



Implementatie Zwemwaternrichtlijn: alleen formeel, of ook materieel?

Een onderzoek naar de verschillen in de implementatie van de Europese Zwemwaternrichtlijn tussen Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk op basis van een historisch-institutioneel perspectief

Januari 2020

Koen Jacobs (s4574648)

Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen, Bestuurskunde

Masterthesis Bestuurskunde

Scriptiebegeleider: prof. dr. M. (Michiel) Herweijer

Tweede lezer: prof. dr. E. (Ellen) Mastenbroek



Radboud Universiteit Nijmegen



Voorwoord

Voor veel studenten is het schrijven van hun masterscriptie de kroon op hun studieloopbaan, en zo beschouw ik mijn onderzoek ook. Dit is de laatste opdracht die ik als student bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen schrijf en dit is dan voor mij ook een moment om even bij stil te staan. Toen ik het Waterschap Limburg een mail had gestuurd waarin ik aangaf daar graag stage te willen lopen en daar onderzoek te doen naar de aanstaande invoering van de Omgevingswet, had ik nog niet helemaal voor ogen welk vraagstuk dit zou betreffen. Dit werd zwemwater; een onderwerp waar ik me tot voorheen nog niet in had verdiept.

Gedurende mijn stageperiode heb ik veel geleerd over processen binnen het Waterschap en over de aanstaande Omgevingswet. Deze wet wordt beschouwd als de grootste wetswijziging sinds de invoering van de Grondwet in 1848, en het was me al snel duidelijk dat er ook wat betreft zwemwater het een en ander zou veranderen. Aan mij was de taak om dit in beeld te brengen en -indien mogelijk- hier ook een wetenschappelijke invalshoek bij te betrekken. Na een paar maanden was het voor mezelf duidelijk dat dit laatste moeilijk ging worden, en dus heb ik besloten het onderzoek wat ik voor mijn stage heb gedaan voor het grootste deel los te koppelen van mijn masterscriptie. Alhoewel beide onderwerpen zwemwater als hoofdthema hadden, hebben beide onderwerpen ook een andere invalshoek.

Dit leidde ertoe dat ik wat betreft mijn masterscriptie de eerste maanden aan het vissen was hoe ik een koppeling kon maken naar een wetenschappelijk vraagstuk. Omdat ik altijd wel interesse heb gehad in Europese vraagstukken, heb ik na een aantal maanden na afstemming met mijn scriptiebegeleider besloten onderzoek te doen naar de bron van de Nederlandse (en Europese) regelgeving omtrent zwemwater: de Zwemwaterrichtlijn. Echter voordat ik mijn onderwerp concreet helder had, was mijn stageperiode al voorbij. Dit heeft ertoe geleid dat ik mijn onderzoek later dan gewenst heb afgerond. Maar zoals een bekend spreekwoord luidt: beter laat dan nooit. Terugkijkend ben ik tevreden over het proces wat ik heb doorlopen, want het heeft me geleerd zelfstandig onderzoek te doen en mijn eerste ervaring op te doen in het ambtelijk apparaat.

Dit was allemaal niet gelukt zonder de mensen die mij gedurende dit proces hebben geholpen. Ten eerste mijn collega's bij het Waterschap, die mij bijvoorbeeld hebben meegenomen naar landelijke overleggen over zwemwater en die mij hebben geholpen met het leren kennen van de organisatie. In het bijzonder Lianne Jaspers, die mij gedurende mijn stageperiode heeft begeleid met mijn dagdagelijkse zaken gedurende. Daarnaast zou ik speciale dank willen geven aan Michiel Herweijer, mijn scriptiebegeleider vanuit de Radboud Universiteit, die altijd klaar stond met antwoorden op mijn vragen en suggesties gaf als ik bij mijn onderzoek vastliep. Ik heb de gesprekken altijd als prettig en nuttig ervaren. Tot slot wens ik iedereen veel leesplezier!

Inhoudsopgave

Voorwoord	p.2
Inhoudsopgave	p.3
1. Inleiding	p.6
1.1 Aanleiding	
1.2 Probleemstelling	p.9
1.3 Relevantie	p.10
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	p.11
1.4 Voorbeschouwing theoretisch kader	
1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader	p.14
1.6 Leeswijzer	p.14
2. Beleidskader	p.16
2.1 Europees recht	
2.2 Europese richtlijnen	p.17
2.2.1 Harmonisatie	p.19
2.2.2 Implementatieplicht	
2.2.3 Andere voorschriften	p.20
2.3 Zwemwaterrichtlijn	p.21
2.3.1 Doel en afbakening	
2.3.2 Kwaliteit en beheer van zwemwater	p.22
2.3.3 Zwemwaterkwaliteitsbeoordeling en indeling van zwemwater	p.24
2.3.4 Zwemwaterprofiel	
2.3.5 Rapportage en informatie-uitwisseling	p.25
2.3.6 Uitvoering en inwerkingtreding	
3. Theoretisch kader	p.26
3.1 Implementatie	
3.1.1 Definitie	p.27
3.1.2 Uitvoering	p.28
3.2 Bestuurskracht	p.29
3.2.1 Decentrale machtsverhoudingen	p.30
3.2.2 Financiële middelen	p.32
3.3 Bestuurlijke drukte	p.33
3.3 Communicatie bij toezicht	p.34
3.4 Conceptueel model	p.36
4. Methodologisch kader	p.38
4.1 Onderzoeksmethode- en strategie	
4.1.1 Enquête	
4.1.2 Experiment	p.39
4.1.3 Deskresearch	
4.1.4 Casestudy	
4.1.5 Verdere bestuurskundige onderzoeksmethodes	p.41
4.2 Selectie casus en onderzoekseenheden	p.42

4.3 Operationalisatie	p.43
4.3.1 Onafhankelijke variabelen	p.44
4.3.1.1 Bestuurskracht	
4.3.1.3 Bestuurlijke drukte	p.45
4.3.1.4 Communicatie bij toezicht	p.46
4.3.2 Afhankelijke variabele(n)	p.47
4.3.2.1 Formele implementatie	
4.3.2.2 Materiële implementatie	p.48
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	p.49
4.4.1 Validiteit	p.49
4.4.2 Betrouwbaarheid	p.50
5. Resultaten en analyse	p.51
5.1 Europese Unie	
5.2 Duitsland	
5.2.1 Formele omzetting en taakverdeling	
5.2.2 Financiën	p.53
5.2.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen	
5.2.4 Communicatie en toezicht	p.54
5.2.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen & profiel	
5.2.6 Samenvatting	p.55
5.3 Frankrijk	p.56
5.3.1 Formele omzetting en taakverdeling	
5.3.2 Financiën	p.58
5.3.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen	
5.3.4 Communicatie en toezicht	p.59
5.3.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen & profiel	
5.3.6 Samenvatting	p.60
5.4 Hongarije	p.61
5.4.1 Formele omzetting en taakverdeling	
5.4.2 Financiën	p.62
5.4.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen	
5.4.4 Communicatie en toezicht	
5.4.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen & profiel	p.63
5.4.6 Samenvatting	p.65
5.5 Nederland	
5.5.1 Formele omzetting en taakverdeling	
5.5.2 Financiën	p.67
5.5.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen	
5.5.4 Communicatie en toezicht	
5.5.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen & profiel	p.68
5.5.6 Samenvatting	p.69
5.6 Verenigd Koninkrijk	
5.6.1 Formele omzetting en taakverdeling	
5.6.2 Financiën	p.70
5.6.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen	
5.6.4 Communicatie en toezicht	p.71
5.6.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen & profie	p.72

5.6.6 Samenvatting	p.73
5.7 Zweden	
5.7.1 Formele omzetting en taakverdeling	
5.7.2 Financiën	p.75
5.7.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen	
5.7.4 Communicatie en toezicht	
5.7.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen & profiel	p.76
5.7.6 Samenvatting	p.77
5.8 Tot besluit	
6. Vergelijking en analyse	p.78
6.1 Formele implementatie	
6.2 Bestuurskracht	
6.3 Bestuurlijke drukte	p.80
6.4 Communicatie bij toezicht	p.81
6.5 Materiële implementatie in de lidstaten met elkaar vergeleken	p.82
6.6 Variabelen met elkaar vergeleken	p.83
7. Conclusie en reflectie	p.86
7.1 Conclusie	
7.2 Reflectie	p.88
7.2.1 Theoretische reflectie	
7.2.2 Methodologische reflectie	p.90
8. Literatuurlijst	p.93
8.1 Wetenschappelijke referenties	
8.2 Overige referenties	p.98

1. Inleiding

§1.1 Aanleiding

“Zes jongens die vorige week een duik namen in de Eem zijn daar flink ziek van geworden. Ze kregen koorts en diarree, moesten overgeven en hadden spontaan bloedneuzen. Het waterschap vertelde een van de ouders dat de klachten waarschijnlijk zijn veroorzaakt door het inslikken van vervuild rivierwater.”

(Algemeen Dagblad, 2018).

Het fragment hierboven laat één van gevolgen zien die een slechte waterkwaliteit op de volksgezondheid kan hebben. 2018 was één van de droogste jaren in Europa ooit gemeten en dit heeft tot de dag van vandaag nog grote effecten voor bijvoorbeeld de kwaliteit van zwemwater, ‘regulier’ water en de grondwaterstand (Landelijke Coördinatiecommissie Watervdeling, 2019). Omdat Nederland misschien wel bij uitstek hét waterland in de wereld is, zijn deze gevolgen voor veel mensen en bedrijven goed merkbaar. Zo heeft deze droogte ook gevolgen voor het zwemwater in Nederland. Alleen al in Gelderland waarschuwt de provincie, nog geen week na de start van het zwemseizoen op 1 mei, dat op maar liefst veertien zwemlocaties in de provincie zich mogelijk gevaarlijke situaties kunnen voordoen door het lage waterpeil, de hoge proliferatie van blauwalgen en de proliferatie van ziekteverwekkende fecale bacteriën of virussen (Omroep Gelderland, 2019). Om te voorkomen dat mensen ziek worden of gewond raken door te zwemmen in een oppervlaktewaterlichaam waar mensen ziek in kunnen worden of gewond in kunnen raken, ligt er op dit gebied voor de overheid een taak.

Omdat in het licht van overheidstaken op het gebied van veiligheid de Europese Unie een belangrijke speler is, wordt een groot gedeelte van het veiligheidsbeleid omtrent zwemwater vanuit Europees verband vormgegeven. De Europese Economische Gemeenschap gaf in 1975 al aan dat op het oog van de publieke gezond- en veiligheid (Raad van Europese Gemeenschappen, 1975) het voor de overheid gelet op haar taak om te zorgen voor de veiligheid van haar burgers van belang is om vervuiling van zwemwateren tegen te gaan. In die tijd was het namelijk in veel lidstaten nog aan de orde van de dag dat rioolwater werd geloosd in bijvoorbeeld meren en zeeën waar ook in werd gezwommen, zonder echt oog te hebben voor de effecten die dit zou hebben op de volksgezondheid. Daar wilde men in Europees verband, ook met het oog op de explosieve groei van het toerisme, iets aan doen en werd besloten om de zogeheten Europese Zwemwaterrichtlijn 76/160/EEG op te stellen. Hiermee



hoopte de Europese Gemeenschap de kwaliteit van wateren waar veel in werd gezwommen te bevorderen en zo de volksgezondheid te verbeteren.¹ Deze richtlijn is in 2006 geactualiseerd in de nieuwe Zwemwaterrichtlijn 2006/7/EG, die gedurende een proces van enkele jaren is ontwikkeld om de waterkwaliteit voor zwemlocaties verder te verbeteren.

De Europese Zwemwaterrichtlijn is één van voorbeelden van beleid dat op Europees niveau is vastgesteld. Europese wetgeving is een belangrijk onderdeel van de nationale wetgeving en ondanks dat de directe invloed hiervan op de Nederlandse wetgeving niet altijd even duidelijk is, zal het naar alle waarschijnlijkheid steeds meer invloed krijgen op nationaal beleid (Segers, 2019). Problematieken met betrekking tot zwemwaterkwaliteit, zoals de verontreiniging door uitwerpselen van watervogels, beperken zich niet tot één land. Alhoewel er vanuit de Europese Unie een richtlijn is opgesteld die landen oproept zich aan bepaalde doelstellingen te houden, mogen lidstaten nog wel zelf bepalen hoe zij deze richtlijn in de praktijk precies uitwerken. Europese richtlijnen worden normaal gesproken eerst door de eigen (nationale) wetgever geconverteerd in nationale regels voordat deze in het desbetreffende staatsblad komen te staan. Hiermee kunnen Europese richtlijnen als een belangrijke bron van werk voor de nationale regelgevers worden genoemd en vormen zij ook meestal de meest directe vorm van invloed die Europese regels op nationale wetgeving heeft (Bovens & Yesilkagit, 2005), al stellen Bovens en Yesilkagit daarentegen dat het percentage Nederlandse wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen dat door de Europese Unie wordt beïnvloed lager is dan normaliter wordt verondersteld. Wanneer Europese wetgeving in strijd is met de nationale wetgeving in een land, dient de nationale wetgeving te worden aangepast. Ook De Jong & Herweijer (2004) stellen dat er vooralsnog geen gegronde reden is om aan te nemen dat de Europese Unie de belangrijkste kiem is achter de numerieke groei van het aantal wettelijke regelingen in Nederland.

