van ‘multi-organisationale sub-optimalisatie’ op het gebied van coördinatie gereduceerd. Coördinatie tussen het Ministerie van VROM en de VROM-Inspectie is direct. Bovendien zorgt de NLS met daarin de Interventiestrategie voor vergelijkbare strategieën en instrumenten tussen de relevante onderdelen binnen het Ministerie van VROM. Wel veroorzaakt het multi-organisationale patroon in landen van de EU voor Nederland problemen bij de markering van meet- en controle-instrumenten. Dit probleem wordt veroorzaakt door de hierboven behandelde tegenstrijdigheid in verplichtingen betreffende markering van de verschillende landen. Daarnaast kan het behalen van een hoog percentage hergebruik leiden tot problemen bij milieuvriendelijke verwerking van deze apparatuur wanneer het in ontwikkelingslanden terecht komt.

4.2 Uniformiteit

De tweede conditie voor perfecte implementatie richt zich op de uniformiteit van normen binnen een systeem om doelstellingen te behalen (Paragraaf 2.4.3). De hoofddoelstelling 'Het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving' is uniform bij alle organisaties die betrokken zijn bij de Nalevingsstrategie (Ministerie van VROM, 2003b). Dezelfde hoofddoelstelling vinden we terug in de AEEA-richtlijn (artikel 1 AEEA-richtlijn).

In de volgende situatie schetsen we een norm die niet uniform is. De Nederlandse implementatie van de AEEA-richtlijn (Rea) opereert namelijk binnen een juridisch kader. De Rea is daarmee onderhevig aan het beginsel "elke burger wordt geacht de wet te kennen". Dit beginsel bepaalt dat onbekendheid met een wet geen verontschuldiging voor overtreding van die wet is. We verhouden dit tot de Nalevingsstrategie van VROM-Inspectie (Paragraaf 3.3.1). De VROM-Inspectie kiest bij een geconstateerde overtreding gecombineerd met onbewustheid van een specifieke regel voor het geven van informatie in plaats van repressief optreden. Wanneer echter bewust een overtreding plaatsvindt, hebben sancties meer effect volgens de VROM-Inspectie (VROM-Inspectie, 2002). De overtreding zou juridisch gezien een proces-verbaal kunnen vereisen. Toch geeft de Nalevingsstrategie de ruimte om voor een mildere aanpak te kiezen. Deze afwijking is inherent aan de geformuleerde Nalevingsstrategie. De basisprincipes die de strategie aanreikt, bieden geen uitgewerkte manier waarop de functionarissen handelen. Iedere toepassing vereist specifieke invulling. Dit verzwakt de interne uniformiteit.

4.3 Categorisering

De derde conditie van perfecte implementatie is categorisering. We gebruiken de onderscheidende criteria van indeling zoals naar voren is gebracht in paragraaf 2.4.4. Ruimte en taal zijn de onderscheidende niveaus. De verdeling in ruimte splitsen we op in fysiek (geografisch) en functie (beleidstaken) in paragraaf 4.3.1. Het categoriseren van de richtlijn start bij het opdelen van het territorium van de EU. We zullen daarom de categorisering op Europees niveau moeten belichten, om vervolgens het Nederlandse beleid specifiek te kunnen behandelen. De beperkingen van implementatie die taal levert bij categorisering worden vervolgens behandeld. Dit splitsen we op volgens het model van Hood in

interpretatie van taal (Paragraaf 4.3.2), ondubbelzinnigheid van taal (Paragraaf 4.3.3), grofkorreligheid van categorisering (Paragraaf 4.3.3) en wederzijdse uitsluitbaarheid bij categorisering (Paragraaf 4.3.5).

4.3.1 Fysieke en functionele verdeling

Opdeling kan zoals paragraaf 2.4.4 aangeeft naar bestaande gemeenschappen of naar een indeling welke implementie het meest eenvoudig maakt. Wanneer we kijken naar de fysieke opdeling, deelt de AEEA-richtlijn het territorium van de EU op naar bestaande gemeenschappen. Er is niet gekozen voor de tweede mogelijkheid, namelijk een indeling die beleidsimplementatie het meest eenvoudig maakt. Deze keuze is op dit moment niet mogelijk, omdat er beperkingen zijn bij implementatie door de wettelijke basis van de AEEA-richtlijn. De richtlijn is zoals paragraaf 3.2.1 aangeeft, gebaseerd op artikel 175 van het EG-Verdrag. Dit artikel geeft de verschillende lidstaten meer flexibiliteit voor het behalen van de gestelde doelstelling. Het richt zich sterker op het behalen van de doelstellingen dan op de manier waarop dit behaald wordt. Elke lidstaat zal door implementatie in de nationale wetgeving op een andere manier invulling geven aan de manier waarop de doelstellingen bereikt worden. Door deze opdeling ontstaat voor de uitvoering van de AEEA-richtlijn een multi-organisationeel patroon in landen van de EU. Verschillende organisaties worden gebruikt om het beleid in de verschillende lidstaten uit te voeren. Binnen Nederland vindt in hoofdzaak geografische verdeling plaats op basis van bestaande indelingen. Opnieuw zien we meerdere organisaties die noodzakelijk zijn om de AEEA-richtlijn uit te voeren. De verdeling is behandeld in paragraaf 3.2.2. De VROM-Inspectie is namelijk belast met het toezicht op bedrijven van meet- en controle-apparatuur. Geografisch is de VROM-Inspectie ingedeeld in vijf regiovestigingen. Regio Noord (Groningen, Friesland, Drenthe), Regio Oost (Overijssel en Gelderland), Regio Noord-West (Noord-Holland, Utrecht en Flevoland), Regio Zuid-West (Zeeland en Zuid-Holland) en Regio Zuid (Noord-Brabant en Limburg). Het inleveren van meet- en controle-instrumenten is mogelijk op 17 door de stichting NVMP voorgeselecteerde Regionale Overslagstations.

Functioneel is de verdeling per lidstaat ook verschillend. Het bovengenoemde artikel 175 zorgt ook voor een eigen invulling van de beleidstaken per lidstaat. Elke lidstaat zal zijn eigen organisaties gebruiken om het EU beleid uit te voeren. In bijvoorbeeld Frankrijk is het

‘Agence de l’Environnement et de la Maîtrise de L’Energie’ (Ministerie van Milieu en Energie) verantwoordelijk voor het toezicht en naleving van de Franse regelgeving. Luxemburg regelt dit met behulp van ‘Le Ministère de l’Environnement’ (Ministerie van Milieu). Het is niet de bedoeling uitputtend elk land van de AEEA-richtlijn te behandelen. Wel proberen we de diversiteit van de categorisering in de lidstaten aan te geven. Ook is de manier waarop de taken verdeeld worden per lidstaat verschillend. In Nederland ligt dit in de handen van VROM. De Minister van VROM is verantwoordelijk voor het toezicht en de naleving van de Nederlandse regeling (Rea) en de bestuursrechtelijke handhaving. Uitvoering van de regeling gebeurt door de VROM-Inspectie. Het collectieve inzamel- en verwerkingssysteem van producenten van meet- en controle-instrumenten is in Nederland de NVMP. In Luxemburg gebeurt dit bijvoorbeeld door Ecotrel, Frankrijk kent de organisatie Eco-Systèmes. De manier waarop verdeeld wordt, heeft invloed op de hoeveelheid organisaties en de manier waarop de taken verdeeld worden. Dit multi-organisatie patroon kan de effectiviteit van implementatie beperken. De eerder genoemde hoofdargumenten in paragraaf 2.4.2 zijn de toenemende moeilijkheidsgraad van coördinatie over de vele organisaties en problemen die dit meebrengt betreffende controle van al deze verschillende organisaties.

4.3.2 Interpretatie

Taal is de drager van het hier te onderzoeken beleid. Het gebruik van taal veroorzaakt moeilijkheden bij het streven naar perfecte implementatie. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4.4 kan de hoge graad van ambiguïteit bij taal tot problemen leiden.

Een voorbeeld van een beperking bij de interpretatie van taal vinden we bij het categoriseren van een brandmeldinstallatie. Wanneer door overmatige rookontwikkeling de brandmeldinstallatie in werking treedt, worden de liften automatisch naar de begane grond gedirigeerd en gaan de liften open staan. De brandweer kan op deze manier direct de lift instappen. Daarnaast slaan zogenaamde sluisdeuren dicht en wordt de brandweer automatisch gewaarschuwd. Tevens geeft de installatie een waarschuwingssignaal af naar de gebruiker. De brandmeldinstallatie onderneemt tientallen van dit soort acties. Interpretatie problemen ontstaan wanneer we ons afvragen of dit meet- en controle-instrument onder de AEEA-richtlijn valt. In paragraaf 3.2.3 zijn de uitzonderingen gemeld op de AEEA-richtlijn. De

richtlijn is namelijk niet van toepassing op apparatuur wat onderdeel is van andere apparatuur die niet valt onder elektrische en elektronische apparatuur. De interpretatie van VROM plaatst de ingebouwde brandmeldinstallatie wel onder de regelgeving (Ministerie van VROM, 2005b). Een gebouw is volgens VROM geen ‘andere apparatuur’. Deze brandmeldinstallatie heeft bovendien een zelfstandige functie voor de eindgebruiker (waarschuwen bij brand). Hierdoor deelt VROM de ingebouwde brandmeldcentrale in bij de apparaten die vallen onder de richtlijn.

De Europese Commissie is een andere mening toegedaan over de brandmeldinstallatie. Dit apparaat valt volgens de Commissie namelijk onder de zogenaamde ‘fixed installations’. De Commissie informeert met behulp van de ‘Commission guidance’ de autoriteiten in de lidstaten over eventuele onduidelijkheden over de richtlijn. Veelgestelde vragen worden in dit document beantwoord. De ‘Commission guidance’ (Europese Commissie, 2006) informeert in relatie tot ons voorbeeld als volgt:

"If the 'other type of equipment' is a fixed installation it will not fall under the scope of the WEEE-directive."

De ‘Commission guidance’ plaatst ons voorbeeld niet onder de reikwijdte van de richtlijn. Deze onduidelijkheid is voor VROM aanleiding geweest om uitleg te vragen aan de EC op dit punt (Ministerie van VROM, 2005b). Het verzoek tot opheldering is op 18 maart 2005 verstuurd. Op dit moment (oktober 2006) heeft de EC nog geen uitsluitel gegeven. Het gaat ons er niet om welke interpretatie uiteindelijk de voorkeur geniet. De vraag van VROM is nog niet beantwoord, wel dienen producenten van meet- en controle-instrumenten vanaf 13 augustus aan de verplichtingen te voldoen. Voorlopig plaatst VROM het genoemde voorbeeld wel onder de regelgeving. Een gebouw is immers geen apparatuur en daarom valt het voorbeeld binnen de reikwijdte van de regelgeving volgens de interpretatie van VROM. Daarbij wordt wel door VROM vermeld (Ministerie van VROM, 2005b)

"Mocht er nieuwe informatie komen dan kan het zijn dat dit informatieve 'vraag-en-antwoord'-document wordt aangepast."

Met ‘nieuwe informatie’ doelt VROM op de beantwoording van de vragen die gesteld zijn aan de EC. De interpretatie van VROM kan hierdoor veranderen in de loop der tijd. Dit beperkt een streven naar perfecte implementatie.