Uiteindelijk wordt er door de Europese Commissie elk jaar een rapport opgesteld over de zwemwaterkwaliteit van elke lidstaat. De parameters en de minimale normen voor de zwemwaterkwaliteit zijn in elke lidstaat hetzelfde en de kwaliteitsbeoordeling van een zwemlocatie wordt aan de hand van het vierjarig gemiddelde bepaald. De parameters die de kwaliteit van het zwemwater bepalen, zijn *Escherichia coli* en Intestinale enterokokken. Deze

¹ In dit onderzoek wordt de Zwemwaterrichtlijn 2006/7/EG onderzocht en wordt de Zwemwaterrichtlijn 76/160/EEG over het algemeen buiten beschouwing gelaten. Omdat de Europese Unie in de loop der jaren qua structuur en naamgeving enkele keren is gewijzigd, bijvoorbeeld de overgang tussen de Europese Gemeenschap en de Europese Unie, is het belangrijk om op te merken dat in dit onderzoek de verschillen qua structuur e.d. tussen voor het grootste deel buiten beschouwing worden gelaten.

twee bacteriën komen in de uitwerpselen van warmbloedige dieren zoals watervogels voor. Doordat deze bacteriën relatief eenvoudig te meten zijn, geven ze een indicatie van de globale vervuiling van het desbetreffende water. Verder wordt de proliferatie van cyanobacteriën, in de volksmond ook wel bekend als blauwalg, ook als parameter bij de monitoring meegenomen; de resultaten uit de quick scan van de cyanobacteriën hebben echter geen effect op de beoordeling van de kwaliteit en gaat veelal over kortstondige verontreiniging als gevolg van bijvoorbeeld warm weer.²

Zoals gezegd kunnen lidstaten de uitwerking van de gegeven richtlijnen vormgeven. Dit is ook conform artikel 2.2 van de Europese Zwemwaterrichtlijn 2006/7/EG het geval bij het toezien op de naleving van de eisen van de richtlijn of de keuze van een lokale c.q. nationale autoriteit waaraan deze taak is gedelegeerd (Europese Commissie, 2006). In Nederland is de Europese Zwemwaterrichtlijn vertaald en verankerd in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemlocaties (afgekort Whvbz), het aanhangende besluit (afgekort Bhvbz) en de aanhangende regeling (afgekort Rhvbz). Hierbij staan provincies aan de lat om de wettelijke taken op het gebied van het toezicht en controle op zwemwater en is de waterkwaliteitsbeheerder belast met onder andere de monitoring en de rapportering ervan. Deze wetgeving wordt per 2021 geïntegreerd in de Omgevingswet³, maar afgezien van wat accentverschuivingen en meer beleidsvrijheid voor decentrale overheden blijven de bepalingen die vanuit de Whvbz, haar besluit en regeling zijn gesteld vrijwel gelijk.

In andere landen zit de omzetting van Europese richtlijnen naar nationale wetgeving echter weer net iets anders in elkaar, omdat de omzetting mede afhankelijk is van de staatsinrichting van het land in het licht van bijvoorbeeld de eenheidsstaat of de federale staat als karakter. Zo nemen de deelstaten in de Bondsrepubliek Duitsland voor het grootste deel de taken op zich, maar berusten deze taken in het Verenigd Koninkrijk bij de landelijke Environment Agency (al heeft elk afzonderlijk land binnen het Verenigd Koninkrijk ook een eigen Environment Agency). Wel is het zo dat de algemene trend is dat lagere overheden in de lidstaten steeds meer te maken krijgen met Europese wetgeving; hierdoor is het interessant om te kijken hoe lidstaten

² De chemische samenstelling van het water, bijvoorbeeld ten aanzien van afvalstoffen of medicijnresten, worden onder de Zwemwaterrichtlijn niet gemeten.

³ De Omgevingswet is één van de grootste stelselherzieningen in de Nederlandse geschiedenis, waarbij onder andere honderden losstaande wetten, ministeriële regelingen, algemene maatregelen van bestuur en koninklijke besluiten worden geïntegreerd om tot overzichtelijke en minder regels over de fysieke leefomgeving te komen. Wet- en regelgeving omtrent zwemwater valt hier ook onder, maar de Omgevingswet wordt voor dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.

dit Europees beleid formeel omzetten in wetgeving en hoe de lagere overheden in deze landen hier in de praktijk uitvoering aan geven.

§1.2 Probleemstelling

Deze hierboven geschetste situatie roept de vraag op hoe de vertaling van de Europese Richtlijn 2006/7/EG in de nationale wetgeving is aangepakt en verankerd en waarom het ene land kiest voor een andere invulling dan het andere land, lettend op bijvoorbeeld de invloed van de staatsinrichting of de invloed van de mate van formele implementatie. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dus vervolgens: *In hoeverre kunnen de verschillen in de materiële implementatie van de Europese Zwemwaterrichtlijn 2006/7/EG worden verklaard en hangen deze verschillen samen met verschillen in de formele implementatie?*

Deze hoofdvraag wordt gesteld om erachter te komen hoe lidstaten van de Europese Unie Europese de Zwemwaterrichtlijn hebben omgezet en geïmplementeerd in nationaal beleid en in hoeverre deze verschillen kunnen worden verklaard. Dit gaat dus dieper dan alleen de formele implementatie, omdat de formele implementatie niet altijd goed laat zien hoe er daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan beleid, en dus in dit geval Europese richtlijnen in het bijzonder. Het is immers mogelijk dat een lidstaat de EU-regels in haar wetboek perfect overneemt, maar deze niet echt tot uitvoering brengt zoals de richtlijn beoogt. Hier is dan sprake van een vorm van schijnmedewerking die vanuit Brussel moeilijk kan worden vastgesteld en die wellicht vanuit bepaalde theoretische inzichten kan worden verklaard.

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, dienen er ook een aantal deelvragen te worden gesteld. Deze deelvragen luiden als volgt:

1. *Waartoe verplicht de Zwemwaterrichtlijn de Europese lidstaten?;*
2. *Hoe is deze richtlijn destijds in de bovenstaande landen geïmplementeerd en wat zijn hierbij de overeenkomsten en verschillen tussen de landen?*
3. *Wat stellen bestuurskundigen en andere wetenschappers over de omzetting en uitvoering van richtlijnen?;*

Hierbij dient nogmaals opgemerkt te worden dat in deze thesis onderzoek wordt gedaan naar de Richtlijn 2006/7/EG en dus niet naar de Richtlijn 76/160/EEG. Weliswaar zijn het twee richtlijnen die min of meer betrekking hebben op hetzelfde onderwerp en dezelfde doelstellingen, maar gezien het feit dat in 1976 de destijds Europese Economische

Gemeenschap slechts negen lidstaten kende is het voor dit onderzoek relevanter om meer landen met andere administratieve tradities te betrekken. Dit geeft op Europees niveau een completer beeld.

§1.3 Relevantie

Het belang van dit onderzoeksrapport ligt zowel in het maatschappelijke als wetenschappelijke vlak. Weliswaar zijn er in zowel de beleidsmakende als de wetenschappelijke wereld onderzoeken geschreven over soortgelijke probleemstellingen, maar deze onderzoeken beperken zich vaak tot bijvoorbeeld de formele implementatie van richtlijnen of de beschrijving van de historisch-institutionele context van landen. Dit terwijl er ook steeds een grotere behoefte ontstaat om meer kennis op te doen over niet alleen de formele als de materiële c.q. praktische implementatie van Europees beleid. Door onder andere Thurlings (2017) is reeds aangetoond dat er een groot verschil kan zijn tussen hoe een richtlijn in de wet staat vertaald en hoe het in de praktijk daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit eerste wordt in dit onderzoek als formele implementatie casu quo omzetting en het tweede als materiële implementatie vertaald. De beschikbare onderzoeken naar de omzetting en implementatie van Europese richtlijnen zijn niet specifiek genoeg om een antwoord te kunnen vinden op de gestelde probleemstelling.

§1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Een goede kwaliteit van zwemwater is voor de veiligheid en gezondheid van recreanten van belang. Zo zijn er de afgelopen jaren regelmatig onderzoeken gedaan naar ziektes die worden veroorzaakt door vervuild zwemwater, waaronder een onderzoek dat gebruik maakt van gegevens uit Nederland (Schets, de Roda Husman & Havelaar, 2010). Hierin viel onder andere op dat er alleen al in Nederland in 17 jaar tijd duizenden door vervuild zwemwater veroorzaakte ziektegevallen bekend zijn, waarbij huidaandoeningen en buikgriep het meest bij deze zwemmers voorkomen. In oppervlaktewaterlichamen die aangewezen zijn als zwemlocatie kunnen bijvoorbeeld fecale bacteriën of blauwalgen leven die ziekteverwekkend zijn. Onderzoek van Balarajan et al. (1991) geeft ook het belang aan van een goede kwaliteit van zwemwater. Het is daarom ten eerste niet alleen maatschappelijk relevant om na te gaan of Europese landen hun zwemwaterkwaliteit goed op orde hebben, maar ook of de lidstaten doen wat ze volgens de richtlijn moeten doen om deze kwaliteit te waarborgen en waar nodig te verbeteren.

Daar komt bij dat, met name op beleidsterreinen als natuur, lucht- en waterkwaliteit, sprake is van een grote invloed van de EU-regelgeving. Ondanks de decentralisatie van bevoegdheden, blijft de rijksoverheid binnen de Europese Unie aanspreekbaar op de juiste implementatie; evenzo blijft zij medeverantwoordelijk voor de besluitvorming in EU-verband (Raad van State, 2016). Het is daarom maatschappelijk interessant om te weten te komen hoe Europees beleid bijdraagt aan de betere zwemwaterkwaliteit. Ook wat betreft de groeiende prominentie van de Europese Unie in het hedendaagse nieuws is het interessant om meer over de totstandkoming en uitvoering van dergelijke richtlijnen te weten te komen. Bovendien is het voor overheden en andere instanties van belang om te zien hoe Europese richtlijnen in elke lidstaat weer net iets anders worden ingevuld.

§1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Zoals gezegd zal de impact van Europese wet- en regelgeving de komende jaren vermoedelijk steeds groter worden. Het is daarom interessant om erachter te komen in hoeverre bestaande theorieën kunnen verklaren welke factoren van invloed zijn op de omzetting van de richtlijnen en de daadwerkelijke naleving c.q. materiële implementatie ervan. Hierdoor ontstaat er een overzicht van de verklaringskracht van de verschillende theorieën. Dit is wetenschappelijk relevant, omdat hierdoor kan worden getoetst of de verschillende theorieën (nog) bruikbaar zijn. Hierin is het nog extra relevant omdat theorieën over Europese integratie, bestuurlijke drukte beleidsontwikkeling en bestuurskracht niet allemaal eenduidig zijn en de verschillende visies op de ontwikkeling van beleid van de Europese Unie spreken elkaar soms tegen.

§1.4 Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt gekeken naar verschillende theoretische inzichten over factoren die de formele en materiële implementatie van Europese wet- en regelgeving verklaren. Hieruit worden een aantal variabelen afgeleid die mogelijk relevant zijn voor dit onderzoek naar de omzetting en implementatie van de Zwemwaterrichtlijn. Dit wordt eerst gedaan door te beschouwen welke inzichten er in de wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur over implementatie te vinden zijn en welke definitie(s) hieraan worden gegeven. Aan de hand van theorievorming in het kader van Comparative Public Administration (CPA) wordt gekeken naar variabelen die een verklaring geven over de factoren die relevant zijn bij de omzetting en uitvoering van richtlijnen. Ten eerste wordt beschreven wat implementatie inhoudt aan de hand van de theorie van onder andere Fixsen, Naom, Blase, Friedman en Wallace (2005) en Knill en



Lehmkuhl (2015). Daarnaast wordt een verdere definitie van implementatie gegeven en hoe dit verband houdt met Europese wet-en regelgeving omzetting van beleid an sich, met richtlijnen in het bijzonder, over het implementatieproces van Europees beleid in lidstaten naar voren wordt gehaald.

Hieruit zal blijken dat implementatie een redelijk vaag begrip is en veel verschillende definities kan kennen, waarbij er bijvoorbeeld een onderscheid kan worden gemaakt tussen implementatie in de zin van louter correcte omzetting in nationale wet-en regelgeving, of implementatie in de zin van correcte omzetting én het behalen van de beleidsdoelstellingen (Fixsen, Naoom, Blase, Friedman & Wallace, 2005). De inzichten van Prechal (1995), Treib (2014), en Winter (2006) vormen in dit onderzoek de basis om te definiëren wat er onder implementatie wel en niet wordt verstaan. Vervolgens wordt gekeken naar inzichten vanuit de literatuur over aspecten rondom het implementeren en volgen van Europese wet-en regelgeving vanuit de inzichten van Mastenbroek (2007) en Bondarouk en Mastenbroek (2018).

Hierna wordt gekeken naar het concept bestuurskracht. Met behulp hiervan wordt getracht onder andere een beeld te schetsen welke (financiële) middelen overheden hebben om hun taken naar behoren uit te kunnen voeren en hoe de onderlinge machtsverhoudingen, dat wil zeggen de staatsinrichting en de bestuurscultuur, in een land van invloed kunnen zijn op de materiële implementatie.

Dit wordt gedaan aan de hand van enkele inzichten vanuit de wetenschappelijke literatuur. Het eerst deel van bestuurskracht dat in deze thesis wordt onderzocht is de financiële situatie in een land, dat wil zeggen de economische groei/krimp, het overheidssaldo en de staatsschuld. Dit is gebaseerd op de bevindingen van Hoogerwerf en Herweijer (2014). Een ander onderdeel van bestuurskracht is zoals gezegd de beleidsvrijheid van decentrale overheden in een land. In dit onderzoek wordt aan de hand van de mate van decentralisatie gekeken hoe en waarom (lokale) overheden omgaan met de aspecten die bij de uitvoering van de richtlijn komen kijken. Dit wordt gedaan aan de hand van de theorieën van Hupe en Hill (2016), Mastenbroek (2007), Prechal (1995) en Mortelmans & Van Rijn (1992). De inzichten van Winter (2006) en John (2001) over de vertaling, operationalisering en uitvoering van op een hoger niveau vastgesteld beleid zijn hierbij tevens van belang. Tot slot wordt het model van Lijphart (1984; 2007) over de categorisering van decentralisatie en bestuurscultuur gepresenteerd. Op basis van



bestuurskracht wordt verwacht dat een hogere bestuurskracht een positieve invloed heeft op de materiële implementatie van een land.

Om dit alles in een relevant perspectief te kunnen plaatsen, wordt in dit onderzoek bestuurskracht als een van de variabelen gezien die de materiële en formele implementatie in een land kan verklaren. Van Kan, van Genugten, Lunsing en Herweijer (2014) en Boogers, Schaap, Karsten en van den Munckhof (2008) hebben modellen ontwikkeld die hierbij kunnen helpen. Omdat lokale overheden vaak te maken hebben met uitvoering van beleid, spelen inzichten omtrent decentralisatie van onder andere Knill & Lehmkuhl (2002) en de Vries (2000) een prominente rol.

Verder wordt de term ‘bestuurlijke drukte’ van onder andere de Commissie De Grave (2005) bij dit onderzoek betrokken. Dit is een variabele die ook volgens de Raad van het Openbaar Bestuur (2011) van invloed kan zijn op de besluitvorming en uitvoering van beleid. Deze adviesraad stelt dat er in principe maar twee overheidslagen betrokken dienen te zien bij de in- en uitvoering van beleid. Het beeld dat zij schetsen is dat hoe meer overheden c.q. overheidslagen zijn betrokken bij de in- en uitvoering van beleid, hoe complexer dit zal lopen.

Tot slot is communicatie bij de toezichtsrelatie tussen de verschillende overheden van belang. Onder andere De Ridder (1988), Mollel & Tollenaar (2014) en Van Erp (2007) geven in hun onderzoek aan dat een verschillende manier van communiceren c.q. feedback geven of ontvangen van invloed is op de uitvoering van beleid. Inzichten rondom het begrip ‘Total Quality Management’ van Juran & Godfrey (1999) lopen hier parallel aan.

Op relatie tussen omzetting van beleid en de vraag hoe de desbetreffende lidstaat deze naleeft, is een vraagstuk dat past binnen de al eerder genoemde historisch-institutionele context.⁴ Auteurs zoals Héritier en Knill (2001) beschrijven deze context in hun onderzoek als de verschillende keuzes die landen maken bij het omzetten en naleven van Europese regels in het kader van de Europese integratie. Omdat dit interessant is voor het globale beeld van dit onderzoek, loopt deze context als een soort rode draad door het onderzoek.

⁴ In het theoretisch kader wordt dieper op bovenstaande paragraaf ingegaan. Het is van belang om hierbij te vermelden dat al deze theorieën waar de variabelen uit stammen binnen het CPA-domein vallen, waarbij deze dus overeenstemming kunnen vertonen en elkaar soms overlappen. Dit biedt stof tot nadenken voor de reflectie ten aanzien van dit onderzoek.

§1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader

In het methodologisch kader wordt ingegaan hoe de analyse van dit onderzoek uit wordt gevoerd. Ten eerste wordt aan de hand van de theorieën van onder andere van Van Thiel (2014), George & Bennett (2005) en Yin (2009) welke onderzoeksmethoden- en strategieën beargumenteerd dat dit onderzoek een kwalitatief vergelijkende casestudy betreft, waar primair gebruikt wordt gemaakt van analyses van zowel primaire als secundaire documenten. Hierna wordt ingegaan op de selectie van de casus en onderzoekseenheden, waarin beargumenteerd wordt dat de gekozen lidstaten elk binnen een categorie vallen die representatief is voor andere landen in deze categorie. Hierna worden de variabelen die in dit onderzoek naar voren komen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de onafhankelijke variabelen (bestuurskracht, bestuurlijke drukte en communicatie bij toezicht) en de afhankelijke variabelen (formele implementatie en materiële implementatie). We verwachten hieruit dat (een hoge mate van) bestuurskracht en communicatie c.q. feedback positief bijdraagt aan de materiële implementatie en dat (een hogere mate van) bestuurlijke drukte negatief bijdraagt aan de formele implementatie.

Vervolgens worden de databronnen in dit onderzoek verantwoord, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de keuze om te streven naar een triangulatie van methoden. Tot slot wordt er beargumenteerd dat de interne validiteit van dit onderzoek hoog en de externe validiteit laag ligt, maar is dit laatste getracht te beperken door de selectie van de enigszins representatieve onderzoekseenheden. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is door het slechts beperkt afnemen van interviews aan de ene kant hoger, doordat er geen ruis is tussen wat de werkelijkheid, geïnterviewde vindt, wat de interviewer daaruit opmaakt; iets wat ook wel bekend staat als intersubjectiviteit. Aan de andere kant is deze ook lager doordat de onderzoeker zelf duiding moet geven aan de nota's, vergaderstukken, rapporten en dergelijke.

§1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat inclusief de inleiding uit zes hoofdstukken. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk twee) wordt het beleidskader en de achtergrond van Europese richtlijnen en specifiek de Zwemwaterrichtlijn besproken. In hoofdstuk drie komt het theoretisch kader aan bod, waarin verschillende theorieën over onder andere implementatiemechanismen, bestuurskracht, bestuurlijke drukte en communicatie bij toezicht naar voren komen en aan elkaar worden gelinkt. In het hierop volgende hoofdstuk, het methodologisch kader, worden de



gebruikte (en niet gebruikte) methoden in dit onderzoek toegelicht, worden de centrale theoretische begrippen toepasbaar gemaakt voor verder onderzoek en worden de keuzes ten aanzien van de onderzoekseenheden en referentie jaren verantwoord. In het aansluitende hoofdstuk worden de resultaten uit het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Hierna worden de gegevens van de lidstaten met elkaar vergeleken. Tot slot worden de deelvragen en probleemstelling beantwoord, worden beperkingen van het onderzoek weergegeven en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

2. Beleidskader

Om iets te kunnen zeggen over de verschillen in implementatie tussen lidstaten, is het noodzakelijk om na te gaan wat Europese richtlijnen en in het bijzonder de Zwemwaterrichtlijn precies inhouden, welke juridische ruimte lidstaten al door de richtlijn wordt gegeven en welke juridische ruimte de richtlijn aan de lidstaten wordt gegeven. Verschillen in nationale wetgeving op basis van Europese richtlijnen kunnen immers in principe uitsluitend ontstaan als deze 'speelruimte' aan lidstaten geeft of wanneer lidstaten de implementatie c.q. omzetting niet correct uitvoeren.

§2.1 Europees recht

Voor de Europese Unie zijn er drie soorten wetgeving te onderkennen: primaire wetgeving, secundaire wetgeving en de zogenaamde algemene beginselen van de werking van de Europese Unie (Europese Commissie, z.d.b.). De drie hierboven beschreven bronnen van Europees recht hebben primair gezien vanwege het supranationale karakter van de Europese Unie alledrie voorrang op het nationale recht van een lidstaat.

Primaire wetgeving bestaat uit bijvoorbeeld verdragen en staat boven de twee andere hieronder genoemde vormen van wetgeving. Deze verdragen bevatten de beschrijving over de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en haar lidstaten en geven aan hoe de bevoegdheden van de Europese instellingen zoals de Europese Raad en het Europees Parlement zijn geregeld (ibid.).

De algemene beginselen van de werking van de Europese Unie zijn een soort van ongeschreven regels (Mastenbroek, 2007). Alhoewel deze beginselen de derde en 'laagste' vorm van Europese wetgeving is, raken de ongeschreven regels zoals de vier economische vrijheden misschien wel de kern van de Europese Unie. Naast de vier economische vrijheden, is ook het Handvest van grondrechten van de Europese Unie een algemeen beginsel. Tot slot zijn er beginselen van publiekrechtelijke aard, zoals het subsidiariteitsbeginsel (De Moor-Van Vugt & Vermeulen, 1998). Met name deze laatste beginselen zijn relevant voor dit onderzoek, omdat deze een belangrijke basis vormen voor de wettelijkheid van de implementatieplicht (Mastenbroek, 2007). Lokale overheden van de lidstaten hebben immers vaak veel bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden met betrekking tot Europese wet-en regelgeving.

Secundaire wetgeving komt voort uit de instellingen van de Europese Unie en wordt soms ook als afgeleid recht bestempeld, omdat het bestaat uit rechtsinstrumenten die zijn gebaseerd op verdragen. Secundaire wetgeving omvat unilaterale en conventionele handelingen, waarbij unilaterale handelingen onder andere richtlijnen en verordeningen behelzen (Europese Unie, z.d.).

Voordat dieper wordt ingegaan op Europese richtlijnen, is het van belang om iets meer aandacht te besteden aan Europese verordeningen. Deze zijn nodig om toe te lichten om de trends binnen het Europees recht te beter te belichten. Bij Europese wet- en regelgeving is onlosmakelijk ook Europese integratie verbonden. Omdat Europese integratie in principe elk jaar diepere en bredere vormen aanneemt, wordt het soms ook wel het “spillover-effect” genoemd (Ilievski, 2015). Dit wordt dit met enige regelmaat en de “ever closer union” bij betrokken dat onder andere in het Verdrag van Rome (1957) wordt benoemd. Het spillover-effect wordt door Lindberg (1964, p.10) omschreven als een proces waarbij “a given action related to a specific goal, creates a situation in which the original specific goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action”. Waar een richtlijn de lidstaten nog enigszins vrij laat om te bepalen hoe zij deze in nationale wet- en regelgeving omzetten, gaan Europese verordeningen nog een stapje verder; deze hebben een algemene strekking en is rechtstreeks geldig in elke lidstaat.⁵

Echter is de Europese wet- en regelgeving omtrent zwemwater, al dan niet vanwege het feit dat het al een relatief oude taak is waar de Europese Unie zich mee bemoeit, (nog) niet ondergebracht binnen een algemeen geldende verordening. Hierdoor is het noodzakelijk om meer te weten te komen over de plaats van richtlijnen binnen het Europese recht.

§2.2 Europese richtlijnen

De hierboven genoemde secundaire wetgeving en in het bijzonder de richtlijnen vormen het belangrijkste deel van Europees beleid, en levert dus ook in zekere mate een belangrijk deel bij aan nationale wetgeving. De concrete invloed van Europees beleid op nationale wetgeving is echter onderwerp van discussie. Volgens Dinan (2000) komt circa 80% van de Europese

⁵ Een voorbeeld hiervan is de Algemene Verordening Gegevensbescherming, die een opvolger is van de databeschermingsrichtlijn. Over het algemeen gaat men ervan uit dat verordeningen de komende jaren toenemen, in lijn met constatering van De Hert & Papakonstantinou (2012) en de opmerkingen van de Europese Commissie (2012) dat een verordeningen “a more suitable instrument to resolve harmonisation problems among EU Member States” worden gezien.



wetgeving uit richtlijnen voort, terwijl Bovens & Yesilkagit (2005) en De Jong & Herweijer (2004) zoals gezegd stellen dat dit percentage een stuk lager is en per beleidsveld verschilt.⁶ Wel stellen zij dat Europese richtlijnen de belangrijkste vorm van regelgevende instrumenten voor de Europese Unie is en dat deze ook een belangrijke bron voor nationale wet-en regelgevers zijn.