4.3.3 Ondubbelzinnigheid

Taal ondubbelzinnig gebruiken is, zoals uit voorgaand voorbeeld blijkt, soms lastig bij de AEEA-richtlijn. Het voorbeeld geeft een interpretatieverschil aan tussen VROM en de EC. Niet elke producent heeft echter de vakkennis in huis die op vergelijkbaar of hoger niveau is van het Ministerie van VROM. Toch zal een producent in eerste instantie zelf de afweging moeten maken of het geproduceerde apparaat onder de AEEA-richtlijn valt. Taal moet daarom ondubbelzinnig zijn. Er is veel indirecte informatie aanwezig voor de producenten van meet- en controle-apparatuur. Wanneer we deze indirecte informatie¹² van de richtlijn analyseren van zowel het ministerie van VROM en de NVMP krijgt een aantal belangrijke termen voor categorisering consequent ruime toelichting. Belangrijke termen die beschreven worden zijn onder andere ‘Elektrische en elektronische apparatuur’, ‘Markering’, ‘Informatieverplichting’, ‘Mededelingsplicht’. We zullen niet ingaan op de nuance verschillen in uitleg van de belangrijke termen tussen deze organisaties. De toelichtingen van de organisaties dienen zoals ze allen aanduiden als hulpmiddelen voor het interpreteren van de wetgeving. Additionele uitleg van de termen wordt noodzakelijk geacht om eventuele foutieve interpretaties te voorkomen. Bovendien concludeert de ‘Commission guidance’ zelf onderhevig te zijn aan verandering. Noemenswaardig is daarnaast de notificatie van de Commissie dat er nog een aantal discussies lopen over de uiteindelijke definiëring van enkele begrippen (Europese Commissie, 2006). VROM vermeldt ook in haar hulpmiddelen nog aan verandering onderhevig te kunnen zijn. De taal die de AEEA-richtlijn draagt, is niet ondubbelzinnig. Veel geschreven hulpmiddelen zijn nodig zijn bij de categorisering van AEEA. Deze hulpmiddelen wijken van elkaar af in de beschrijvingen van belangrijke termen van de richtlijn.

4.3.4 Grofkorreligheid

Grofkorreligheid van taal (Paragraaf 2.4.4) is een tweede factor die tevens een streven naar perfecte implementatie bemoeilijkt bij categorisering door taal. Opdelingen van de richtlijn

¹² Handreiking voor Deelnemende bedrijven aan het NMVP-Verwijderingssysteem (NVMP, 2005c); Bea indicator (NVMP, 2005d); Informatieverplichtingen (NVMP, 2005b); Markering elektr(on)ische apparatuur (NVMP, 2005a); Welke apparaten vallen onder het Besluit / Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur (Ministerie van VROM, 2005b).

zijn besproken paragraaf 3.2.3. De apparaten worden in hoofdzaak opgedeeld tussen wel en niet vallend onder de richtlijn. Daarbij de opdeling in een van de tien categorieën. De keuze voor tien categorieën is arbitrair. Het vergroten van het aantal categorieën kan zoals paragraaf 2.4.4 aangeeft de grofkorreligheid verminderen. Het is echter de vraag of bij een vergroting van de categorieën van de AEEA-richtlijn de eenvoud van de verdeling niet wordt aangetast. Daarnaast kost het opnieuw opdelen de hierna te bespreken voorwaarde van perfecte implementatie, namelijk tijd. Wanneer de apparaten zijn ingedeeld vallend onder de richtlijn, verschillen over het algemeen de uiteindelijke percentages van de categorieën weinig. Tenzij een producent probeert de apparatuur in te delen onder de categorie 8, namelijk 'Medische hulpmiddelen'. Aangezien dit een selectief aantal producenten omvat, lijkt deze situatie onwaarschijnlijk. Het is daarnaast eenvoudig te controleren of de juiste productcategorie gekozen is.

De eerstgenoemde indeling (wel / niet onder de richtlijn) kan sneller leiden tot beperking van de effectiviteit. De producent moet namelijk zelf de afweging maken of het apparaat wel of niet onder de AEEA-richtlijn valt. We hebben aan het begin van paragraaf 4.3.3 aangegeven hoe moeilijk het is om de enorme verscheidenheid aan apparatuur correct in te delen. Het is de vraag of de producent in alle gevallen de apparatuur die hij produceert of importeert correct indeelt. Bovendien wordt de Nederlandse importeur aangesproken, wanneer ongemarkeerde apparatuur geïmporteerd wordt. Met de enorme verscheidenheid aan producenten wereldwijd en een nog grotere verscheidenheid aan apparatuur gecombineerd met de (soms beperkte) kennis van de producent kan dit tot verkeerde indeling leiden.

4.3.5 Wederzijds uitsluitbaar

De categorieën van de AEEA-richtlijn moeten wederzijds uitsluitbaar zijn vanwege de verschillen in streefcijfers bij de verschillende categorieën. De tien categorieën (figuur 10) pogen wederzijds uitsluitbaar te zijn. Naast de benoeming van de categorie meldt de AEEA-richtlijn per categorie de apparaten die onder deze categorie vallen. Het systeem waarbinnen de AEEA-richtlijn opereert is aan verandering onderhevig. Jaarlijks worden apparaten gecreëerd die niet eerder bestonden en toch ingedeeld moeten worden. Dit wordt ondervangen door het Ministerie van VROM. Het Ministerie van VROM bepaalt immers bij twijfel in welke categorie een apparaat thuishoort. Dit maakt het met een consistente

werkwijze van het Ministerie van VROM niet mogelijk om een apparaat in te delen bij twee categorieën.

4.4 Tijdsdruk

De laatste conditie van perfecte implementatie is getypeerd als tijdsdruk. We zullen deze conditie bespreken aan de hand van de in paragraaf 2.4.5 genoemde factoren. We opereren ook in relatie tot de AEEA-richtlijn in een eindig tijdsbestek. Bij de AEEA-richtlijn zullen we moeten kijken naar de vertragingen in tijd welke procedureel zijn ingebouwd. Vervolgens zullen onvoorziene vertragingen aan bod komen. Een andere factor zijn technische ontwikkelingen welke van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van de richtlijn. Beperkingen door tijdsdruk kunnen aangepakt worden door te streven naar flexibiliteit, zoals genoemd in paragraaf 2.4.5. We zullen bekijken of bij de AEEA-richtlijn flexibiliteit noodzakelijk is. Indien de omstandigheden flexibiliteit vereisen, zullen we nagaan of flexibiliteit aanwezig is.

4.4.1 Procedurele vertraging

In paragraaf 3.1 hebben we uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkeling van de AEEA-richtlijn en de omzetting naar Nederlandse wetgeving. De gevolgde procedure van aanbeveling tot nationale implementatie heeft ruim 9 jaar in beslag genomen (figuur 8). Een deel van deze vertraging is ingebouwd binnen de procedure.

Behoorlijke vertraging bij de totstandkoming van de AEEA-richtlijn wordt veroorzaakt door de lange periode van interne onenigheid tussen Raad en Parlement. Ongeveer tweeënhalf jaar is er gediscussieerd over bijna alle hoofdpunten van de AEEA-richtlijn (Oosterhuis en Van der Grijp, 2003). Het Europese Parlement wilde namelijk een verplicht streefcijfer van 6 kilogram gescheiden inzameling per inwoner per 31 december 2005 terwijl de Raad een onverplicht streven van 4 kilogram per inwoner voorzag binnen 36 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn. Betreffende de financiering eiste het EP een verplichting voor individuele producenten van inzameling- en verwerkingsystemen. De Raad wilde de lidstaten zelf laten bepalen of de systemen collectief dan wel individueel

werden geregeld. AEEA waarvan de producent niet te achterhalen is, diende volgens het EP gewaarborgd te worden door de lidstaten. De Raad wilde echter producenten de kosten laten financieren wanneer deze zouden ontstaan. De historische voorraad zou volgens het EP bekostigd worden naar gelang het marktaandeel van de producent, de Raad vond een proportionele bijdrage meer gepast. Tot slot wilde het EP ambitieuzere streefcijfers, namelijk een hoger percentage nuttige toepassing bij productcategorie 2 tot en met 9.

Naast vertraging door de procedure van ontwikkeling van de AEEA-richtlijn zien we ook vertraging binnen de wetgeving. Dit komt naar voren bij de uitzonderingspositie van Griekenland en Ierland. Griekenland en Ierland kunnen vragen om een verlenging van 24 maanden van de termijn om de streefcijfers voor nuttige toepassing te halen. Dit heeft te maken met de ontoereikende recyclinginfrastructuur, geografische omstandigheden, geringe bevolkingsdichtheid en gering gebruik van EEA (art 17, vierde lid, AEEA-richtlijn).

4.4.2 Lerende organisaties en veranderende omgeving

De tijdspanne welke nodig bleek voor de hierboven genoemde ontwikkeling van de AEEA-richtlijn, de omzetting tot nationale wetgeving, de vertraging door onenigheid tussen Raad en EP en de vertraging welke ingebouwd is binnen de wetgeving kunnen problemen opleveren. De tijdspanne is minder problematisch wanneer de omgeving statisch zou zijn en de organisatie niet-lerend. In dat geval zouden de genomen maatregelen zelf niet direct minder effectief worden. De maatregelen zouden enkel op een later tijdstip in werking treden met een vergelijkbare situatie. De omgeving en de organisaties in relatie tot de AEEA-richtlijn zijn echter niet statisch.

De omgeving waarbinnen de AEEA-richtlijn opereert is niet statisch. Dit blijkt bijvoorbeeld door veranderingen in bevolkingsaantal, technologie die beschikbaar is om AEEA te verwerken of toename in AEEA. De sterke groei van AEEA in de EU is immers een der aanleidingen geweest tot het creëren van wetgeving (Com(2000)347). De wetgeving liet echter ongeveer 10 jaar op zich wachten. Terwijl op basis van onderzoek gedaan in juni 1997 over AEEA de wetgeving gecreëerd wordt. In het jaar 1998 werd volgens dit onderzoek naar schatting 6 miljoen AEEA gegenereerd (AEA Technology, 1997). Bovendien zou dit jaarlijks minimaal 3 tot 5 procent toenemen. Na vijf jaar is een toename geraamd tussen de 16 tot 28 procent en een verdubbeling in ongeveer 12 jaar. Hoe langer de periode tot

ationale implementatie, hoe groter de onzekerheid over de daadwerkelijke hoeveelheid AEEA. Deze vertraging welke opgelopen wordt, kan leiden tot ineffectiviteit van het beleid. De omgeving is immers niet statisch.

De producenten welke voor een groot deel verantwoordelijk hebben gekregen bij de uitvoering van de AEEA-richtlijn zijn lerend. We kunnen binnen de kaders van de wetgeving blijven om dit aan te tonen. Ruimte biedt de wetgeving immers om collectieve systemen in te voeren. Binnen een collectief systeem kan aan een gedeelte van de wetgeving worden voldaan. Producenten en importeurs hebben in Nederland zelf een gezamenlijk systeem opgezet om afgedankte apparatuur in te zamelen en te recyclen. De uitvoering is in handen gebracht van de NVMP. Inmiddels hebben meer dan 1.200 producenten en importeurs zich hierin verenigd.

We proberen hiermee geen volledig beeld te geven van alle aspecten welke veranderlijk van aard zijn, binnen de factoren omgeving en organisaties. De basis waarbinnen de wetgeving opereert blijkt niet statisch te zijn en de organisaties welke de wetgeving uitvoeren zijn lerend.

4.4.3 Flexibiliteit

Doordat de omgeving niet statisch is en de organisaties lerend, dient er gestreven te worden naar flexibiliteit (Paragraaf 2.4.5). Flexibiliteit zien we beperkt terug in het ontwerp van de AEEA-richtlijn. Dit komt naar voren door artikel 7, vierde lid van de AEEA-richtlijn. Dit artikel is gecreëerd om rekening te houden met de technische ontwikkeling op het gebied van hergebruik, nuttige toepassing en recycling, producten en materialen, maar ook met de door de lidstaten en producenten opgedane ervaring. Uiterlijk op 31 december 2008 zal het EP en de Raad nieuwe streefcijfers voor nuttige toepassing en hergebruik/recycling vaststellen waarin rekening gehouden wordt met deze veranderingen. Wat betreft de ontwikkeling van nieuwe technieken voor nuttige toepassing, recycling en verwerking beperkt de richtlijn zich tot een zogenaamde ‘aanmoediging’ in artikel 7 lid 5. Deze aanmoediging kent geen verdere uitwerking in de vorm van bijvoorbeeld drempelwaarden of sancties. De richtlijn beperkt zich tot een ‘aanmoediging’ van de lidstaten.

4.5 Volledige gehoorzaamheid

Zoals naar voren gebracht in paragraaf 2.4.6 vereist het bereiken van perfecte implementatie volledige gehoorzaamheid. Wanneer geen volledige gehoorzaamheid aanwezig is, heeft 'perfecte' implementatie controle nodig.

We hebben geen volledige gehoorzaamheid geconstateerd bij de implementatie van de AEEA-richtlijn. We verwijzen terug naar figuur 12 (Paragraaf 3.2.3). Bij de individuele verplichtingen is er geen sprake van volledige gehoorzaamheid. Een essentieel onderdeel van de AEEA-richtlijn is de met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak (figuur 11). Deze afvalbak is bedoeld voor het bewustzijn van de consument. Wanneer deze doorkruiste afvalbak op apparatuur verschijnt, is het voor de gebruiker duidelijker dat de apparatuur niet weggegooid mag worden. Kennis over de mogelijkheid tot inleveren bij de gebruiker is essentieel. Percentages van hergebruik, nuttige toepassing of recycling (figuur 10) kunnen met de huidige regelgeving niet behaald worden als de gebruiker geen apparatuur inlevert. De verwerkingsindustrie is afhankelijk van apparatuur die ingeleverd wordt. Aan de verplichting van het symbool in de vorm van de doorkruiste afvalbak wordt door slechts enkele van de onderzochte producenten voldaan.

De verplichting van de gebruiksaanwijzing kent een hoger percentage gehoorzaamheid bij de onderzochte groep. De verplichting heeft echter een kleiner bereik bij apparatuur. Dit geldt alleen bij het uitbrengen van een nieuw type van EEA (Paragraaf 3.2.3). Het is geen substituuut van kennisoverdracht indien het afvalbak symbool niet aanwezig is. Deze informatie is in eerste instantie gericht op de reparateur, onderhoudsinstelling of verwerker en niet op de gebruiker.

De verplichtingen van merk/registernummer en tijdsaanduiding kennen een hoger percentage gehoorzaamheid. Deze verplichtingen zijn echter niet nieuw. Bovendien kan een producent baat hebben wanneer de merknaam of een tijdsaanduiding op het apparaat zichtbaar is. Daarnaast is er de mogelijkheid tot inlevering. Een klein gedeelte geeft aan geen eigen apparatuur te accepteren en is hiermee in overtreding. De meeste bedrijven bieden echter een vorm van 'oud-voor-nieuw' service. Bij de installatie van bijvoorbeeld een nieuwe brandmeldinstallatie wordt de oude apparatuur verwijderd en tevens meegenomen.

Gehoorzaamheid is wel aanwezig bij de mededelingsplicht van de onderzochte groep. De leden van de NVMP voldoen tevens bij aanmelding aan de verplichting tot aanduiding

van de merknaam van de producent, handelsmerk of bedrijfsregistratienummer in het producentenregister.

4.5.1 Vormen van controle

Bij de situatie van ongehoorzaamheid is er controle nodig (Paragraaf 2.4.6). We zullen in eerste instantie bekijken welke vormen van controle gebruikt worden. Daarna behandelen we mogelijke beperkingen in de effectiviteit van deze vormen van controle.

Ergonomische controle

Een subtiele vorm van ergonomische controle is de collectieve uitvoering van de NVMP (Paragraaf 3.2.2). Deze collectieve uitvoering kan worden gezien als een ‘flessenhals’ ingang tot het voldoen van de verschillende verplichtingen. De wetgeving biedt wel naast gezamenlijke uitvoering de mogelijkheid tot individueel uitvoeren. Dit zal voor de meeste producenten van meet- en controle-instrumenten geen reële mogelijkheid zijn. De kosten en kennis die daarvoor nodig zijn, liggen hoger in verhouding tot de (relatief) eenvoudige aanmelding bij de NVMP. De kosten die per bedrijf worden ingecalculeerd (tabel 1 Rea) gaan tevens uit van collectieve voldoening aan de verplichtingen (artikel 6 Rea). De VROM-Inspectie heeft bovendien aangegeven de controle van de mededelingsplicht als prioriteit te zien (Paragraaf 3.3.2). Juist bij de mededelingsplicht wordt veel tijd en kennis bespaard door relatief eenvoudige aanmelding bij een collectief systeem. Producenten van meet- en controle-instrumenten worden zo gestimuleerd door deze ‘flessenhals’ te gaan. Hierdoor zullen bedrijven bekend zijn bij de VROM-Inspectie en zal zonder verder onderzoek duidelijk zijn in welke productcategorie het bedrijf thuishoort en aan welke verplichtingen het bedrijf dient te voldoen. Daarnaast kan het beroep op onwetendheid door een bedrijf moeilijker worden gedaan na aanmelding. De NVMP verzorgt namelijk niet alleen informatie, maar ook herinneringen aan de verplichtingen. Doordat de NVMP hulp biedt bij voldoen aan regelgeving en daarnaast kosten kan verminderen voor een producent, gaat deze vorm van controle relatief automatisch en zal het waarschijnlijk niet snel als bedreigend worden ervaren.

Audit en accountancy

Informatie die verkregen moet worden is opgedeeld in veel onderdelen. Elke producent is in principe als onderdeel noodzakelijk voor het verkrijgen van volledige informatie (Paragraaf 3.2.3). Het aantal op de markt gezette producten vallend onder de wetgeving gespecificeerd met productcategorie dient te worden opgegeven. De cijfers die door de verschillende producenten worden aangeleverd zijn noodzakelijk voor de evaluatie van het beleid. De producenten geven de informatie door aan het Onafhankelijk Administratiekantoor Verwijdering Metalektro producten (OAVM). De NVMP is een uitvoeringsorganisatie in opdracht van deze producent. Controle voor het behalen van de streefcijfers is gebaseerd op cijfers die worden aangeleverd door de producenten. Het overzicht van de hoeveelheid op de markt gezette meet- en controle-instrumenten belandt in eerste instantie bij het OAVM in plaats van bij het ministerie van VROM. Individuele cijfers van de producenten blijven vertrouwelijk. Het ministerie van VROM krijgt enkel de totalen toegestuurd. Alleen de leiding moet het overzicht van de cijfers hebben (Paragraaf 2.4.6). Deze constructie verhoogt het risico op oneerlijkheid wanneer de hoeveelheid op de markt gezette producten wordt bepaald.

De apparaten waarover verwijderingsbijdrage moet worden betaald, worden opgegeven bij het OAVM (Paragraaf 3.2.2). In eerste instantie wordt de opgave van de deelnemers door de eigen accountant van de producent gecontroleerd. De accountantsverklaring van de producent dient als controlemiddel. Bovendien is in het contract van de deelnemers van de NVMP vastgelegd om steekproefsgewijze controles uit te kunnen voeren. Hoewel de leiding geen volledig overzicht heeft, krijgt oneerlijkheid hier minder kans. Zowel de producent als de accountant en de controle-accountant zouden in dat geval moeten meewerken aan eventuele ontwijking van de wetgeving.

Intermediairs

Producenten houden onofficieel toezicht op de naleving. Een vorm van onofficieel toezicht van producenten kan met behulp van de zogenaamde ‘suggestielijn’ (Paragraaf 3.3.2). Producenten kunnen aan de hand van deelnemerslijsten van de NVMP controleren of bedrijven ontbreken die wel onder de wetgeving vallen. Ontbrekende bedrijven kunnen worden gemeld bij de helpdesk deelnemerszaken van de NVMP. Producenten dragen op deze manier bij aan onofficieel toezicht. Dit is tevens in het belang van de producent die eventueel ontbrekende concurrenten kan opgeven.

De 'waarborg' tot lidmaatschap van de NVMP ligt voor een producent van meet- en controle-instrumenten in de relatief hoge investering wanneer de verplichtingen individueel worden voldaan (zoals besproken bij ergonomische controle). De NVMP houdt in haar rol als uitvoeringsorganisatie voor producenten en importeurs ook onofficieel toezicht. De hiervoor genoemde 'suggestielijn' is door de NVMP ingesteld en draagt bij aan het terugdringen van eventuele 'freeriders'. De NVMP onderhoudt contact met de VROM-Inspectie over bedrijven die niet bij de stichting staan ingeschreven. Ook op de eigen deelnemers is er sprake van toezicht. De NVMP ziet toe op de opgave van verkoopcijfers en indien van toepassing op betaling van de verwijderingsbijdrage. Wanneer een deelnemer niet meer aan de contractueel vastgelegde afspraken voldoet, zal de producent in gebreke worden gesteld. Wanneer niet gereageerd wordt op de in gebreke stelling zal de producent uiteindelijk buiten de collectieve mededeling worden geplaatst. Daarnaast zal deze uitzetting worden gemeld aan de VROM-Inspectie. Deze melding vereenvoudigt controle door de VROM-Inspectie. Wanneer een producent buiten de mededeling wordt geplaatst, zal dit bedrijf in de meeste gevallen direct in overtreding zijn.

4.5.2 Volledige controle

Volledige controle heeft ongelimiteerde middelen nodig met daarnaast complementariteit van verschillende niveaus van controle. Wanneer ongelimiteerde middelen beschikbaar zouden zijn, zien we weinig beperkingen met betrekking tot de gehoorzaamheid van de AEEA-richtlijn. De middelen zijn echter niet ongelimiteerd. De Rea schat de totale meerkosten van deze regelgeving op 6.671 euro tot maximaal 7.271 euro per bedrijf (tabel 1 Rea). De vormen van controle die gebruikt worden, kunnen invloed hebben op de effectiviteit van controle. We zullen in deze paragraaf enkel bepalen of de vormen van controle de effectiviteit van controle beperken. Daarnaast bepalen we of de middelen tot controle complementair zijn met elkaar.