Alhoewel richtlijnen op zichzelf juridisch niet bindend zijn, verplichten ze lidstaten wel tot een resultaatsverplichting en kan een lidstaat gedaagd worden om zich aan deze verplichting te committeren. Het implementeren van de richtlijn in nationale wetgeving is voor de nationale overheden een vereiste, maar zij mogen hierbij wel kiezen hoe zij middelen en vormen inzetten om aan de gestelde resultaatverplichting te voldoen. Deze beleidsruimte wordt gegeven vanwege het feit dat landen in de Europese Unie op sommige onderdelen sterk van elkaar verschillen, waardoor beleid met een uniforme bindende strekking vaak niet de juiste handen en voeten voor lidstaten geeft om aan dit beleid op een efficiënte en juiste manier uitvoering te geven. Het subsidiariteitsbeginsel, waarbij er wordt uitgegaan dat hogere instanties niet iets moeten 'doen' als dit ook door lagere overheden kan worden gedaan, kan worden gelinkt aan Europese richtlijnen. Immers laat het lidstaten, die een 'lagere' overheid vormen dan het supranationale Europese orgaan, in meer of mindere mate vrij om zelf te bepalen hoe zij dit exact omzetten.

De Europese Commissie ziet toe op de omzetting in nationale wet-en regelgeving van de richtlijn, alsmede de vraag of de nationale wet-en regelgeving conform de richtlijn is vertaald. Zo stelt de Europese Commissie elk jaar een zogenaamd 'Single Market Scoreboard' op, waar onder andere te zien is hoe lidstaten met de hierboven geschetste zaken omgaan, wat lidstaten doen om ervoor te zorgen dat de wetgeving omtrent de interne markt.⁷ Ook voor andere richtlijnen ziet de Europese Commissie hierop toe, maar het gebruikt hiervoor niet jaarlijks resultaten over de correcte implementatie.

⁶ Het gegeven dat er veel discussie over de invloed van Europese wet-en regelgeving op nationale wet-en regelgeving geeft eens te meer aan dat het interessant is meer te weten te komen over verschillen van implementatie tussen lidstaten.

⁷ Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat dit gaat om richtlijnen die betrekking hebben op de interne markt; niet elke richtlijn wordt als zodanig aangemerkt. De Zwemwaterrichtlijn valt niet onder de 'Single Market Directives' (Europese Commissie, 2019) en hierdoor is het wellicht minder noodzakelijk voor Europese en nationale actoren om hier een hoge prioriteit aan te geven.

Richtlijnen hebben voornamelijk het doel om tot harmonisatie van algemene wetgeving binnen de Europese Unie te komen (Prechal, 1995). Deze harmonisatie valt volgens Mastenbroek (2007) onder te verdelen in verschillende gradaties: minimumharmonisatie, optionele harmonisatie, wederzijdse erkenning en totale harmonisatie.

§2.2.1 Harmonisatie

Deze vier gradaties geven aan hoe lidstaten invulling kunnen of moeten geven aan de richtlijn (ibid.) Bij minimumharmonisatie wordt door de Europese Unie een bepaalde norm gesteld waar lidstaten zich aan dienen te conformeren, maar lidstaten mogen wel strengere normen stellen en kan er dus toe leiden dat er verschillen tussen nationale wetgevingen kunnen bestaan. Optionele harmonisatie houdt in dat het landen vrijlaat om een bepaling uit de richtlijn al dan niet te implementeren; hierdoor kan het harmoniserende doel van richtlijnen dus in het geding komen en kan het harmoniserende karakter van (een bepaling uit) een richtlijn hiermee gedeeltelijk verloren gaan. Wederzijdse erkenning houdt in dat lidstaten regels van andere lidstaten op het gebied van bijvoorbeeld producten of diensten dient te erkennen. Tot slot houdt totale harmonisatie in dat de richtlijn dwingende regels waar lidstaten niet omheen kunnen en is het niet mogelijk om van de (materiële) implementatie af te wijken. De vraag welke soort harmonisatie de richtlijn nastreeft, vloeit voort uit de concrete tekst ervan. Wanneer de formulering bijvoorbeeld lidstaten ruimte laat voor strengere normen is er sprake van minimumharmonisatie; wanneer er voor lidstaten de ruimte bestaat om andere regels te laten gelden, is er sprake van optionele harmonisatie. Dit in het achterhoofd houdend, geeft het dus ruggensteun om na te gaan van welke soort verplichting sprake is.

§2.2.2 Implementatieplicht

Als de richtlijn is vastgesteld en duidelijk is hoe beschreven staat waar lidstaten aan dienen te voldoen, is het voor lidstaten verplicht om de bepalingen en het doel van de richtlijn te behalen en de richtlijn daadwerkelijk te implementeren (ibid.). Het proces van richtlijn, naar nationaal beleid, naar daadwerkelijk uitvoering van het beleid is immers niet een kwestie van één pennenstreek. Voordat de richtlijn is omgezet in daadwerkelijk nationaal beleid, zijn er volgens Prechal (1995) drie stages die lidstaten hierbij doorlopen: omzetting, toepassing en handhaving. Omzetting is hierbij het proces van het transformeren van Europese richtlijnen in nationale wettelijke voorschriften door de bevoegde instantie(s). Bij toepassing deelt de lidstaat middelen toe om de bepalingen van de richtlijn uiteindelijk om concreet om te zetten naar een

beleidsveld of casus. Tot slot zal de nationale overheid middelen en dergelijke moeten toekennen om ervoor te zorgen dat de richtlijn ook wordt nageleefd en gehandhaafd.

Deze drie fasen zijn in dit onderzoek van belang en maken duidelijk dat er een noemenswaardig verschil is tussen formele omzetting, het daadwerkelijk toepassen en vervolgens ook het handhaven van het beleid. In dit onderzoek wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen formele implementatie en materiële implementatie, te meer omdat dit beter de verschillen tussen lidstaten kan verklaren dan het simpelweg onderzoeken *hoe* iets in de nationale wet staat.

§2.2.3 Andere voorschriften

Naast de harmonisatie-en implementatievoorschriften is het voor lidstaten volgens het Verdrag van Maastricht ook van belang op een richtlijn tijdig, volledig en correct in nationaal beleid om te zetten (Prechal, 1995; Mastenbroek, 2005). In elke richtlijn staat vermeld per wanneer een lidstaat aan de bepalingen of doelen van de richtlijn dient te voldoen. Volgens Mastenbroek (2007) vinden de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie de tijdigheid van de implementatie van de richtlijn erg belangrijk vanwege het feit dat er anders ongelijkheden tussen lidstaten ontstaat en het een premisse kan zijn om de richtlijn helemaal niet (correct) om te zetten. Als een lidstaat de richtlijn niet op tijd heeft geïmplementeerd of er andere onregelmatigheden plaatsvinden, zorgt de Europese Commissie er vrijwel altijd voor dat er door middel van een zogenaamde inbreukprocedure de lidstaat door het Hof wordt aangesproken op het falen van de implementatie van de richtlijn. Dit proces bestaat uit een aantal stappen.

Om te beginnen stuurt de Europese Commissie de desbetreffende lidstaat een zogenaamde ingebrekestelling op, waarin ze verzoekt dat deze lidstaat gedetailleerde antwoorden op de gevraagde informatie dient te geven. Wanneer de Europese Commissie concludeert dat de lidstaat niet voldoet aan de verplichtingen, en verzoekt ze de lidstaat om maatregelen te treffen om hier toch aan te voldoen. Als dit naar het oordeel van de Commissie nog steeds niet (afdoende) wordt gedaan, kan de zij beslissen de zaak aanhangig te maken bij het Europees Hof van Justitie. De Commissie kan hierin in een later stadium aan het Hof vragen de lidstaat een geldboete op te leggen. Wanneer door de lidstaat alsnog geen actie wordt genomen, kan het Europees Hof nationale autoriteiten van dat land manen om actie te nemen om te voldoen aan dit arrest (Europese Commissie, z.d.).

§2.3 Zwemwaterrichtlijn

De Zwemwaterrichtlijn, vastgesteld door zowel de Europese Commissie als het Europese Parlement, is zoals gezegd al een relatief oude richtlijn en is een aantal jaren geleden herzien. Dit is een proces van enkele jaren geweest met onderhandelingen tussen lidstaten en de Commissie⁸. De belangrijkste bepalingen uit de richtlijn zijn de controle en de indeling van de zwemwaterkwaliteit, het beheer van de zwemwaterkwaliteit en het verstrekken van informatie over zwemwaterkwaliteit aan het publiek (Europese Commissie, 2006) (artikel 1.1). De Zwemwaterrichtlijn is een voorbeeld van de diepgaande milieuwetgeving van de Europese Unie. Volgens Jordan (2012) ziet de Europese Unie vanwege het grensoverschrijdende karakter van klimaat en milieu de wetgeving hieromtrent van groot belang. In Nederland stamt verder 80% van de milieuwetgeving van Europese wetgeving af (Rijksoverheid, z.d.a.). Omdat al eerder is gebleken dat over dit onderwerp concrete gegevens ontbreken en omdat dit onderzoek niet als doel heeft na te gaan wat dit percentage precies is, is het voldoende om te stellen dat milieuwetgeving -meer dan andere beleidsvelden- sterk afhankelijk is met Europees beleid.

De richtlijn bestaat uit een lijst van minimumeisen- en normen waar lidstaten aan moeten voldoen met betrekking tot onder andere het aantal monsters, de afbakening, informatievoorzieningen en beheersmaatregelen. Harmonisatie van de wijze waarop lidstaten controles inrichten is volgens de richtlijn een belangrijk onderdeel om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het zwemwater en daarmee de gezondheid van de zwemmer wordt gewaarborgd (Europese Commissie, 2006). In het kort kan er worden gezegd dat de richtlijn een minimumharmonisatie nastreeft en lidstaten dus ruimte laat om strengere normen te stellen of vaker te controleren, soms ook wel gold-plating genoemd. In de volgende subparagrafen wordt dieper op de bepalingen ingegaan.

§2.3.1 Doel en afbakening

De richtlijn heeft een duidelijk doel tot ogen, namelijk “het behoud, de bescherming en verbetering van de milieukwaliteit en de bescherming van de volksgezondheid” (artikel 1.2.). Deze richtlijn vult hierbij tevens de Kaderrichtlijn water aan, die een soort van paraplu van Europees waterbeleid is waar onder andere de Zwemwaterrichtlijn onder valt. De Zwemwaterrichtlijn heeft betrekking tot “elk oppervlaktewater waar, naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen zal zwemmen, en waar zwemmen niet

⁸ De nieuwe richtlijn heeft uiteindelijk tot minder veranderingen geleid dan de Europese Commissie had gehoopt, zo blijkt uit het interview met iemand die betrokken is geweest bij de totstandkoming van de nieuwe Zwemwaterrichtlijn.

permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat” (artikel 1.3). Het betreft hier wel kust- en binnenwateren zoals meren, maar bijvoorbeeld niet zwembaden of voor therapeutische doeleinden gecreëerde ingesloten wateren. Zwemwateren dienen voor het begin van het badseizoen, dat wil zeggen in perioden waarin de verwachting is dat er door een groot aantal mensen wordt gezwommen, te worden aangewezen. Zoals te zien is laat deze laatste bepaling voor de lidstaten ruimte om zelf te bepalen wat een groot aantal zwemmers is, en is het voor dit onderzoek ook interessant om na te gaan hoe deze ruimte door de verschillende lidstaten wordt benut.

§2.3.2 Kwaliteit en beheer van zwemwater

Voor de controle van het water dienen geharmoniseerde analysemethoden te worden gebruikt. Voor het verkrijgen van een realistische indeling van zwemwater, is observatie en kwaliteitsbeoordeling over een langere periode noodzakelijk (artikel 3). Daarbij dienen lidstaten ten eerste elk jaar alle zwemwateren aan te wijzen en dienen ze de duur van het badseizoen vast te stellen. Zij laten daarvoor de parameters e.coli en intestinale enterokokken controleren; zie hiervoor tabellen 2.1 en 2.2. Vóór de aanvang van elk badseizoen dient er voor elk zwemwater een tijdschema voor de controle te worden bepaald; deze controle dient binnen vier dagen na de bepaalde datum in het tijdschema te zijn voltrokken.

Het punt waar de controles van het zwemwater uitgevoerd dienen te worden, is bepaald op de plek waar de meeste zwemmers worden verwacht of waar volgens het bijbehorende zwemwaterprofiel de grootste kans op verontreiniging wordt vermoed. Omdat een monster toevalligerwijs, bijvoorbeeld door een recente feces van een vogel, niet altijd een accuraat beeld van de situatie weergeeft, is het mogelijk om het op basis van een “kortstondige verontreiniging” of “abnormale situaties” buiten beschouwing te laten. Voorwaarde is dat de reden hiervoor kenbaar wordt gemaakt en er bovendien zo spoedig mogelijk een nieuw monster wordt genomen (artikel 3).

Binnenwateren

Parameter (kve/100ml)	<i>Uitstekende kwaliteit</i>	<i>Goede kwaliteit</i>	<i>Aanvaardbare kwaliteit</i>	<i>Signaalwaarde</i>
Intestinale enterokokken	200*	400*	330**	400
Escherichia coli	500*	1000*	900**	1800

* Gebaseerd op een beoordeling van het 95-percentiel.

** Gebaseerd op een beoordeling van het 90-percentiel.

⁹ **Tabel 2.1 Binnenwateren**

Kustwateren en overgangswateren

Parameter (kve/100ml)	<i>Uitstekende kwaliteit</i>	<i>Goede kwaliteit</i>	<i>Aanvaardbare kwaliteit</i>	<i>Signaalwaarde</i>
Intestinale enterokokken	100*	200*	185**	400
Escherichia coli	250*	500*	500*	1800

* Gebaseerd op een beoordeling van het 95-percentiel.

** Gebaseerd op een beoordeling van het 90-percentiel.

Tabel 2.2 Kustwateren en overgangswateren

⁹ De aanvaardbare kwaliteit is gebaseerd op basis van het 90-percentiel en de goede kwaliteit op het 95-percentiel; de een heeft respectievelijk een kleinere standaardafwijking dan de ander. Dit verklaart de wellicht contra-intuïtieve waarden tussen de aanvaardbare en goede kwaliteit.

§2.3.3 Zwemwaterkwaliteitsbeoordeling en indeling van zwemwater

Uit bovenstaande gegevens is te zien dat elke zwemlocatie door de lidstaten overeenkomstig referentiemethoden en voorschriften beoordeeld dient te worden. Deze beoordeling vindt aan de hand van de meest recente gegevens en de drie voorafgaande badseizoenen plaats. Verder dienen er per zwemlocatie ten minste zestien monsters gedurende deze periode te worden afgenomen, met de uitzondering dat twaalf bemonsteringen volstaan als een badseizoen niet langer duurt dan acht maanden. Om te voorkomen dat onnodig veel zwemlocaties worden gegroepeerd, bijvoorbeeld als de afstand tussen de twee locaties erg klein is, bestaat de mogelijkheid om meerdere zwemlocaties te groeperen (artikel 4).

Op basis van deze controle dienen lidstaten ervoor te zorgen dat deze gegevens worden verzameld. Deze gegevens worden na afloop van elk badseizoen voor elk zwemwater verzameld, waarbij deze gegevens aan de hand van het afgelopen en de drie voorafgaande badseizoenen een zwemwaterkwaliteitsbeoordeling krijgen: slecht, aanvaardbaar, goed of uitstekend. Deze indeling heeft gevolgen voor de acties die genomen dienen te worden; zo dienen er beheersmaatregelen te worden genomen en dienen de oorzaken van de slechte kwaliteit te worden geïdentificeerd (artikel 5). Als een zwemlocatie gedurende vijf opeenvolgende jaren als 'slecht' wordt betiteld, dient op deze locatie een zwemverbod te worden afgekondigd.

§2.3.4 Zwemwaterprofiel

Om op een overzichtelijke wijze een zwemlocatie te kunnen bekijken en hier te kunnen zien of/wat voor bijzonderheden hier al dan niet voorkomen, wordt voor elke zwemlocatie een zwemwaterprofiel opgesteld. Hierin worden zaken als mogelijke verontreinigingsbronnen en de kans op blauwalgen vermeld. Daarnaast wordt informatie gegeven over de fysieke, geografische en hydrologische kenmerken van deze locatie, alsmede de geschiedenis van de zwemwaterkwaliteit aldaar. Ook de contactgegevens van verschillende autoriteiten en informatie over wat te doen bij bijvoorbeeld verontreiniging staan hier vermeld. Zwemwaterprofielen worden geactualiseerd naar gelang van de kwaliteit van de desbetreffende zwemlocatie; als een locatie als "slecht" wordt ingedeeld, dient deze elke twee jaar geactualiseerd te worden, bij "aanvaardbaar" elke drie jaar en bij "goed" elke vier jaar. Bij een "uitstekende" kwaliteit dient het profiel slechts geactualiseerd te worden als er grote wijzigingen rond de locatie optreden of als de kwaliteit daalt (artikel 6).

§2.3.5 Rapportage en informatie-uitwisseling

Onder de belanghebbenden moet informatie worden verspreid over de voorgenomen maatregelen en het verloop van de implementatie. Het publiek moet tijdig en juist worden geïnformeerd over de resultaten van de controle van de zwemwaterkwaliteit en over de beheersmaatregelen om gevaren voor de gezondheid te voorkomen, met name bij kortstondige verontreinigingen of abnormale situaties. Er moet gebruik worden gemaakt van nieuwe technologieën waarmee het publiek goed kan worden voorgelicht over het zwemwater (artikel 11 tot en met 13). In 2005 heeft de Gemeenschap hiervoor het VNECE-Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het Verdrag van Aarhus) geratificeerd.

Soms kunnen de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk het bereiken van een goede zwemwaterkwaliteit door de lidstaten op grond van gemeenschappelijke normen en een hoog beschermingsniveau, niet voldoende door een lidstaat zelf worden verwezenlijkt. In dat geval is de Europese unie, overeenkomstig met artikel 5 van het VNECE-Verdrag, gerechtigd om maatregelen te nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken. De maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze richtlijn moeten worden vastgesteld overeenkomstig besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.¹⁰

§2.3.6 Uitvoering en inwerkingtreding

De richtlijn 2006/7/EG is de opvolger van de eerder vastgestelde richtlijn 76/160/EEG. Toen de eerstgenoemde richtlijn in 2006 is vastgelegd, werd tevens besloten om de laatstgenoemde richtlijn na een overgangsperiode in te trekken. Lidstaten dienden zich echter wel vanaf 2008 naar de nieuwe richtlijn en aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen hierin toe te werken, waardoor de 'oude' richtlijn sindsdien meer als een overgang fungeerde totdat de lidstaten correct alle maatregelen heeft genomen die de nieuwe richtlijn stelt.

¹⁰ Het is interessant om hierbij te vermelden dat dit een beeld kan geven over de wijze waarop de Europese Commissie omgaat met deze bevoegdheid. Echter omdat de bepalingen uit dit besluit relatief specifiek zijn en niet per se bijdragen aan de beantwoording van de vraagstelling, wordt het voor dit onderzoek niet veel aandacht besteed.

3. Theoretisch kader

Om tot een oordeel en verklaring te komen over de kwaliteit van de implementatie van de Zwemwaterrichtlijn en de verschillen tussen lidstaten, is het nodig om te achterhalen welke variabelen de materiële implementatie beïnvloeden. Hierbij is het tevens nodig de geschetste onderdelen van implementatie die in het vorige hoofdstuk aan bod zijn gekomen in het achterhoofd te houden. In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader gepresenteerd, waarin naast bovengenoemde de achtergrondfactoren over succesvolle implementatie ook nog andere onderdelen aan bod komen. Om te beginnen wordt gekeken welke theoretische inzichten er in de literatuur over implementatie, met de nadruk op de context van Europese wet- en regelgeving, te vinden zijn. Vervolgens worden de variabelen over bestuurskracht, bestuurlijke drukte en communicatie bij toezicht geïntroduceerd. Tot slot wordt het conceptueel model gepresenteerd, waar de theorieën die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen worden samengevat.

§3.1 Implementatie

In dit onderzoek neemt implementatie, zowel in formele als in materiële zin, een centrale rol in. In voorgaande hoofdstukken wordt al een algemeen beeld geschetst over implementatie, de relatie met Europese richtlijnen en de onderlinge relatie tussen beide dimensies. Dit laat onverlet dat er in wetenschappelijke én beleidsmatige literatuur geen algehele consensus bestaat over wat implementatie is en welke factoren hierbij van belang zijn. Wanneer beleid na invoering ervan zoals beoogd wordt uitgevoerd, staat dit bekend als implementatie in enge zin. Als beleid wordt uitgevoerd zoals beoogd en tevens de geformuleerde beleidsdoelstellingen worden behaald, wordt er gesproken van implementatie in brede zin (Fixsen, Naoom, Blase, Friedman & Wallace, 2005). Voor dit onderzoek is het dus relevant om over implementatie in brede zin te spreken.

Alvorens er overgegaan kan worden tot materiële implementatie, dient te worden nagegaan wat al in nationale wet- en regelgeving is opgenomen en in welke mate dit verschilt met het nieuwe beleid (Knill & Lehmkuhl, 2002). Zij schrijven dat de manier van uitvoering van het milieubeleid van de Europese Unie, waar de Zwemwaterrichtlijn onder valt, afhangt van de hoeveelheid eisen tot verandering de richtlijn stelt. Daarbij geven zij tevens aan dat de wijze van omzetting van land tot land kan verschillen.

§3.1.1 Definitie

Bovenstaande geeft echter nog niet een volledig beeld weer van het begrip implementatie die de lading voor dit onderzoek dekt. Implementatie van Europese wet- en regelgeving kan worden omschreven als “the entire process by which the obligations (...) are fulfilled” (Prechal, 1995, p.5). Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze verplichting onderdeel uitmaakt van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Echter werd tot voor kort werd er bij implementatie van Europese wet- en regelgeving met name gekeken naar vraag of deze op tijd en in zijn geheel op (sub)nationaal niveau is omgevormd (Treib, 2014). De bovenstaande definitie van implementatie is daardoor niet volledig. Vanuit bestuurskundig perspectief is het immers interessanter om de daadwerkelijke uitwerkingen van beleid te kijken dan naar de vraag hoe iets wordt vertaald in nationale wet- en regelgeving; dat laatste heeft meer een juridisch karakter. De naleving, en hiermee samenhangend dus correcte en volledig formele omzetting van de richtlijn, wordt naast het niet naleven van deze richtlijn gezet (Winter, 2006), waarbij dus niet veel aandacht wordt besteed aan de praktische uitwerkingen van Europese wet- en regelgeving. Dit wordt over het algemeen als formele implementatie bestempeld, en deze vorm van nagaan of een lidstaat zich conformeert aan wet- en regelgeving is niet altijd breed genoeg om een volledig en accuraat beeld te krijgen van het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn en de uitwerking ervan.

Een verklaring hiervoor kan zijn dat lidstaten richtlijnen anders dan veel andere soorten wetgeving (bijvoorbeeld besluiten of verordeningen) vrij laat omzetten in nationale wet- en regelgeving (Mastenbroek, 2007). Dit zorgt ervoor dat de precieze uitwerkingen van richtlijnen en het beleid daaromtrent dusdanig van elkaar kunnen verschillen, dat uitsluitend kijken naar hoe iets is omgezet via bijvoorbeeld jaarrapportages in termen van een algemene methodiek niet voldoende is om de verschillen tussen landen in naleving te verklaren. Er zijn immers meer achtergrondfactoren die bepalen op welke manier en in welke mate welke overheid zich op een bepaald terrein inspant om de geschetste doelen te bereiken, en in hoeverre deze overheden de middelen hebben om dit te doen. Bondarouk en Mastenbroek (2018) stellen bijvoorbeeld dat EU-richtlijnen niet altijd te vertalen zijn in ‘compliance’ en ‘non-compliance’¹¹ van de verschillende lidstaten, dat wil zeggen dat omzetting geen binaire schaal kent.

¹¹ Bondarouk en Mastenbroek (2018) stellen hierbij dat veel studies zijn gedaan naar non-compliance, maar dat de onderliggende variatie het daadwerkelijke verschil in het in praktijk brengen van deze implementatie vaak over het hoofd wordt gezien. Dit laatste is wel een onderdeel van dit onderzoek.



Om tot een betere definitie van implementatie te komen, is het dus noodzakelijk om meerdere aspecten van de procesgang tussen het omzetten en het toepassen van Europese wet-en regelgeving mee te nemen. Om dit te bewerkstelligen, schetst Treib (2014) implementatie als de fase tussen de omzetting en het daadwerkelijk toepassen en handhaven van door Europese of nationale autoriteiten. Echter blijkt uit de praktijk dat Europese wet-en regelgeving vaak (ook) op het bordje van lokale overheden belandt, die tevens vrijheid kunnen hebben om het op beleid op lokaal niveau toe te spitsen (Bondarouk, 2019).

§3.1.2 Uitvoering

Omdat dit nog steeds niet het volledige beeld geeft van de exacte uitwerking van de richtlijn door een lidstaat, is het ook nodig om te achterhalen hoe (en idealiter ook waarom) lokale autoriteiten in het land omgaan met de bevoegdheden, verplichtingen en dergelijke die hen wordt gesteld. Hupe en Hill (2016) geven bijvoorbeeld aan dat ook na deze bovengenoemde fase nog steeds besluitvorming plaatsvindt, onder andere door het operationaliseren van lokaal beleid door lokale overheden.