Niveau van controle

Het daadwerkelijke niveau van controle richt zich op de gezag hebbende autoriteit. De Minister van VROM is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regeling en de bestuursrechtelijke handhaving (Paragraaf 3.2.2). De uitvoering wordt verricht door de

VROM-Inspectie. De controle van de VROM-Inspectie richt zich op de mededelingsplicht. Dit is congruent met de sociale controle via de NVMP ‘suggestielijn’ (Paragraaf 3.3.2) van de mededelingsplicht. We zullen dieper op deze congruentie ingaan in de volgende paragraaf. Geen van de 40 onderzochte producenten van meet- en controle-instrumenten heeft enige vorm van controle ervaren van deze autoriteiten. Dit komt waarschijnlijk omdat er voldaan wordt aan de mededelingsplicht door lidmaatschap van de NVMP. Als er geen controle wordt uitgevoerd op de resterende verplichtingen kan de autoriteit enkel uitvoeren wat ondergeschikten willen uitvoeren (Paragraaf 2.4.6). De gehoorzaamheid op het gebied van de met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak is laag bij de onderzochte groep (figuur 11). Dit geldt ook voor de gebruiksaanwijzing (informatieplicht). De afwezigheid van controle verbetert de gehoorzaamheid niet. Het is onduidelijk wanneer producenten wel aan deze verplichtingen willen voldoen. De vertraging van andere landen waaruit producten geïmporteerd worden, maakt controle minder zinvol. Wanneer een Nederlandse importeur producten uit bijvoorbeeld Duitsland importeert (wetgeving vertraagd doorgevoerd) of bijvoorbeeld Engeland (wetgeving moet nog doorgevoerd worden) zal een importeur bijna altijd in overtreding zijn. Dit komt mede door de opkomst van Direct-Delivery systemen. Dit maakt het voor de importeur lastig zelf de relevante informatie (o.a. met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak of gebruiksaanwijzing) toe te voegen. Mogelijkheden zijn er wel, maar het brengt meer kosten met zich mee dan de Nederlandse wetgeving incalculeert (tabel 1 Rea; tabel 2 Rea). Dit zou de ongehoorzaamheid kunnen verklaren op het gebied van de met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak en de andere informatieplicht. Dit bemoeilijkt tevens de mogelijkheid tot relevante controle. Een importeur als producent aanmerken vergroot zijn verantwoordelijkheid (Paragraaf 3.2.2). Deze importeur zal echter niet altijd in staat zijn het gedrag van de buitenlandse producenten te beïnvloeden. Dit wordt mede veroorzaakt door afwijkingen van de implementatie data en de manier waarop de AEEA-richtlijn wordt geïmplementeerd in andere landen van de EU.

Congruentie met sociale controle

De congruentie met sociale controle (Paragraaf 2.4.6) zien we voornamelijk terug met behulp van de NVMP. De NVMP gebruikt de eerder genoemde ‘suggestielijn’ (Paragraaf 3.3.2). Hierdoor ontstaat voor individuele producenten de mogelijkheid om andere bedrijven aan te geven. Dit kan gebruikt worden wanneer een producent een concurrent niet op de deelnemerslijst kan terugvinden. De vertrouwelijke suggesties over ontbrekende

mededelingsplicht worden gebruikt om een bedrijf op de hoogte te stellen van zijn verplichtingen. Wanneer de NVMP twijfelt of verplichtingen worden nagekomen, zal de NVMP dit bedrijf aangeven bij de VROM-Inspectie. De NVMP gaat tevens over tot herinnering van de verplichtingen wanneer een bedrijf zich heeft aangemeld, maar zich ontdoet van de verdere verplichtingen. Verdere verplichtingen zijn de opgave van merknaam, verwijderingsbijdrage en de opgave van de hoeveelheid op de markt gezette producten. De NVMP hanteert een inzendtermijn van 16 juni voor de opgaven over 2005. Dit komt overeen met verplichting om binnen 6 maanden van ieder kalenderjaar de resultaten te melden (art 16 Rea). Producenten die op sommige punten in gebreke bleven, werden op 19 juli 2006 herinnerd aan de verplichtingen van Rea door de NVMP en verzocht de gegevens alsnog in te sturen.

Het toezicht op de verantwoordelijkheden van de producent ligt bij het ministerie van VROM. Een andere vorm van sociale controle (Paragraaf 2.4.6) vinden we binnen de deelnemersovereenkomst van de NVMP. Wanneer een producent niet voldoet aan de verplichtingen zal na het volgen van de hierboven besproken (zie Intermediairs) procedure de producent uit het collectief worden gezet. De uitzetting wordt gemeld aan de VROM-Inspectie.

Er is congruentie tussen de prioriteiten van VROM in verhouding tot de sociale controle van de producent en de sociale controle NVMP. De balans lijkt te zijn verschoven van ontwijking naar assistentie. Deze assistentie is bedoeld om de individuele producent te beschermen tegen mogelijke 'freeriders' van de AEEA-richtlijn. Op deze punten vinden we geen beperkingen voor de effectiviteit van controle. Geen beperkingen over datgene wat gecontroleerd wordt. Er is sprake van meerzijdig toezicht op de verplichtingen van mededeling, verwijderingsbijdrage, opgave van de hoeveelheid op de markt gezette producten. Toezicht op de verplichtingen van EEA (datum, met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak, merknaam) met behulp van sociale controle zijn niet geconstateerd.

Volgorde gebeurtenissen

De volgorde van gebeurtenissen van de controle beïnvloedt verdere pogingen tot controle (Paragraaf 2.4.6). De vormen van toegepaste controle zijn relatief jong (vanaf 13 augustus 2005). Toch kan het niveau van controle en de manier waarop gecontroleerd wordt van invloed zijn op de effectiviteit van toekomstige pogingen van controle. Er is namelijk sprake van een sterkere controle op de verplichtingen tot mededeling, verwijderingsbijdrage en

opgave van de hoeveelheid op de markt gezette producten in verhouding tot de controle op de apparatuur van EEA. De eerstgenoemde verplichtingen kunnen in de toekomst relatief automatisch in stand worden gehouden. Nieuwe producenten kunnen door concurrenten worden aangegeven bij de NVMP. De assistentie aan de VROM-Inspectie uit angst voor ‘freeriders’ kan groot genoeg zijn om het systeem in stand te houden op deze punten. De minder strikte houding op de productverplichtingen van EEA beperkt de effectiviteit van controle. Producenten in het buitenland hebben niet per definitie dezelfde verplichtingen. Bovendien is geen sociale controle geconstateerd op deze vereisten. Hierdoor zal de alertheid op het nakomen van de productverplichtingen op EEA minder hoog zijn. Verdere controle op apparatuur van EEA in relatie tot AEEA-richtlijn zal hierdoor meer middelen vergen dan wanneer dit direct was ingevoerd. Het had echter niet eenvoudig geweest door afwijkende regelgeving en op andere data ingevoerde regelgeving van andere landen in Europa.

Complementariteit

De besproken ergonomische ‘flessenhals’ tot de NVMP is niet voldoende als enige vorm van controle. Meerdere vormen van controle zijn we tegengekomen in relatie tot de AEEA-richtlijn (zie Intermediairs en Audit en Accountancy vormen). Dilemma’s kunnen zich op het gebied van complementariteit horizontaal en verticaal tonen (zie Complementariteit). Verticaal zien we een dilemma bij de lerende omgeving (Paragraaf 2.4.5) wanneer we dit verhouden tot de relatie van de VROM-Inspectie met de NVMP. De NVMP is in staat zeer nuttige diensten te leveren aan de VROM-Inspectie. Alle relevante informatie wordt centraal met behulp van de NVMP verzameld. Dit is een uitvoeringsorganisatie van deze producenten. Het vergroot de grip van de NVMP over de populatie, maar verzwakt de controle van het Ministerie van VROM over de NVMP. Wanneer de positie van de NVMP wordt aangetast, zal een minder effectieve organisatie waarschijnlijk zijn. Horizontaal stuiten we tegen minder dilemma’s. Dit ligt in het verlengde van het ontbreken van veel ‘multi-organisationale sub-optimalisaties’ zoals geconstateerd in paragraaf 4.1.1 en 4.1.2. Op het gebied van coördinatie lijken er geen beperkingen voor de effectiviteit van controle te bestaan. De in paragraaf 4.1.2 geconstateerde tegenstrijdigheid levert wel problemen, maar geen dilemma’s. Het vergt meer middelen voor Nederlandse importeurs om producten te markeren met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak. Het probleem is echter niet te typeren als onhandelbaar.

Weerstand

Beperkingen aan de effectiviteit van controle zijn te vinden in weerstand (Paragraaf 2.4.6) tegen het beleid. Een open vorm van weerstand zien we terug bij de productverplichtingen van de AEEA-richtlijn. Een apparaat kan eenvoudig gecontroleerd worden op de gestelde eisen. Deze vorm van weerstand richt zich bij de onderzochte producenten juist op de gebruiksaanwijzing met daarbij de met een kruis verrijdbare afvalbak (figuur 11). Daarnaast kan een producent zich aanmelden bij de NVMP, maar niet voldoen aan verdere verplichtingen. De producent is bekend bij de NVMP en de VROM-Inspectie. Deze producent kan worden gecorrigeerd op de onttrekking van de verplichting tot verwijderingsbijdrage of de opgave van de hoeveelheid op de markt gezette producten. De bekendheid van de in overtreding zijnde apparatuur vermindert de beperkingen op de effectiviteit van controle.

Verborgene weerstand kan tevens de effectiviteit van controle beperken. Wanneer AEEA bij een producent van meet- en controle-instrumenten wordt ingeleverd is het onduidelijk hoeveel producenten dit vervolgens ook daadwerkelijk afleveren bij een verwerker. De transportkosten zijn voor de producent zelf. De controle op deze vorm van weerstand is niet gemakkelijk, omdat de afgifte van AEEA bij een producent niet wordt geregistreerd. De grote hoeveelheid¹³ en diversiteit van AEEA met daarbij een sterk wisselende levensduur kan controle hierop tevens bemoeilijken. Wel zou deze vorm van verborgen weerstand uiteindelijk op kunnen vallen bij een verwerker. De verwerker noteert welke bedrijven apparatuur ingeleverd hebben. De hoeveelheid in te leveren apparatuur is echter slecht te achterhalen voor de VROM-Inspectie zonder medewerking van een producent. Deze afhankelijkheid van medewerking beperkt de effectiviteit van controle. Wanneer producenten zich niet aanmelden bij een collectief systeem is er tevens sprake van verborgen weerstand. Effectiviteit van controle wordt beperkt door de relatieve onzichtbaarheid van deze groep. Het is onduidelijk hoeveel producenten zich niet hebben aangemeld bij de NVMP. Door de controle van de NVMP met daarbij de prioriteit van de VROM-Inspectie op de mededelingsplicht (Paragraaf 3.3.2) zal dit naar waarschijnlijkheid producenten met een kleine hoeveelheid geproduceerde AEEA betreffen.

¹³ Jaarlijks moeten ongeveer 62 miljoen producten worden gemarkeerd (artikel 6 Rea).

5 Conclusies en aanbevelingen

Binnen dit laatste hoofdstuk zal aan de hand van de deelvragen de hoofdvraag worden beantwoord. De benodigde informatie voor de beantwoording van deze vragen is verzameld en geanalyseerd. Daarna worden met behulp van de bevindingen enkele aanbevelingen gedaan. Aanbevelingen behandelen we volgens de gekozen opdeling in het theoretisch kader. Achtereenvolgens zullen aanbevelingen aan bod komen betreffende eenheid, uniformiteit, categorisering, tijdsdruk en tot slot volledige gehoorzaamheid.

5.1 Deelvragen en hoofdvraag

In deze paragraaf komen de deelvragen (Paragraaf 1.2) die dit onderzoek gestructureerd hebben aan bod. De deelvragen geven samen antwoord op de hoofdvraag:

Voldoet de implementatie in de wetgeving van de AEEA-richtlijn voor productcategorie 9 ‘meet- en controle-instrumenten’ aan de vereisten van effectieve sturing ten behoeve van het milieu?

5.1.1 Eerste deelvraag

Welke modellen van sturing reikt de Bestuurskunde ons aan?