Ook deze fase wordt door auteurs verschillend gedefinieerd¹² (Mastenbroek, 2007): zo maakt Prechal (1995) een onderscheid tussen omzetting, toepassing en handhaving, terwijl Mortelmans en Van Rijn (1992) ook nog een tussenfase van realisatie onderscheiden. Daarnaast zou er ook nog een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen implementatie op zichzelf en de prestaties van de uitvoering hiervan, zoals onder andere Bondarouk (2019) doet. Omdat dit concrete prestaties van de lidstaten lastig eenduidig te operationaliseren is, onder andere doordat het betrekkelijk arbitrair is om lidstaten bijvoorbeeld uitsluitend op de kwaliteit van het zwemwater of de meetmethoden van de bemonstering te beoordelen. De Zwemwaterrichtlijn is immers primair gericht om de volksgezondheid te garanderen door de kwaliteit van het zwemwater te behouden en verbeteren. Het verklaren van de verschillen past beter bij deze vergelijking dan (louter) het beoordelen van de prestaties van lidstaten, wat immers ook periodiek in opdracht van de Europese Commissie wordt gedaan.

In dit onderzoek wordt aan de hand van de theorie van Winter (2006) gekeken naar het belang van het achterhalen van de wijze hoe lokale overheden omgaan met het implementeren van

¹² In dit onderzoek wordt de keus gemaakt om toch een eenduidige definitie te hanteren, maar het feit dat hier in de literatuur verschillend over wordt gedacht maakt het interessant om deze twist toch te vermelden. Dit onder andere vanwege het feit dat implementatierapporten hierdoor een verschillende invalshoek van elkaar kunnen hebben.



wetgeving dan wel het uitvoeren hiervan. Winter (2006) stelt dat de wet-en regelgeving door lokale overheden vaak wordt vertaald in tastbare en opdeelbare onderdelen. Daarnaast wordt of worden bij dit proces de lokale autoriteit(en) aangewezen en wordt bepaald wanneer en hoe zij hun taken dienen uit te voeren en met welke andere autoriteit(en) zij dienen samen te werken. John (2001) geeft hierbij aan dat in verschillende landen de lokale autoriteiten allemaal trends en ontwikkelingen kennen die typerend zijn voor ieder individueel (West-)Europees land. In de volgende paragraaf wordt dieper op deze lokale overheden ingegaan, alsmede de verschillen en overeenkomst tussen de landen en de verklaringen daarachter.

Voordat hier dieper op wordt ingegaan, is het nog wel noodzakelijk om een beter beeld te krijgen over welke aspecten bij implementatie komen kijken. Zoals hierboven en in het beleidskader geschetst, kleven er bezwaren om implementatie in dit onderzoek af te doen als simpelweg het correct en tijds omzetten van richtlijnen in nationale wet-en regelgeving. In dit onderzoek is al geschetst over de implementatieplicht en hoe deze ongeveer vormgegeven zou moeten worden gegeven en dat de implementatie in brede zin een beter beeld schetst bij het kunnen verklaren van verschillen tussen de lidstaten.

Omdat in dit onderzoek wordt getracht een overzicht te verstrekken per lidstaat over de wijze waarop de de Zwemwatterrichtlijn is omgezet in nationale wet-en regelgeving, wordt gekeken naar het implementatieproces in drie soorten bevoegdheden: de regelgevende, uitvoerende en toezichthoudende. Bij de eerste wordt gekeken naar wie verantwoordelijk is/zijn voor het omzetten van de richtlijn in (sub)nationale wet-en regelgeving, bij de tweede wordt gekeken wie verantwoordelijk is/zijn voor het uitvoeren van concrete taken omtrent het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot slot wordt bij de derde gekeken naar wie toezicht houdt op de uitvoerende autoriteit(en). Dit is ontwikkeld aan de hand van het model van Van Kan et al. (2014) en Boogers (2008) over bestuurskracht; hier wordt in de volgende paragraaf dieper op ingegaan.

§3.2 Bestuurskracht

Om richtlijnen goed om te kunnen zetten en hier goed uitvoering aan te kunnen geven, is het voor overheden van belang om hiervoor ook de capaciteiten te hebben. De bovengenoemde bevoegdheden zijn in vrijwel geen enkel land uitsluitend toebedeeld aan één overheidsorgaan of -laag. In elke Europese lidstaat zullen lokale overheden ook te maken met regelgeving

omtrent zwemwater en de taken die hierbij horen. Lettend hierop, is het van belang om na te gaan in hoeverre overheden c.q. overheidslagen hun taken wel uit kunnen voeren en welke factoren dit beïnvloeden

§3.2.1 Decentrale machtsverhoudingen

Omdat in de traditie van het historisch institutionalisme landen vrijwel allemaal verschillend omgaan met het verdelen van bijvoorbeeld bevoegdheden over andere overheidslagen wordt verdeeld, is het van belang om theorieën omtrent lokale autonomie, bestuurskracht en daarmee samenhangend decentralisatie bij dit onderzoek te betrekken. Immers zal in het ene land zwemwaterregelgeving relatief centraal, dat wil zeggen op een 'hoog' niveau, worden geregeld, terwijl dit in het andere land op een meer decentraal niveau worden geregeld (Knill & Lehmkuhl, 2002). De Vries (2000, p.183) definieert decentralisatie als "the devolution of power and responsibility over policies from the national level to the local level." Hierbij heeft een decentraal bestuursorgaan ook een eigen politieke en bestuurlijke structuur.

Om iets te kunnen zeggen over lokale autonomie en daarmee samenhangend de bestuurskracht op lokaal of regionaal niveau, is het allereerst van belang om meer over decentralisatie en de redenen daarachter te weten te komen. Immers, lokale autonomie hangt sterk af van de mate van decentralisatie of regionalisatie. Over het algemeen wordt veronderstelt dat decentralisatie en regionalisatie niet in elk land dezelfde trend en vorm kent; dat wil zeggen dat in het ene land decentrale overheden veel bevoegdheden hebben, terwijl in het andere land de centrale overheid nog veel meer macht heeft. Er weliswaar een trend richting decentralisatie zichtbaar, maar sommige overheden kennen ook een omgekeerde trend (De Vries, 2000; Cummings, 1995). In de literatuur wordt vaak verwezen naar de voordelen van decentralisatie zoals verhoogde efficiëntie, democratisering van het besluitvormingsproces en effectiviteit (De Vries, 2000). Dezelfde argumenten worden soms ook gebruik om te pleiten voor het behoud van het centralistische karakter of zelfs voor recentralisatie van bevoegdheden. Omdat in dit onderzoek deze vraag niet centraal staat, wordt hier niet verder op ingegaan.¹³

¹³ Decentralisatie moet overigens niet worden verward met deconcentratie. Dit laatste wordt door Ribot (2002) beschreven als "a transfer to lower-level central government authorities, or to other local authorities who are upwardly accountable to the central government". Bij deconcentratie is er dus geen sprake van een overdracht bevoegdheden van de centrale overheid naar overheden met een eigen politiek besluitvormingsproces, maar bevoegdheidsoverdracht naar verschillende gebieden waarbij het gezag nog altijd bij een centrale overheidsinstelling ligt. Het is dus een bevoegdheidstoekenning door een centrale overheid aan een of meer ambtelijke diensten met een beperkte en regionale jurisdictie.



De machtsverhoudingen tussen overheden in een land kunnen duiding geven aan de bestuurskracht van een land. Ten eerste kan hierbij worden gedacht aan de staatsinrichting van een land: een land kan een sterk gecentraliseerd karakter hebben met een machtige overheid in de vorm van een eenheidsstaat, of een sterk gedefederaliseerd karakter waar de federale overheid relatief weinig bevoegdheden en/of financiële middelen heeft tegenover lagere overheden. Kuhlmann en Wollmann (2014) onderscheiden hierbij een federaal model, een gedecentraliseerd model en een gecentraliseerde model. Deze drie varianten geven de mate van decentralisatie aan, waar respectievelijk het federale model het meest decentraal is en het gecentraliseerde model het meest centraal bestuurd. Dit onderscheid kan een goed beeld geven over de machtsverhoudingen en dus de bestuurskracht van verschillende overheden of overheidslagen.

Onderlinge machtsverhoudingen in een land kunnen ook in het licht worden gezien van de theorie van Lijphart (1984; 2007), die een onderscheid maakt tussen onder andere een zogenaamde consensuscultuur aan de ene kant en een ‘winner-takes-all’ cultuur aan de andere kant. In een consensusstelsel wordt getracht elke partij tevreden te houden door veel onderlinge afstemming tussen verschillende stakeholders en geen absolute overheid, politieke partij of een andere instantie die alles kan bepalen. Hierdoor zullen bijvoorbeeld veranderingen in beleid minder rigoureuus zijn en de stabiliteit van een land verbeteren. Dit in tegenstelling tot een ‘majoritarian’ stelsel, waarin één of enkele stakeholders vrijwel alle macht kunnen bezitten en zo bijvoorbeeld hun beleid kunnen doorvoeren.

Decentralisatie leidt wel onherroepelijk tot de vraag welke factoren bijdragen aan een effectiever en efficiënter beleid. De bestuurskracht van de overheidsniveau op lager niveau speelt hierin een belangrijke rol. Bestuurskracht is een relatief ambigu begrip, maar kan over het algemeen worden omschreven als het vermogen om de wettelijke en autonome naar behoren uit te kunnen voeren en daarmee rekening te houden met de maatschappelijke context van het territoriaal openbaar bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009). Echter welke factoren invloed hebben op bestuurskracht, is in de wetenschap en bestuurlijke wereld geen algemene consensus over. Om toch iets te kunnen zeggen over bestuurskracht, is het van belang om voor dit onderzoek na te gaan welke factoren dit begrip toch kunnen verklaren. Van Kan et al. (2014) geven drie dimensies aan het begrip bestuurskracht: besliscapaciteit, uitvoeringscapaciteit en verantwoordingscapaciteit.

Om hun taken goed en naar behoren uit te kunnen voeren, is het voor organisaties van vitaal belang de bekwaamheid te hebben die met (nieuwe) informatie om kan gaan. Als men immers niet alle informatie heeft om hier niet goed mee om kan gaan, zal er niet snel sprake zijn van een goede belangenafweging alvorens een beslissing kan worden gemaakt. Dit staat bekend als de besliscapaciteit. Wat betreft de Zwemwaterrichtlijn zou dit betekenen dat bestuursorganen pas de omzetting en verdeling van taken goed kunnen omzetten, als zij deze capaciteit bezitten. De besliscapaciteit gaat hierbij dus in principe over de formele implementatie van beleid. Dit past bij het thema rond de regelgevende bevoegdheden. Kingdon (2014) geeft aan dat bij het implementeren en uitvoeren van beleid de politieke wil om ook daadwerkelijk over te gaan tot bijvoorbeeld middelen beschikbaar stellen om de geschetste doelen van het beleid te bereiken. Als de kosten van bepaald beleid immers hoger zijn dan de opbrengsten, zullen er over het algemeen minder middelen beschikbaar worden gesteld die bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelen. Het is daarom interessant om na te gaan in hoeverre de voordelen van de resultaten van het opvolgen van de bepalingen in de Zwemwaterrichtlijn om uiteindelijk een goede waterkwaliteit te hebben afwegen tegen de kosten c.q. nadelen van de bepalingen erin.

§3.2.2 Financiële middelen

De uitvoeringscapaciteit heeft betrekking op de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteiten van overheden om haar taken naar behoren uit te kunnen voeren. Belangrijke onderdelen hiervan zijn financiën en dus, omdat circa een kwart van de overheidsuitgaven in OESO-landen hiernaartoe gaat (Assaad, 2014), het personeel. Bauer en Knill (2014) onderschrijven in hun werk iets soortgelijks. Ook zij stellen dat financiële aspecten zijn hierbij belang, dat wil zeggen de staatsschuld van een land als percentage van het Bruto Binnenlands Product en het overheidssaldo op de begroting. Dit hangt tevens ook samen met de economische situatie in een land; in tijden van crisis hebben overheden over het algemeen minder geld beschikbaar en zal er eerder gesneden worden in de taakuitvoering (Hoogerwerf & Herweijer, 2014).

Overheden hebben niet allemaal dezelfde taken en dit betekent dat de hulpbronnen, bijvoorbeeld het budget niet overal even groot hoeven te zijn. Derksen, van der Drift, Giebels & Terbrack (1987) geven bijvoorbeeld in de context van Nederland aan dat gemeente bij kleinere taken een minder grote hulpbron benodigen en bij grotere taken. Het gaat er volgens hen om dat er evenwicht is tussen de zwaarte van een bepaalde taak en de hulpbronnen die nodig zijn om deze taak uit te voeren.



Het laatste element is de verantwoordingscapaciteit. Kort gezegd houdt dit het verschijnsel van verantwoording en monitoring in. Concreet betekent dit dat publieke organisaties al dan niet verplicht verantwoording dienen af te leggen voor de taken die ze uitvoeren, en dat hier ook een andere (veelal op een hoger niveau acterend) overheid hierop toeziet. Gedecentraliseerd beleid behoort volgens Van Kan et al. (2014) namelijk te beantwoorden aan de beleidsdoelen van de hogere overheid. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld beleidsmonitors of rapportages worden opgesteld.