Voor de behandeling van deze deelvraag grijpen we terug naar paragraaf 2.1 en paragraaf 2.2. In hoofdzaak reikt de Bestuurskunde ons drie modellen van sturing aan. Het hiërarchische sturingsmodel, het marktconforme sturingsmodel en netwerksturing. Bovendien zijn mengvormen van deze sturingsmodellen mogelijk.

Het uitgangspunt van sturing in het hiërarchische sturingsmodel is de doelstelling van de sturende actor. Hierbij bepaalt de politiek het beleid en voert het bestuur dit neutraal uit. Maatschappelijke processen zijn volgens dit model volledig te beheersen en het gezag van de centrale actor staat niet ter discussie. De sturing is met name op basis van wet- en

regelgeving. Met behulp van eenzijdige communicatie kan draagvlak worden vergroot. Succes wordt gemeten aan de hand van de gestelde doelstellingen. Wanneer deze doelstellingen niet worden behaald, wordt dit gezocht in verkeerde uitgangspunten of een te geringe acceptatie van het beleid door uitvoerende organisaties. De mate van succes kan worden verhoogd door meer controle op de uitvoering, duidelijkere communicatie of beter instrueren van beleid.

De beleidsuitvoerder is het uitgangspunt van het marktconforme sturingsmodel. Hierbij is het zelfsturende vermogen van de te sturen doelgroep het vertrekpunt. Voorwaarden worden geschept om het gewenste gedrag te verkrijgen. Maatschappelijke processen worden binnen dit model niet als volledig beheersbaar gezien. Sturing is met name op basis van subsidies, heffingen, voorlichting of monitoring. Dit model richt zich sterker op processen en het creëren van zelfreguleringsvoorwaarden. Indien sturing onvoldoende succes heeft, wordt de beleidsruimte van de lokale actor bekeken in relatie tot de invloed van de centrale overheid. Het verminderen van de invloed van de centrale actor en de verhoging van de middelen van de lokale actor kunnen de mate van succes verhogen.

Het uitgangspunt van netwerksturing is de interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die eigen percepties, doelstellingen en belangen vertegenwoordigen. De overheid stelt zich onderhandelend op tegenover deze actoren die relatief gesloten en autonoom optreden. Complexe relaties binnen het netwerk worden door een minder bovengeschatte houding onderhouden met behulp van communicatie. Sturing in een netwerk is nodig om samenwerking te bereiken. Hierbij wordt geprobeerd overeenstemming te bereiken over probleemdefiniëring, de doelstelling en de instrumenten waarmee dit bereikt kan worden. Wanneer onvoldoende succes wordt behaald, liggen verklaringen in het ontbreken van voorwaarden tot samenwerking of belemmeringen tot interacties. Falen toont zich wanneer geen overeenstemming wordt bereikt over doelstellingen, het ontbreken van cruciale actoren of de aanwezigheid van 'stoorzenders', het ontbreken van cruciale informatie, het ontbreken van voldoende beleidsvrijheid voor participerende actoren of teveel vrijblijvendheid.

5.1.2 Tweede deelvraag

Welk model is het meest effectief voor het milieu?

We funderen onze keuze voor een specifiek sturingsmodel door punten van aandacht of kritiek te belichten in relatie tot effectief milieubeleid. Dit is in hoofdzaak naar voren gekomen in paragraaf 2.3. Hieronder wordt de keuze voor een model onderbouwd.

Het marktconforme model zoekt het falen van overheidsbeleid in teveel overheidsbemoeyenis. De geschiedenis op het gebied van milieuzorg laat ons vanaf de middeleeuwen echter een ander beeld zien. Historisch gezien komt het falen van het milieubeleid eerder door een tekort aan overheidsbemoeyenis (Paragraaf 3.1). Bovendien gaat het centraal stellen van individuele belangen voorbij aan milieuproblemen die niet in het verlengde liggen van deze individuele belangen. Op lange termijn is het overigens voor het individu ook belangrijk om dit soort milieuproblemen aan te pakken. Het marktconforme model kenmerkt zich ook door een vorm van normatieve eenzijdigheid. Door de te sturen lokale actor te verhouden tot de milieuproblematiek lijkt het onwenselijk hier aan vast te houden.

Netwerksturing maakt de overheid tot een der actoren. De overheid stelt echter milieuwetten op, is verantwoordelijk voor de handhaving en oordeelt indien partijen het niet met elkaar eens zijn. De rol van de overheid op milieugebied is sterker dan verondersteld door deze vorm van sturing. Een ander punt betreft de democratische controle op overheidshandelen binnen een netwerk. De binding die als essentieel wordt beschouwd in netwerksturing kan leiden tot cliëkvorming, coöptatie en nepotisme. Bovendien is het de vraag of er ruimte is voor eigen percepties, doelstellingen en belangen wanneer het het milieu betreft. Zonder normatieve en algemeen geldende kaders is de kern van de milieuproblematiek onoplosbaar. Daarnaast zullen de kwaliteiten (strategisch en dynamisch handelen) van de ambtenaren van VROM een grotere invloed hebben op de resultaten die behaald worden. Het gevaar van instrumentalisme wordt niet opgelost, maar verschoven. Op operationeel niveau zal een actor nog steeds een keuze moeten maken welke actie tot een gewenste verschuiving leidt. Ook is het de vraag hoe de overheid gestraft kan worden indien de milieudoelstellingen niet worden behaald. In een netwerk waar iedereen verantwoordelijk is voor het milieu, schuilt het gevaar dat niemand aansprakelijkheid accepteert.

Het hiërarchische sturingsmodel veronderstelt een gezagsverhouding die niet zo krachtig is als wordt aangenomen. Het stellen van een norm betekent niet dat de norm wordt nageleefd. Het gezag van de overheid is omtrent milieubeleid misschien niet absoluut, maar mede door het sturen op basis van wet- en regelgeving behoorlijk groter dan bij andere actoren. Niet iedereen volgt milieuregels op, maar de meerderheid doet dit wel. Een ander punt van kritiek is het reduceren van de samenleving tot volgzaam instrument van de overheid. De centrale overheid stelt doelstellingen en gaat vervolgens sturen. Dit is normatief eenzijdig. Wanneer collectieve belangen worden behartigd is een zekere eenzijdigheid gewenst. Actoren zullen niet per definitie alle milieubelangen waarborgen. Negeren van deze belangen kan blijvende schade veroorzaken. Bij milieubeleid is daarom deze normatieve eenzijdigheid soms wenselijk. Wel verheerlijkt de hiërarchische benadering de eigen aanpak. Andere benaderingswijzen worden niet serieus overwogen. Een volgend punt betreft het behalen van volledige en juiste informatie over het beleidsveld. Critici melden dat aan deze voorwaarde zelden of nooit zal worden voldaan. Toch rechtvaardigt milieubeleid een streven naar volledige en juiste informatie. Effecten kunnen in tegenstelling tot andere beleidsvelden onomkeerbaar zijn. De bovenstaande overwegingen funderen de keuze voor het hiërarchische model als het meest effectief voor milieubeleid.

5.1.3 Derde deelvraag

Wat zijn de theoretische vereisten van effectieve sturing?

Voor deze deelvraag grijpen we terug naar paragraaf 2.4. Hood (1976) stelt in ‘The Limits of Administrations’ vijf condities van ‘perfecte’ implementatie op. Effectiviteit van implementatie richt zich op de uitkomst van het beleid. Wanneer hypothetisch bezien aan de vijf interne condities wordt voldaan, beperkt dit de effectiviteit niet. Hoewel perfecte implementatie nooit bereikt zal worden, kan het dienen als graadmeter van milieubeleid en de zwakheden ervan weergeven.

De eerste conditie voor perfecte implementatie is het bestaan van eenheid met een duidelijke lijn van autoriteit. Wanneer geen eenheid aanwezig is kunnen ‘multi-organisationale sub-optimalisaties’ ontstaan door een gebrek aan coördinatie en door tegenstrijdigheid in doelen. Een tweede voorwaarde is de uniformiteit van normen of regels

binnen een systeem. Dezelfde standaard moet worden gebruikt om de doelstelling te bereiken. Het is niet mogelijk om effectief verschillende doelen te bereiken die elkaar raken. Bovendien is perfecte categorisering noodzakelijk voor perfecte implementatie. Moeilijkheden van fysieke en functionele categorisering vinden we in grofkorreligheid, ondubbelzinnigheid, interpretatie en wederzijdse uitsluitbaarheid. De volgende conditie van perfecte implementatie is de afwezigheid van tijdsdruk. Deze beperking is altijd aanwezig. Een organisatie en de omgeving waarin ze opereert hoeven daarnaast niet statisch te zijn. De laatste conditie is het bestaan van volledige gehoorzaamheid. Als er geen volledige gehoorzaamheid aanwezig is, is controle nodig. In de situatie van volledige controle levert ongehoorzaamheid geen beperkingen op voor de effectiviteit.

5.1.4 Vierde deelvraag

Wat houdt de AEEA-richtlijn in voor productcategorie 9 'meet- en controle-instrumenten'? Hoe is dit geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving?

Deze deelvraag is voornamelijk in paragraaf 3.2 en paragraaf 3.3 behandeld. De AEEA-richtlijn is gericht op preventie van afgedankte EEA en op hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing met als doel de hoeveelheid afvalstoffen te verminderen. In de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur (Rea) is de AEEA-richtlijn geïmplementeerd. De autoriteit en verantwoordelijkheid zijn door Rea verdeeld onder het Ministerie van VROM, de stichting NVMP, verwerkers en producenten. De Minister van VROM is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving. Verwerking dient te gebeuren met behulp van de best beschikbare technieken. Individueel (producent) of collectief (stichting NVMP) moeten systemen worden ingevoerd om AEEA opnieuw te kunnen verwerken.

Bijna alle 'meet- en controle-instrumenten' (productcategorie 9) die elektrische stromen of elektromagnetische velden nodig hebben om naar behoren te kunnen werken, vallen onder de AEEA-richtlijn. Ook apparaten die stroom opwekken, overbrengen of meten vallen onder de regelgeving. Apparatuur met een zeer hoog stroomverbruik, niet verplaatsbare installaties of apparatuur die zelf onderdeel is van apparatuur die buiten de regelgeving valt, is uitgezonderd.

De richtlijn voert producentenverantwoordelijkheid in en stelt producenten en importeurs wettelijk gelijk. Producenten zijn verplicht de hierboven beschreven apparatuur in te nemen. Een producent is bovendien verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van verwerking en vervoer van meet- en controle-instrumenten die de producent op de markt heeft gebracht. Apparatuur die na 13 augustus 2005 op de markt is gebracht moet tevens voorzien worden van een met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak, identificatie van de producent en een aanwijzing waaruit blijkt dat het apparaat na 13 augustus op de markt is gebracht. Jaarlijks dienen de resultaten van uitvoering te worden gemeld aan de minister van VROM. Ook moet de gebruiker geïnformeerd worden over mogelijkheden van verwerking wanneer een nieuw type van een apparaat wordt geproduceerd. Daarnaast moet een producent een mededeling doen (mededelingsplicht) over de manier waarop uitvoering gegeven gaat worden aan de verplichtingen.

5.1.5 Conclusie

De AEEA-richtlijn is gericht op het verminderen van de hoeveelheid AEEA. Als het ontstaan van AEEA deels wordt voorkomen en recycling en terugwinning van afvalstoffen wordt bevorderd, zullen de negatieve milieueffecten van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen verminderen (vervuiling van land, water en lucht en uitputting van de hulpbronnen).