In navolging van contingentietheorieën van onder andere Aardema (2000) wordt gesteld dat de omgeving een belangrijke invloed heeft op de uitvoering van beleid en daarmee samenhangend dus de bestuurskracht. Hierbij kan dus ook worden gedacht aan de beschikbare financiële middelen. Dit hangt mede samen met de politiek-bestuurlijke steun ten opzichte van Europese wet- en regelgeving. De vraag of een overheid genoeg financiële middelen hangt volgens Andrews en Turkewitz (2006) direct samen met de politiek-bestuurlijke steun voor het implementeren van beleid. Wanneer er bijvoorbeeld weerstand is van bestuurders over een Europese richtlijn of weerstand van een decentrale overheid over de taken die zij omtrent een bepaald terrein hebben gekregen of juist niet hebben, kan een overheid de konten tegen de krib gooien ten aanzien van (een element van) de uitvoering van beleid. Hierdoor kan er sprake zijn van verzet tegen het gevoerde beleid en zal de uitvoering conform doelstellingen en dus uiteindelijk ook de bestuurskracht in het geding komen.

§3.3 Bestuurlijke drukte

Een begrip dat in de literatuur naar voren komt en samenhang heeft met bestuurskracht, is bestuurlijke drukte. De Commissie De Grave (2005, p.15) omschrijft bestuurlijke drukte als “een overmatige bestuurlijke inspanning en coördinatie in een complexe bestuurlijke constellatie die niet in verhouding staan tot het gerealiseerde effect.” Alhoewel dit wellicht overeenkomsten heeft met het begrip bestuurskracht -bij beide concepten wordt namelijk gekeken naar die manier hoe en in welke mate een of meerdere bestuursorganen of bestuurslagen een taak uitvoert- kan er worden gezegd dat bestuurlijke drukte. Hier wordt dus gekeken naar welke overheidslagen zijn betrokken bij de uitvoering van het beleid en welke hierop moeten toezien.

Over het algemeen wordt dus gesteld dat het de uitvoering van een taak niet altijd ten goede komt als er meer bestuurslagen zich met deze taak bezighouden. Als veel overheden immers



betrokken zijn bij een bepaalde taak, zal het volgens de Commissie De Grave onduidelijk worden wie waar over gaat en zal er relatief veel tijd gestoken moeten worden om taken met andere overheidsorganen af te stemmen. De Raad van het Openbaar Bestuur (2011) stelt in navolging van de Commissie De Grave het twee-bestuurslagenprincipe voor. Hierbij geldt, zoals de naam al doet vermoeden, dat er per onderwerp slechts twee bestuurslagen betrokken horen te zijn om zo de bestuurlijke drukte te voorkomen. Het gebrek aan eenheid, eenvoud, effectiviteit en efficiëntie wordt hiermee geprobeerd tegen te gaan. Volgens Wolthuis (2012) kan bestuurlijke drukte er tevens toe leiden dat bijvoorbeeld besluitvorming en uitvoering hierdoor worden vertraagd.

§3.4 Communicatie bij toezicht

Bestuurskracht en implementatie staan vanzelfsprekend niet op zichzelf. Zeker bij overheidsbeleid, zoals de opgestelde Zwemwaterrichtlijn, dat door een hoge overheidslaag is vastgelegd zijn zoals reeds aangegeven verschillende overheidslagen betrokken die in meer of mindere mate op elkaar zijn aangewezen. Deze overheidslagen zijn daardoor erg afhankelijk van een goede onderlinge communicatie. Een goede materiële implementatie staat of valt met de vraag hoe overheden met elkaar actief de dialoog aangaan, of dat deze communicatie ontbreekt en er dus geen response op elkaar is. Met name voor de overheden aan wie verantwoording dient te worden afgelegd en die dus ook toezicht dienen te houden op de overheden die belast zijn met de verantwoordelijkheden omtrent het specifieke beleid.

Een belangrijk onderdeel van de onderlinge communicatie zit ingebed in de toezichtrelaties tussen de verschillende overheden. De Ridder (1988, p.2) geeft aan dat toezicht “een proces is waarbij een actor een andere actor, krachtens een daartoe strekkende bevoegdheid, tracht te behoeden voor misstappen.” Bij dezen is het dus een kwestie van een relatie tussen de toezichthouder enerzijds en de ondertoezichtgestelde anderzijds. Om ondertoezichtgestelde te behoeden voor misstappen, is het dus nodig om voor goede onderlinge communicatie en afstemming twee onderliggende factoren te onderscheiden: de informatie en de interventie die de toezichthouder nodig heeft om een of meerdere misstappen te voorkomen (Mollel & Tollenaar, 2014). Deze twee begrippen zijn twee variabelen die betrekking kunnen hebben op de vraag welke informatie zoal voorhanden is en dus ook welke interventie vervolgens het meest bruikbaar is om verandering teweeg te brengen om de misstap te voorkomen.

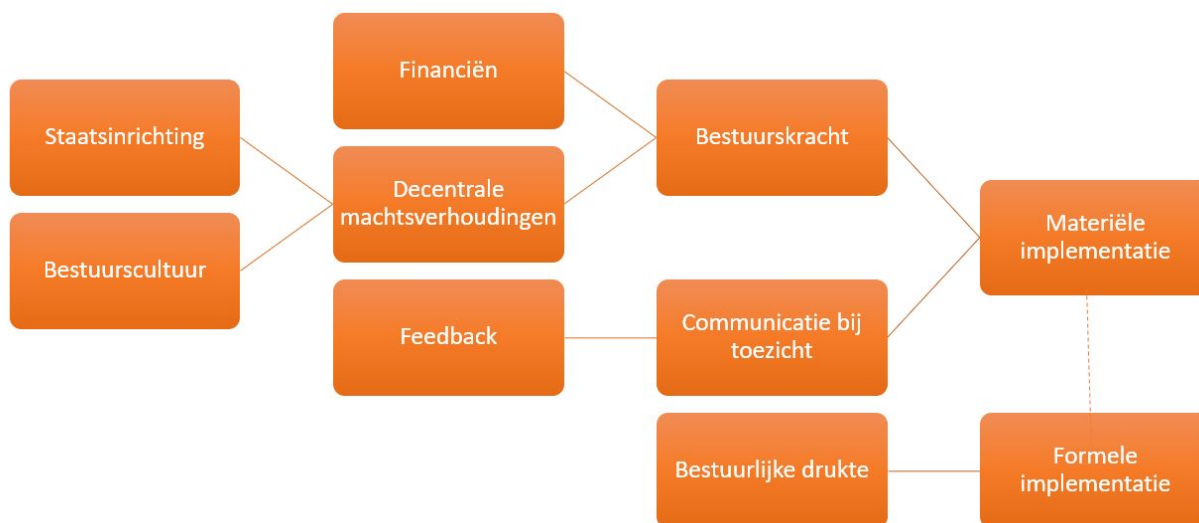


Mollet en Tollenaar (2014) geven daarbij aan dat aangaande de interventie er een variatie te maken is tussen proactieve en reactieve interventies. Proactieve interventies zijn gericht op het voorkomen van een ongewenst voorval door bijvoorbeeld te determineren of het beleid voldoet aan de gestelde eisen in een richtlijn. Reactieve interventies zijn daarentegen gericht op het bestraffen van de ondertoezichtgestelde om hiermee te voorkomen dat deze in de toekomst weer dergelijke misstappen maakt.

Het gaat er hier in principe om dat proactieve interventies onder de noemer van preventief toezicht valt, waarbij door de toezichthouder getracht wordt te voorkomen dat de onder toezicht gestelde fouten maakt. Reactieve interventies vallen onder de noemer van repressief toezicht, waarbij achteraf wordt geïntervenieerd om besluiten te herstellen die geleid hebben tot de gemaakte fout door de onder toezicht gestelde. Bij repressief toezicht zal er echter een tendens van de toezichthouder komen om bij een foute handeling dan maar te gaan gedogen, omdat het niet altijd bekend is hoe en in welke mate van reactieve interveniëren daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossing van het achterliggende probleem van de onder toezicht gestelde (Algemene Rekenkamer, 2005; Van Erp, 2007). Van Erp (2007) merkt tevens op dat wanneer communicatie uitblijft of te vage informatie bevat, de handhavingsdreiging voor mensen die gecontroleerd (kunnen) worden als laag of niet reëel wordt ingeschat. Als de angst voor een reactieve interventie van de Europese Commissie voor de lidstaten dus niet als groot wordt gezien, zal er wellicht een patroon kunnen ontstaan dat lidstaten hun gebreken omtrent een specifiek beleidsstuk dus niet goed of helemaal niet oppakken.

Tot slot komt bij communicatie ook feedback kijken.. In de literatuur is hierbij Total Quality Management een belangrijk begrip, zoals onder Juran en Godfrey (1999) dit omschrijven. Dit begrip is redelijk gericht op de particuliere sector en daarmee samenhangend het contact tussen bijvoorbeeld klant en bedrijf, maar het levert desalniettemin voor dit onderzoek interessante inzichten op over het belang van feedback voor een goede communicatie en dus naar verwachting betere implementatie. De meetbaarheid van feedback en de respons hierop zijn van groot belang. Hoe meer een instantie feedback levert, hoe succesvoller de instantie is bij uitvoering van een bepaalde taak. Immers kan worden verwacht dat een proactieve houding jegens de 'hogere' instantie (bijvoorbeeld de Europese Commissie) van de 'lagere' instantie (bijvoorbeeld de centrale overheid) ook betekenen dat de 'lagere' instantie meer energie in de uitvoering van haar taken zal steken.

§3.4 Conceptueel model



Tabel 3.1: Conceptueel model

In bovenstaande tabel is het conceptueel model gepresenteerd dat de relaties tussen de gepresenteerde variabelen en achterliggende factoren in dit onderzoek laat zien. De materiële implementatie en de formele implementatie zijn zoals gezegd het de afhankelijke variabelen die een beeld moet geven over de omzetting en de naleving de Zwemwaterrichtlijn in elk van de zes onderzochte lidstaten. De richtlijn dient volgens Europese recht tijdig, correct en volledig in nationale wet- en regelgeving om te worden gezet (formele implementatie). Uiteindelijk dient de Zwemwaterrichtlijn ertoe dat de kwaliteit van het zwemwater in een land voldoet aan de bepalingen in de richtlijn en dat deze kwaliteit (goed en correct) naar de bevolking wordt gecommuniceerd, de waterkwaliteit indien nodig te verbeteren en informatie goed op te sturen ter controle, om zodoende de volksgezondheid van zwemmers te verbeteren (materiële implementatie).

De materiële implementatie is afhankelijk van de bestuurskracht van de overheden die zich bezighouden met de taken omtrent zwemwater. Bestuurskracht heeft een positief verband met de materiële implementatie en wordt gezien in termen van twee concepten: de financiële middelen die overheden tot hun beschikking hebben en de decentrale machtsverhoudingen binnen een land. Deze decentrale machtsverhoudingen zijn afhankelijk van de mate van staatsinrichting (en dus mate van decentralisatie en beleidsvrijheid van decentrale overheden)



van een land en de bestuurscultuur aldaar. Een hoge mate van decentralisatie en een op consensus gerichte bestuurscultuur hebben een positieve invloed op de decentrale machtsverhoudingen

Daarenboven wordt communicatie (bij toezicht) ook als een factor gezien die invloed heeft op de materiële implementatie. Deze communicatie gaat over de informatie die wordt door zowel de toezichthouder als de onder toezicht gestelde (aan elkaar) wordt verstrekt en de interventie die op basis van deze informatie wordt gedaan om een bepaalde toestand te verbeteren of te voorkomen. De interventie kan hierbij worden gezien als ofwel proactief (positieve invloed) ofwel reactief (negatieve invloed). Tot slot is feedback ook een onderdeel van de communicatievariabele; deze hangt weliswaar enigszins samen met communicatie, maar heeft meer een evaluatief karakter tegenover het meer preventieve karakter van de hierboven beschreven informatie- en interventiefactoren.

De formele implementatie van de richtlijn is afhankelijk van het aantal overheidslagen dat betrokken is bij de uitvoering en het toezicht omtrent zwemwater in een lidstaat. Verwacht wordt dat hoe meer overheden zich bezighouden met taken omtrent zwemwater, hoe onduidelijker het over het algemeen is wie waar verantwoordelijk voor is en hoe slechter het land scoort op het tijdig, correct een volledig omzetten van de richtlijn.

Tot slot is er een enige mate van samenhang tussen de formele implementatie en de materiële implementatie. Immers kan de materiële implementatie in principe alleen geschieden als er iets formeel in de nationale wet-en regelgeving staat.