Het verschilt per conditie van 'perfecte' implementatie (Hoofdstuk 4) of er voldaan wordt aan de vereisten van effectieve sturing. De eerste conditie is eenheid. 'Multi-organisatorische sub-optimalisaties' komen op het gebied van coördinatie niet sterk naar voren. De verschuiving naar producentenverantwoordelijkheid maakt het aantal onderdelen waarover de autoriteit verdeeld is klein. Daarnaast worden coördinatieproblemen tussen het beheer van onderdelen ondervangen door de VROM-Nalevingsstrategie. Op het gebied van coördinatie wordt er voldaan aan de vereisten van effectieve sturing. Tegenstrijdigheid van doelstellingen leveren ook 'multi-organisatorische sub-optimalisaties'. Het op tijd ingevoerde en striktere beleid van Nederland voldoet niet aan de theoretische vereisten van effectiviteit bij de markering van meet- en controle-apparatuur. Ook intern levert de AEEA-richtlijn risico's wanneer het streefcijfer voor hergebruik behaald wordt. Tegenstrijdigheid met de hoofddoelstelling vinden we bij de export van hergebruikt EEA naar ontwikkelingslanden die de apparatuur niet milieuvriendelijk kunnen verwerken.

De doelstelling tot verbetering van de kwaliteit van leefomgeving is een norm die uniform is bij alle relevante organisaties. Uniformiteit van normen wordt wel beperkt door de Nalevingsstrategie van de VROM-Inspectie. Het beginsel ‘elke burger wordt geacht de wet te kennen’ is strijdig met de NLS van de VROM-Inspectie. Onbewustheid bij overtreding kan leiden tot het geven van informatie in plaats van repressief optreden. De NLS biedt geen uitgewerkte manier waarop functionarissen handelen. Dit verzwakt de interne uniformiteit en voldoet daarmee op deze punten niet aan de vereisten van effectieve sturing.

Taal draagt het beleid bij de categorisering van productcategorie 9 ‘meet- en controle-instrumenten’. Beperkingen bij de vereisten van effectieve sturing op het gebied van interpretatie vinden we bij de categorisering van ‘fixed installations’. Interpretatie is bovendien aan verandering onderhevig. De verscheidenheid en de onderlinge afwijkingen tussen de hulpmiddelen van categorisering verminderen de ondubbelzinnigheid van de taal die gebruikt wordt. Bovendien lopen er (juni 2006) nog discussies over de uiteindelijke definiëring van sommige begrippen. De producent dient wel in eerste instantie zelf de apparatuur in te delen. Hiermee wordt niet voldaan aan de vereisten die effectieve sturing stelt bij categorisering. Grofkorreligheid van categorisering leidt niet tot beperkingen. De opdeling is arbitrair, maar een nieuwe indeling kost middelen en tijd. De nieuwe indeling zou de eenvoud aan kunnen tasten en is niet per definitie effectiever. De categorieën zijn wederzijds uitsluitbaar. Een consistente werkwijze van het Ministerie van VROM levert geen beperkingen op voor de effectiviteit van sturing bij wederzijdse uitsluitbaarheid.

De AEEA-richtlijn opereert binnen een eindig tijdsbestek. Tijdsdruk wordt met de ingebouwde procedure versterkt door onenigheid op bijna alle hoofdpunten van de AEEA-richtlijn tussen Raad en Parlement. Bovendien is de omgeving niet statisch wanneer we de inschatting van de toename van AEEA bekijken. Ook zijn de producenten lerend mede door oprichting van de NVMP. Door een gebrek aan periodieke informatie bij de veranderende omgeving en lerende organisaties wordt er door de beperkte flexibiliteit niet voldaan aan de vereisten die tijdsdruk stelt voor effectieve sturing.

De onderzochte groep van 40 producenten van meet- en controle-instrumenten bleek het bestaan van de laatste conditie ‘volledige gehoorzaamheid’ te ondermijnen. Wanneer geen volledige gehoorzaamheid aanwezig is, heeft ‘perfecte’ implementatie controle nodig. Ergonomische controle vinden we terug in de subtiele ‘flessenhals’-constructie door deelname aan het uitvoeringssysteem van de NVMP. Vormen van audit en accountancy zien we bij de cijfers die verzameld worden van individuele producenten bij de NVMP. De

NVMP is een intermediair. De ‘suggestielijn’ maakt het mogelijk voor producenten om onofficieel toezicht te houden op mogelijke ‘freeriders’. Waarborg tot lidmaatschap van de NVMP zijn de hoge kosten en kennis die individuele uitvoering met zich meebrengt. De NVMP schept mogelijkheden tot toezicht voor het tegengaan van ‘freeriders’, maar houdt ook actief toezicht op de eigen deelnemers.

Aan de vereisten voor effectieve controle wordt voldaan bij het niveau van controle op de collectieve verplichtingen. De balans is mede uit angst voor ‘freeriders’ verschoven van ontwijking naar assistentie. De weerstand van producenten bij apparatuurverplichtingen gecombineerd met afwezigheid van controle voldoet niet. Alleen het ministerie van VROM moet het overzicht hebben van alle informatie. De huidige vormen van audit en accountancy verhogen het risico op oneerlijkheid. Verborgene weerstand is mogelijk door de moeilijke controleerbaarheid van daadwerkelijke afgifte van AEEA bij een verwerker. Wel is er congruentie tussen de prioriteiten van VROM in verhouding tot de sociale controle van de individuele producent en de NVMP bij de collectieve verplichtingen. Er wordt op dit onderdeel voldaan aan de theoretische vereisten. Horizontaal ontstaan weinig beperkingen voor de effectiviteit van controle door het ontbreken van ‘multi-organisatorische sub-optimalisaties’. Verticale controle voldoet niet aan de theoretische vereisten. De NVMP is een uitvoeringsorganisatie van producenten onder de autoriteit van het Ministerie van VROM. De grip van de NVMP is groot op de populatie. Dit verzwakt de controle van het Ministerie van VROM over de NVMP. Aantasting van deze positie heeft een minder effectieve organisatie als gevolg.

5.2 Aanbevelingen

Aan het eind van dit onderzoek zullen we een aantal aanbevelingen doen. Deze aanbevelingen behandelen we op eenzelfde volgorde als de condities van perfecte implementatie.

De effectiviteit van de implementatie kan verhoogd worden. Het wordt verhoogd door een krachtigere eenheid, sterkere uniformiteit, een centraal georganiseerde categorisering, flexibiliteit op basis van meer informatie en een striktere controle op producenten van meet- en controle-instrumenten. We kiezen niet voor een specifieke hoofdaanbeveling, omdat dit geen recht doet aan de waarde van de verschillende condities.

5.2.1 Aanbeveling Eenheid

De Nederlandse wetgeving omtrent markering van professionele apparatuur wijkt af van sommige lidstaten van de EU. Deze tegenstrijdigheid van wetgeving binnen de Unie leidt voor het Nederlandse bedrijfsleven tot het investeren van meer kennis en middelen. Eenheid binnen de EU dient bevorderd te worden door de juridische insteek van de andere lidstaten te volgen. Apparatuur die enkel bestemd is voor het bedrijfsleven (Business-to-Business apparatuur) zou de verplichting van een met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak niet moeten hebben. De Nederlandse wetgeving maakt echter gebruik van de ruimte die de EU-richtlijn biedt. Hiermee creëert de Nederlandse wetgeving beperkingen op het gebied van eenheid.

5.2.2 Aanbeveling Uniformiteit

Het naleven van de regels draagt bij aan de hoofddoelstelling ‘verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving’. De standaard of norm die gehandhaafd wordt, moet uniform zijn om effectief beleid te kunnen implementeren. De kennis van een bedrijf over regelgeving is moeilijk te achterhalen wanneer overtreding plaatsvindt. Door te kiezen voor een striktere Nalevingsstrategie kan de uniformiteit verhoogd worden in verhouding tot de beginselen van de Nederlandse rechtsstaat. Dit wordt bereikt door geen onderscheid te maken vanuit de VROM-Inspectie tussen bewust en onbewuste overtredingen op basis van de kennis van een producent. Onbekendheid met een wet is geen verontschuldiging voor overtreding van die wet. Door op te treden naar de beginselen van de Nederlandse rechtsstaat, wordt de uniformiteit verhoogd.

5.2.3 Aanbeveling Categorisering

De functionele verdeling verschilt per land in de EU. Dit is van belang, omdat een Nederlandse importeur van buitenlandse apparatuur als producent wordt beschouwd. Artikel 175 biedt echter enige vrijheid voor de manier waarop de gestelde doelstellingen worden

behaald. Dit heeft bijgedragen aan een divers multi-organisatieel patroon wat een verhoogde moeilijkheidsgraad voor coördinatie heeft gecreëerd.

Op dit moment draagt de producent de verantwoordelijkheid voor het categoriseren van zijn eigen apparatuur. De VROM-Inspectie dient deze indeling te controleren. Een centralisatie van de verantwoordelijkheid voorkomt de verschillende interpretaties, dubbelzinnigheid in taal en beschermt de wederzijdse uitsluitbaarheid van de categorieën. De verantwoordelijkheden voor het categoriseren moeten in het geheel worden verschoven van de producent naar een centrale organisatie binnen de EU. Interpretatie van de AEEA-richtlijn over de categorisering is in Nederland divers. Ondubbelzinnigheid in het gebruik van taal is mede door een multi-organisatieel patroon belangrijk. Het aantal producenten en organisaties dat de taal die gebruikt wordt in de AEEA-richtlijn moet beheersen is enorm. De hulpmiddelen geschreven door onder andere collectieve uitvoeringsorganisaties vergroten de verscheidenheid van interpretaties en de problemen van ondubbelzinnigheid. De verantwoordelijkheid die een producent draagt voor het categoriseren van de apparatuur dient verschoven te worden naar een gespecialiseerde organisatie van de EU.

De ‘Commission Guidance’ wordt geschreven als hulpmiddel voor de autoriteiten van de lidstaten. Het verschijnt op dit moment alleen in de Engelse taal. De problemen die categorisering met zich meebrengt zijn divers. Taal draagt de implementatie van de besproken richtlijn. Dit rechtvaardigt een ‘Commission Guidance’ in alle talen. Hulpmiddelen voor de AEEA-richtlijn moeten niet in Nederland, maar centraal worden opgesteld en beschikbaar zijn in alle talen. Dit kan problemen op het gebied van interpretatie, grofkorreligheid, dubbelzinnigheid en wederzijdse uitsluitbaarheid verminderen. Daarnaast maakt het de vele indirecte bronnen die nu geschreven worden deels overbodig. Discussie zal bovendien niet lokaal, maar centraal gevoerd worden. Nederland zal op deze manier geen afwijkende indelingen kunnen handhaven in tegenstelling tot de huidige situatie omtrent bijvoorbeeld ‘fixed installations’.

5.2.4 Aanbeveling Tijdsdruk

Tijdsdruk verwijderen is niet haalbaar. Door het eindige tijdsbestek gecombineerd met lerende organisaties en veranderende omgeving waarbinnen de AEEA-richtlijn werkzaam is, moet er gestreven worden naar flexibiliteit. De informatie kan uitgebreid worden door het

onderzoek wat aan de basis ligt van de richtlijn periodiek te herhalen. Met meer informatie over de daadwerkelijke toename van AEEA kunnen effectievere keuzes gemaakt worden. Dit onderzoek is gedaan in juni 1997 door AEA Technology. De gemaakte inschattingen voor de toekomstige jaren dienen te worden bevestigd ofwel verworpen te worden. De discussie tussen Raad en Parlement moet zich niet richten op de statische informatie, maar worden gebaseerd op periodieke onderzoeken. Door de doelstellingen te baseren op meer informatie van de daadwerkelijke situatie van AEEA kan de implementatie effectiever worden.

5.2.5 Aanbeveling Gehoorzaamheid

De laatste paragraaf van deze scriptie richt zich op de conditie ‘gehoorzaamheid’. De informatie die noodzakelijk is voor de controle van het behalen van de streefcijfers wordt in eerste instantie verzameld door het OAVM. Het OAVM staat onder contract van de NVMP. Iedere producent van meet- en controle-instrumenten heeft informatie die essentieel is voor het verkrijgen van volledige informatie. Deze informatie moet centraal verzameld worden bij het Ministerie van VROM om risico's van oneerlijkheid te verkleinen.

Geen van de onderzochte producenten van meet- en controle-instrumenten heeft enige vorm van controle ervaren van de autoriteiten op productverplichtingen. Dit komt waarschijnlijk omdat er voldaan wordt aan de mededelingsplicht door lidmaatschap bij de NVMP. Wanneer er geen controle wordt uitgevoerd op de resterende verplichtingen kan de autoriteit enkel uitvoeren wat producenten van meet- en controle-instrumenten willen uitvoeren.

Het bereiken van de doelstelling van de AEEA-richtlijn is afhankelijk van het inleveren van apparatuur. Kennis over de apparatuur die ingeleverd kan worden is essentieel voor de gebruiker. De gehoorzaamheid van kennisoverdracht naar de gebruiker bij de met een kruis voorziene verrijdbare afvalbak is laag. Effectiviteit van de AEEA-richtlijn kan verhoogd worden wanneer controle plaatsvindt op de kennisoverdracht.

Literatuurlijst

AEA Technology. (1997). *Recovery of WEEE, Economic and Environmental Impacts*. Abingdon, Oxfordshire.

Beer, S. (1966). *Decision and control*. New York: Wiley.

Beer, S. (1972). *Brain of the firm*. London: Penguin.

Blondel, J. (1972). *Comparing political systems*. London: Weidenfeld and Nicholson.

Bressers, J.T.A., Jong, P. de, Klok, P.-J. & Korsten, A.F.A. (Red.). (1993). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.

Bruijn, J.A. de. (1990). Sturing en 'nieuwe' sturingsinstrumenten. *Beleidswetenschap*, nr. 4, 333-355.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (1995). *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.

Bruijn, J.A. de & Hufen, J.A.M. (1992). Instrumenten van overheidsbeleid. *Beleidswetenschap*, nr. 1, 69-93.

Copius Peereboom, J.W. (1976). *Chemie, mens en milieu*. Assen: Van Gorcum.

Cörvers, R.J.M.C. (2001). *Netwerksturing bij natuurontwikkeling: bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten*. Maastricht: Shaker.

Dietz, F.J. (red.), Heijman, W.J.M. & Kroese, E.P. (1996). *Micro-economie* (3^{de} herz. druk). Houten: Stenfert Kroese.

Dijkstra, W. & Smit, J.H. (1999). *Onderzoek met vragenlijsten: een praktische handleiding*. Amsterdam: VU.

Europese Commissie, Directoraal-Generaal Milieu. (2006). *Frequently Asked Questions on Directive 2002/95/EC on the Restriction of the Use of some Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment (RoHS) and Directive 2002/96/EC on Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE)*. Brussel.

The Estimates Committee. (1962). *10th Report from the Estimates Committee*, HC 282 1962-1962. (Military Expenditure Overseas).

Doelen, F.C.J. van der & Klok, P.-J. (1989). Beleidsinstrumenten. In Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. New York: Wiley.

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

Godfroij, A. J. A. & Nelissen, N. J. M. (red.). (1993). *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Bossum: Dick Coutinho.

Goudzwaard, B. (1970). *Ongeprijsde Schaarste: een onderzoek naar de plaats van expretiale of ongecompenseerde effecten in de theoretische economie en de leer der economische politiek*. Den Haag: Van Stokkum.

Govers, H. (1988). *Natuur, techniek en milieupolitiek: naar een marxistische analyse van milieuverontreiniging en milieupolitiek*. Utrecht: Van Arkel.

- Goverde, H.J.M. (1993). *Verschuivingen in het milieubeleid: van milieuhygiëne naar omgevingsmanagement*. In Godfroij, A.J.A. & Nelissen, N.J.M. (red.), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Bussum: Coutinho.
- Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hall, R.H. (1991). *Organizations. Structures, processes and outcomes*. Englewood: Prentice Hall.
- Heuvel, J.H.J. van den. (1998). *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hood, C. (1976). *The limits of administration*. London: John Wiley.
- Hoogerwerf, A. (red.). (1984). *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*. *Acta Politica*, nr. 19, 493-532.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hufen, J.A.M. & Ringeling, A.B. (Red.). (1990). *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA.
- Jouvenel, B. de. (1963). *The pure theory of politics*. Cambridge: University Press.
- Kappelhof, A.C.M. (1990). *Tussen aansporen en opsporen: geschiedenis van 25 jaar staatstoezicht op de volksgezondheid*. Den Haag: SDU.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de & Kickert, W.J.M. (red.). (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in netwerken*. Den Haag: VUGA.

Klijn, E. H., Bueren, E.M. van & Koppenjan, J.F.M. (2000). *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Delft: Eburon.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, nr. 2, 143-167.

Klijn, E.H. & Teisman, G. (1992). Besluitvorming in beleidsnetwerken. *Beleidswetenschap*, nr. 1, 32-51.

Leroy, P. (1994). De ontwikkeling van het milieubeleid en van de milieubeleidstheorie. In Glasbergen, P., *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* (35-58). Den Haag: VUGA.

Meadows, D.L. (1972). *The limits of growth: a report for the club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books.

Metcalfe, L. (1974). Systems models, economic models and the causal texture of organizational environments. *Human Relations*, nr. 27, 639-663.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). (2003a). *De VROM-Nalevingsstrategie*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). (2003b). *Daadkracht in handhaving*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). (2005a). *Buiten beeld: export van afgedankte elektrische en elektronische apparaten*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). (2005b). *Welke apparaten vallen onder het Besluit/Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur?* Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). (2005c). *Mededeling conform Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur Zaaknr. PBAAE04001*. Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). (2006). *Handhaving afgedankte elektronica 2005*. Den Haag.

Nederlandse Verwijdering Metalektrische Producten (NVMP). (2005a). *Markering elektr(on)ische apparatuur*. Zoetermeer.

Nederlandse Verwijdering Metalektrische Producten (NVMP). (2005b). *Informatieverplichtingen*. Zoetermeer.

Nederlandse Verwijdering Metalektrische Producten (NVMP). (2005c). *Handreiking voor deelnemende bedrijven aan het NVMP-Verwijderingssysteem*. Zoetermeer.

Nederlandse Verwijdering Metalektrische Producten (NVMP). (2005d). *Bea indicator: handreiking tot bepaling van de werkingssfeer van het Besluit beheer elektr(on)ische apparaten (Bea) en de AEEA-richtlijn (WEEE Directive) voor elektr(on)ische apparaten*. Zoetermeer.

Nelissen, N.J.M., Ikink, T. & Ven, A.W. van de (red.). (1992). *Overheid: vernieuwer of vernieler?* Leiden: Stenfert Kroese.

Nelissen, N.J.M. (1993a). Milieubeleid, experimenteren met nieuwe vormen van sturing? In Wal, G.A. van der, en Hoogendoorn, R.M., *Natuur of milieu: filosofische overwegingen bij milieu en beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Nelissen, N.J.M. (1993b). Over 'net' werken in netwerken. In Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de, en Kickert, W.J.M., *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur* (169-175). Den Haag.

Oosterhuis, F.H. & Grijp, N.M. van der. (2003). *Handboek implementatie EU-milieubeleid in Nederland*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Parkinson, C.N. (1965). *Parkinson's Law*. Harmondsworth: Penguin.

Peppel, R.A. van de & Herweijer, M. (1994) Het communicatieve sturingsmodel, in Glasbergen, P., *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* (189-207). Den Haag: VUGA.

Postgate, R. (1934). *How to Make a Revolution*. London: Hogarth Press.

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.

Putt, A.D. & Springer, J.F. (1989). *Policy research: concepts, methods and applications*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Randall, R. (1974). Influence of environmental support and policy space on organizational behaviour. *Administrative Science Quarterly*, nr. 19, 236-247.

Ringeling, A.B. (1983). *De instrumenten van het beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Ritzer, G. (1993). *The McDonaldization of society*. Thousand oaks: Pine Forge Press.

Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Twist, M.J.W van. (1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Rule, J.B. (1973). *Private Lives and Public Surveillance*. London: Allen Lane.

Simon, H.A. & March, J.G. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.

Stringer, J. (1967). Operational research for multi-organizations. *Operational Research Quarterly*, nr. 18, 105-120.

Smits, J. (1995). *Milieubeleid gestuurd?: een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant*. Amsterdam: Thesis Publishers.

Tatenhove, J. van. (1993). *Milieubeleid onder dak?: beleidsuitvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningen, (dissertatie).

Vickers, G. (1965). *The art of judgment*. London: Chapman and Hall.

Wells, H.G. (1903). A paper on administrative areas read before the Fabian Society. Herdruk in Maas, A. (1959). *Area and power*. The Free Press: Glencoe.

Winsemius, P. (1986). *Gast in eigen huis: beschouwingen over milieumanagement*. Alphen aan den Rijn: Samson.

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

Wetgeving

Richtlijn 2002/96/EG

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=nl&numdoc=32002L0096&model=guichett

Richtlijn 2002/95/EG

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=nl&numdoc=32002L0095&model=guichett

Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur (Bea)

http://www.vrom.nl/get.asp?file=/docs/milieu/besluit_beheer_elektrische_en_elektronisch_apparatuur.pdf

Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur (Rea)

http://www.vrom.nl/get.asp?file=/docs/milieu/regeling_beheer_elektrische_en_elektronische_apparatuur.pdf

Bijlagen

Bijlage 1: Richtlijn 75/442/EEG, Bijlage IIB

Handelingen voor nuttige toepassingen

Bijlage 2: Interviews

Bijlage 3: Vragenlijst

Bijlage 4: Enquête producenten

Bijlage 1 Richtlijn 75/442/EEG, Bijlage IIB

Handelingen voor nuttige toepassingen:

- R 1 Hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking
- R 2 Terugwinning van oplosmiddelen
- R 3 Recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostbemesting en bemesting met andere biologisch omgezette stoffen)
- R 4 Recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen
- R 5 Recycling/terugwinning van andere anorganische stoffen
- R 6 Terugwinning van zuren of basen
- R 7 Terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan
- R 8 Terugwinning van bestanddelen uit katalysatoren
- R 9 Herraffinage van olie en ander hergebruik van olie
- R 10 Uitrusten voor landbouwkundige of ecologische verbetering
- R 11 Gebruik van afvalstoffen die bij een van de onder R 1 tot en met R 10 genoemde behandelingen vrijkomen
- R 12 Uitwisseling van afvalstoffen voor een van de onder R 1 tot en met R 11 genoemde behandelingen
- R 13 Opslag van afvalstoffen bestemd voor een van de onder R 1 tot en met R 12 genoemde behandelingen (met uitsluiting van voorlopige opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van produktie)

Bijlage 2: Interviews

Acal Nederland, Quality Assurance Manager: A. van Waas.

Airsense Technology Benelux, Commercieel medewerker binnendienst: H. Bronkhorst.

Akam Electronics, Accountmanager: G. Kalfsbeek.

Cito Phoenix, Manager Kwaliteit, Arbo en Milieu: F. van Rennes.

Desu Systems, Algemeen Directeur: R.W. Verkroost

Dexter, Algemeen Directeur: C. Kist.

DH Group Benelux , Commercieel Manager: K. Leeflang.

Diamond Telecom Products, Algemeen Directeur: L. Lameijn.

Dräger Safety UK, Manager Quality en Assurance: G. Mills.

Dräger Safety ISS, Medewerker Kwaliteit, Milieu en Standaarden: M. Schnoor.

Display Electronika, Medewerker Verkoop: Dhr. Sturkenboom.

DL Tech Nederland, Sales Manager: B. Kruithof.

Electronic Trading Benelux, Medewerker Personeelszaken: Mw. Swart.

Eutronix, Sales, Security and Products: D. Verstraeten.

GTI Electroproject, Hoofd Inkoop en Logistiek: P.J. van de Hee.

Harstra Instruments, Medewerker Sales: J. Gerritse.

Hartwig Instruments, Algemeen Directeur: R.A.M. Hartwig

Hytech, Hoofd Productie: Dhr van Breughel.

ISG Thermal Systems, Sales Manager: D. Newman.

KNF Verder Benelux, Algemeen Directeur: W. Broers.

Krohne Nederland, Hoofd kwaliteitsdienst: Dhr. van de Graaf.

Lindeman, Export Manager: A. Brabander

Miele Nederland, Medewerker Klantencontact: Dhr van Gastel.

Novar Nederland, Algemeen Directeur, M. van Gaal.

Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten, Medewerker Klantencontact:
D. Tuinfort.

Pneuman, Algemeen Directeur: A.J. Koning

Vierpool, Management Assistent: M. Schardijn.

Wagner Nederland, Hoofd Verkoop: B. Kerkstra.

Zoll International Holding, Quality Assurance Manager: E. Rozenboom.

Bijlage 3 Vragenlijst

De vragen verschillen enigszins per gesprek. De onderstaande vragen moeten als basis voor het gesprek gezien worden.

NVMP:

- Wat is de reikwijdte en hoogte van de verwijderingsbijdrage voor meet- en controle-instrumenten?
- Wat zijn de verplichtingen voor apparaten van productcategorie 9 voor B2B-apparatuur ?
- Op welk moment is een importeur van meet- en controle-instrumenten de verwijderingsbijdrage verschuldigd voor producten welke worden geïmporteerd uit het buitenland om de voorraad op peil te houden?
- Bij wie ligt/liggen de verantwoordelijkheden voor het markeren / identificeren / het heffen verwijderingsbijdrage / afdracht aan OAVM en de uiteindelijke afvoer van AEEA indien apparaten uit het buitenland worden geleverd?
- Bij wie ligt/liggen de verantwoordelijkheden voor het markeren / identificeren / het heffen verwijderingsbijdrage / afdragingen aan OAVM en de uiteindelijke afvoer van AEEA indien apparaten uit het binnenland worden geleverd?
- In het “Uitvoeringsplan verwijderingstructuur van elektrische en elektronische apparatuur” verneem ik op bladzijde 7 de verplichting om de aantallen van alle verkochte elektrische en elektronische artikelen (ook indien hier geen verwijderingsbijdrage op wordt geheven) op te geven. Op welke wijze dient deze specificatie te worden weergegeven?

Producenten:

- Wat houdt de AEEA-richtlijn voor uw bedrijf in?
- Hoe heeft u aan verplichtingen van de AEEA-richtlijn vorm gegeven?
- Bent u lid geworden van een collectieve uitvoeringsorganisatie?
-> Indien ja -> Welke organisatie? / Wanneer lid?
-> Indien nee -> Hoe wordt de eventuele individuele uitvoering vorm gegeven?
- Wat ziet u als rol voor uw organisatie bij de hoofddoelstelling van de AEEA-richtlijn ‘verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving’?
- Wat voor aanbevelingen zou u hebben voor de implementatie van de AEEA-richtlijn?

Bijlage 4 Enquête producenten

Rotterdam, 1 januari 2006

Betreft: AEEA-regelgeving

Geachte heer/mevrouw,

Producenten en importeurs van elektrische apparaten zijn vanaf 1 januari 1999 verantwoordelijk voor milieuvriendelijke inzameling en recycling op het moment dat deze apparaten door de eindgebruiker worden afgedankt. Vanaf 13 augustus 2004 is de regeling eveneens van kracht voor 'business to business'-apparaten. Graag zouden we van u weten in hoeverre de door u geleverde producten aan deze regelgeving voldoet. Specifiek kent de regelgeving een aantal concrete verplichtingen voor producten welke op de Nederlandse markt worden aangeboden.

Ten eerste de *markering*¹⁴ van elektr(on)ische apparatuur. Alle vanaf 13 augustus 2005 op de Nederlandse markt gebrachte elektr(on)ische apparatuur moet in principe worden gemarkeerd. Deze verplichting bestaat uit drie gedeelten:

- 1) De van een kruis voorziene verrijdbare afvalbak¹⁵ ;
- 2) Identificatie van de producent (bijvoorbeeld merk of registernummer, als deze maar in het register van het collectieve systeem staan).
- 3) Een tijdsaanduiding dat het apparaat na 13 augustus 2005 op de markt is gebracht. Dit kan op twee verschillende manieren:
 - a) door het aanbrengen van een datum, al dan niet gecodeerd:
 - i) indien het ongecodeerd geschiedt, moet dit conform EN 28601¹⁶;
 - ii) indien gecodeerd dan dient de code aan de verwerkers (in dit geval het collectief systeem) bekend te worden gemaakt;
 - b) door middel van een zwarte balk volgens EN 50419¹⁷, derhalve gecombineerd met de doorkruiste afvalbak¹⁸. Beide aanduidingen (a en b) mogen tegelijkertijd worden aangebracht.

Merknaam, handelsmerk of bedrijfsregistratienummer dienen te zijn vermeld in het producenten register van de betrokken lidstaat (in dit geval het collectieve systeem). In Nederland geschiedt dit bijvoorbeeld door opgave via de merkenlijst bij het aangaan van de deelnemersovereenkomst bij de stichting Nederlandse Verwijdering Metalektro Producten (NVMP).

¹⁴ AEEA richtlijn 2002/96/EG; art. 10 lid 3, art. 11, -bijl IV / Regeling Beheer elektrische en elektronische apparatuur (REA) (Staatscourant 2004, nr 142) / NVMP

¹⁵ Zie bijlage 1

¹⁶ Europese norm: 28601 : YYYY-MMM-DD

¹⁷ Europese norm: 50419 : zwarte balk

¹⁸ Zie bijlage 1, figuur 2

Ten tweede bestaat er de *informatieverplichting*¹⁹. Iedere producent die een nieuw type elektrisch en elektronisch apparaat op de markt brengt heeft een tweetal informatieverplichtingen.

De eerste informatieplicht betreft een algemene verwijzing dat het apparaat hergebruikt kan worden als product of materiaal. Deze verwijzing moet zijn gericht aan inrichtingen die het apparaat repareren, onderhouden of verwerken.

Bij de tweede informatieplicht geldt dat, als de reparateur, onderhoudsinstelling of verwerker dit nodig heeft, de producent bovendien aanwijzing moet geven over de verschillende onderdelen en materialen van de apparatuur, alsmede over de plaatsen in de apparatuur waar zich gevaarlijke stoffen en preparaten bevinden. Dit kan geschieden in de vorm van een gebruiksaanwijzing²⁰ of in de vorm van elektronische media (website of CD-ROM).

Producenten, of derden die in hun naam handelen, dienen systemen in te voeren voor de *verwerking van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur* (AEEA). Producenten kunnen de systemen individueel en/of collectief (NVMP) invoeren. We vragen ons af of het conform artikel 7 REA mogelijk is om de door u geproduceerde professionele apparatuur in te leveren.

Bovendien verbiedt de REA²¹ richtlijn vanaf 1 juli 2006 het op de Europese markt brengen van nieuwe elektrische en elektronische apparaten, die meer dan de maximum toegelaten hoeveelheid lood, cadmium, kwik, zeswaardig chroom, brandvertragende poly-gebromeerde bifenyl (PBB) en poly-gebromeerde difenylether (PDBE) bevatten. Er zijn een aantal vrijgestelde toepassingen van deze stoffen (o.a. productcategorie 9: meet- en regelinstrumenten), maar we willen graag informeren in hoeverre u denkt de wetgeving te hebben geïmplementeerd op deze datum.

Schematisch zijn de verplichtingen opgesomd in bijlage 3, zou u zo vriendelijk willen zijn de bijlage in te vullen en naar ons terug te sturen.

Met vriendelijke groet,

Jordi van den Oord

¹⁹ Bronnen: AEEA richtlijn; art. 11 / Regeling Beheer elektrische en elektronische apparatuur (REA) / NVMP

²⁰ Zie bijlage 2: Een gebruiksaanwijzing voor Dräger producten

²¹ Bronnen: EU-richtlijn 2002/95 / Besluit van 6 juli 2004, houdende regels met betrekking tot het afvalbeheer en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (BEA).

Bijlage 1



Figuur 1



Figuur 2

Bijlage 2

IfU- WEEE English:
Revision: July 5th, 2005

EU-wide regulations for the disposal of electric and electronic appliances which have been defined in the EU Directive 2002/96/EC and in national laws are effective from August 2005 and apply to this device.

Common household appliances can be disposed of using special collecting and recycling facilities. However, as this device has not been registered for household usage, it must not be disposed of through these means. The device can be returned to your national Sales Organization for disposal. Please do not hesitate to contact the above if you have any further questions on this issue.

IfU- WEEE English:
Revisie: July 5th, 2005

De Europese regelgeving voor het afvoeren van elektrische en elektronische apparaten die zijn gedefinieerd in de EG-richtlijn 2002/96/EC en in nationale wetgeving is van kracht vanaf augustus 2005 en van toepassing op dit apparaat.

Gewone huishoudelijke apparatuur kan worden afgevoerd via speciale verzamel- en recyclevoorzieningen. Echter, omdat dit apparaat niet is geregistreerd voor huishoudelijke toepassing, mag het niet via deze voorzieningen worden afgevoerd. Dit apparaat kan voor afvoer worden geretourneerd aan uw lokale verkooporganisatie. Aarzel niet contact met ons op te nemen indien u nog vragen over dit onderwerp heeft.

Bijlage 3

Aub ingevuld terugsturen/terugfaxen naar:

Jordi van den Oord
 Mijnsherenlaan 215 C
 3081GR Rotterdam
 Tel.: (+31) 6 4807 6807
 Fax: (+31) 10 4846 501

BEDRIJFSNAAM: _____

CONTACTPERSOON: _____

TELEFOON: _____

| | Wel aan voldaan | Niet aan voldaan | Indien NIET voldaan, datum van gereedheid: |
|--|-----------------|------------------|--|
| <i>Markering:</i> | | | |
| 1) Symbool afvalbak | | | |
| 2) Merk of Registrernr. | | | |
| 3) Tijdsaanduiding (na 13-08-2005) | | | |
| <i>Informatieverplichting:</i> | | | |
| 1) Gebruiksaanwijzing | | | |
| <i>2002/95/EG:</i> | | | |
| Per 01-07-2006 Beperking gebruik bepaalde gevaarlijke stoffen | | | |

Is het mogelijk om de door u geproduceerde professionele apparatuur bij u in te leveren? (doorkruis het goede antwoord)

- Ja
- Nee