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk worden de in dit onderzoek gemaakte methodologische afwegingen uiteengezet en worden de beschreven variabelen en de theoretische concepten geoperationaliseerd. Ten eerste wordt de keuze voor het type onderzoek beschreven en beargumenteerd, waarbij specifiek aandacht uitgaat keuzes c.q. veronderstellingen die normaliter in bestuurskundig onderzoek worden gemaakt. Hierna wordt aandacht besteed aan de selectie van de casus en onderzoekseenheden. Vervolgens worden de variabelen geoperationaliseerd en wordt uitgelegd hoe deze in de analyse worden gemeten. Tot slot wordt de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek besproken.

§4.1 Onderzoeksmethode- en strategie

Om meer inzicht te krijgen in de wijze hoe dit onderzoek tot stand is gekomen, is het van belang na te gaan welke keuzes in dit onderzoek zijn gemaakt c.q. welke onderzoeksstrategie is gekozen. In dit onderzoek is de keus komen te liggen op een vergelijking tussen zes lidstaten van de Europese Unie, te weten Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Nederland, het Verenigd Koninkrijk¹⁴ en Zweden. Deze opzet is gekozen omdat op deze manier het best antwoord kan worden gegeven op de geformuleerde hoofdvraag en de deelvragen. Binnen de bestuurskundige discipline zijn er vier verschillende soorten strategieën te onderscheiden: de enquête, het experiment, de deskresearch en de casestudy (Van Thiel, 2014).

§4.1.1 Enquête

Ten eerste schrijft de enquête voor dat er in het onderzoek gebruikt wordt gemaakt van een hoge N zodat er veel variabelen statistisch kunnen worden onderzocht en geanalyseerd (Van Thiel, 2014). Door de grootte van de N en de hoeveelheid variabelen zijn enquêtes, soms ook wel aangeduid als surveys, vaak relatief oppervlakkig en kan het onderzoek niet echt de diepte in gaan, terwijl dit gelet op de verschillende theoretische aannames voor het onderzoek soms wel nodig is. Omdat in dit onderzoek 'slechts' zes landen als onderzoeksobject worden onderzocht, is te zeggen dat de N bovendien laag is. Tot slot zijn de variabelen in dit onderzoek niet allemaal gestandaardiseerd, dus het is in die zin ook niet mogelijk om te analyseren hoe de variabelen zich tot elkaar verhouden in termen van meetbare uitkomsten. Een enquête is dus voor dit onderzoek niet de geschikte methode om data te verzamelen.

¹⁴ De Brexit, die naar verwachting per 31 januari 2020 ingaat, wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Het Verenigd Koninkrijk wordt hier dus nog als lidstaat beschouwd.

§4.1.2 Experiment

Een experiment speelt zich af in een situatie die door de desbetreffende onderzoeker zelf is ingericht (ibid.). Er is hierbij een voor-situatie voorafgaand aan de interventie en ook een na-situatie, nadat de interventie heeft plaatsgevonden. Dit laatste is van belang doordat de onderzoeker met zekerheid kan vaststellen dat, buiten de te onderzoeken variabelen, geen effect merkbaar is voor de proefpersonen in deze situatie die van invloed kunnen zijn op de te onderzoeken variabelen of factoren. De Zwemwaterrichtlijn is al relatief ver in het verleden door de lidstaten geïmplementeerd, dus het is vanzelfsprekend niet mogelijk om een dergelijke voor-situatie met behulp van een experiment na te bootsen. Ook is de interventie, in dit onderzoek zou dat de richtlijn zijn, op een heel verschillende wijze tot uitvoering gebracht. Een experiment is voor dit onderzoek ook niet geschikt.

§4.1.3 Deskresearch

Een deskresearch houdt in dat het onderzoek uit wordt gevoerd op basis van gegevens van andere onderzoeken die reeds voor handen liggen (ibid.) Hierbij wordt niet zozeer eigen onderzoek ontwikkeld om nieuwe data te verzamelen, maar om op al bestaande data voort te bouwen. Deze onderzoeksstrategie is slechts uitvoerbaar wanneer informatie over de variabelen in het onderzoek al in hun geheel beschikbaar zijn.

Dit onderzoek heeft kenmerken van een deskresearch, omdat gebruikt wordt gemaakt van de rapporten aan de Europese Commissie die de geselecteerde lidstaten hebben opgesteld. Zo wordt gebruik gemaakt van beleidsnotities, correspondentie tussen overheden, wetenschappelijke rapporten en evaluatierapporten. Echter worden de gegevens uit deze databronnen zijn door de onderzoeker op een eigen wijze gedefinieerd, waardoor er toch in meer of mindere mate sprake is van nieuwe data. Bij een secundaire dient de onderzoeker immers altijd de variabelen opnieuw op eigen wijze te definiëren. Ook is nieuwe data gegenereerd door het afnemen van een interview, waardoor van een deskresearch in pure zin niet echt sprake is.

§4.1.4 Casestudy

In de wetenschap is er geen volledige consensus wat een casestudy precies inhoudt (Flyvbjerg, 2006). Omdat het voor dit onderzoek noodzakelijk is om een casestudy te definiëren, wordt casestudy in dit onderzoek gezien als “an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon [...] in depth and within its real-world context” (Yin, 2004). In een verdere

toelichting die hij geeft over casestudies onderscheidt Yin (2004) twee soorten definities casestudies. Bij de eerste soort probeert een onderzoeker bij het hanteren van een casestudy een bepaald fenomeen diepgaand te onderzoeken met een vrij beperkt aantal variabelen en is de grens bij dit soort onderzoek tussen het te onderzoeken fenomeen en de context ervan niet altijd even duidelijk. De tweede soort is strenger en geeft aan dat er verschillende soorten variabelen worden onderzocht die gebaseerd zijn op meerdere bronnen en waarbij eerder uitgevoerde onderzoeken de theoretische basis zijn van het uit te voeren onderzoek.

De theorieën uit het theoretisch kader kunnen in het licht worden gezien van de twee perspectieven die Yin (2009) presenteert. Deze perspectieven belichten de keuzes die door de onderzoeker worden gemaakt om een bepaald fenomeen te onderzoeken. Ten eerste biedt het realistische perspectief het beeld dat er een *simple reality* is die onafhankelijk van de onderzoeker bestaat. Het relativistische perspectief beargumenteert dat de realiteit afhangt van de onderzoeker en deze dus zijn of haar eigen definities aan de realiteit kan geven. Dit laatste perspectief past goed binnen dit onderzoek, omdat hier door de onderzoeker niet als het ware met een 'tabula rasa' wordt geanalyseerd, maar wordt er gekeken naar patronen uit de 'realiteit' (ofwel de beleidsnotities, vergaderstukken en dergelijke) die gestoeld zijn op al eerder gedane theoretische inzichten uit de literatuur.

Dat hierdoor toch beargumenteerd kan worden dat er sprake is van een vergelijkend casestudy onderzoek, biedt een aantal voordelen. Ten eerste biedt een kwalitatieve casestudy de mogelijkheid om een hoge conceptuele validiteit te bewerkstelligen (George & Bennett, 2005). Dit is eenvoudiger dan bij een kwantitatief onderzoek, want daarbij wordt een theoretisch concept met enige regelmaat breder gemaakt om zo tot een significant aantal overeenkomende onderzoekseenheden- en/of onderzoeksvariabelen te komen.

Casestudies zijn volgens van Thiel (2014, p.86) een van de meest gebruikte onderzoeksstrategieën binnen bestuurskundig onderzoek. Deze populariteit is te danken aan de veronderstelling dat casestudies:

- Gaan over onderwerpen die in de dagelijkse werkelijkheid plaatsvinden;
- Unieke gevallen onderzoeken;
- Een bijdrage leveren aan de oplossing van een concreet maatschappelijke vraagstuk doordat het verband houdt met het praktijkgerichte karakter van bestuurskundig onderzoek.

Door elementen c.q. inzichten van de casestudy, bijvoorbeeld het afnemen van een diepte interview, te combineren met elementen van een deskresearch kan dit onderzoek als een combinatie tussen beide worden gezien. Om tot een goed beeld te komen van de dataverzameling van dit onderzoek, is getracht een 'chain of evidence' -zoals Yin (2009) op te stellen met de genomen stappen ten aanzien van bronnen die wel (en niet) zijn gebruikt in dit onderzoek.

§4.1.5 Verdere bestuurskundige onderzoeksmethodes

Normaliter kunnen volgens van Thiel (2014) bij casestudies verschillende technieken en methoden voor onderzoek worden ingezet. Hierbij zijn er vier methoden te onderscheiden: documentenanalyse, interview, observatie en vragenlijst.

Een documentenanalyse betreft het interpreteren van de inhoud van verschillende soorten reeds bestaande documenten. Deze documenten kunnen zowel een primair als secundair karakter hebben (Blijenbergh, 2016). Bij primair materiaal -te denken valt aan notulen van vergaderingen of jaarverslagen- verzamelt de onderzoeker zelf de documenten en bij secundair materiaal -te denken valt aan conclusies van ander onderzoek- maakt de onderzoeker gebruik van eerdere onderzoeksbevindingen.

Ter invulling van dit onderzoek worden hier zowel primaire als secundaire documenten gebruikt en geanalyseerd. De primaire databronnen zijn voor het grootste deel afkomstig van het het communicatie- en informatiecentrum (CIRCABC) van de Europese Commissie (z.d.a) en de documenten over richtlijnen en het bijzonder de Zwemwatterrichtlijn van de onderzochte lidstaten. Bij CIRCABC is een speciale pagina beschikbaar met allerlei rapporten, e-mails en Zoals reeds aangegeven zijn de gehanteerde soorten databronnen van een dusdanige verschillende aard dat dit onderzoek toch in zekere zin voldoet aan de triangulatie van methoden. Zo zijn bijvoorbeeld de notulen van een vergadering of de correspondentie tussen Europese Commissie en een lidstaat wezenlijk anders dan een overzichtsrapport van de Europese Commissie over de voortgang van de implementatie van de richtlijn van een lidstaat of als Europese Unie als geheel. Ook rapporten die zijn opgesteld, maar voor bepaalde redenen niet (meer) worden gehanteerd, worden gebruikt om te analyseren waarom deze niet wordt gebruikt en hoe lidstaten en de Europese Commissie hierin staan.

Ook is er zoals gezegd een interview afgenomen met de zwemwater-expert van Rijkswaterstaat.

¹⁵ Bij een interview stelt de onderzoeker open of gesloten vragen aan personen, waarbij verschillende technieken kunnen worden gebruikt (Van Thiel, 2013). In dit onderzoek is gekozen voor een open interview, waarbij vooraf geen gestructureerde vragen worden opgesteld en er eerder een gesprek ontstaat. Volgens Van Thiel (2013) past een open interview bij exploratief onderzoek, omdat open interviews een diepgaand en meestal nog vrij onbekend karakter hebben hier meer gegevens moeten worden gehaald uit minder interviews.

Tot slot is het niet onbelangrijk om te vermelden dat in dit onderzoek, zoals reeds aangegeven, een vergelijkende aard heeft. Het exploratieve karakter van het onderzoek komt deels naar voren in de inductieve aanpak, waarbij patronen in de ene aangetroffen lidstaat worden beproefd bij een andere lidstaat. Dit noemt Yin (2009) ook wel 'pattern matching'. Hierbij gaat de onderzoeker min of meer heen en weer tussen beschikbare data en datgene wat de onderzoeker verwacht mogelijk te kunnen vinden.

§4.2 Selectie casus en onderzoekseenheden

In dit onderzoek worden Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden nader onderzocht, omdat deze landen volgens verschillende wetenschappelijke theorieën elk een specifiek model van staatsinrichting hebben dat vergelijkbaar is met een aantal andere landen. Vanuit dezelfde (Europese) verplichtingen kan elke lidstaat immers toch wezenlijk andere keuzes maken ten aanzien van de uitvoering ervan. Deze landen zijn dan elk een voorbeeld van hun respectieve categorie: Frankrijk de Napoleontische groep, Duitsland voor de Germaanse ofwel continentale groep¹⁶, Hongarije voor de Centraal-Europese groep, Zweden voor de Scandinavische groep en het Verenigd Koninkrijk voor de Angelsaksische groep (Painter & Peters, 2010; John, 2001). Omdat Nederland weliswaar in de Germaanse groep valt, maar ook kenmerken heeft van het Scandinavische model (Becker, 2007) -op basis van bijvoorbeeld publiek vertrouwen in instituties- is het ook interessant om voor dit land te kijken hoe de implementatie van Europese richtlijn in nationale wetgeving vorm wordt gegeven. Bovendien is Nederland misschien wel hét waterland bij uitstek, en is Nederland ook gezien de

¹⁵ De respondent is betrokken geweest bij het proces van de omzetting van de oude zwemwaterrichtlijn naar de nieuwe en schuift tevens aan bij expertgroepen met betrekking tot zwemwater in Nederland en de Europese Unie.

¹⁶ Vanwege de federale structuur van Duitsland en het verschil tussen de deelstaten in bijvoorbeeld het noorden en het zuiden, is niet elke deelstaat onder dezelfde noemer in te delen. Meer hierover in het hoofdstuk met betrekking tot de conclusie en reflectie.



taal van dit onderzoek maatschappelijk relevanter en het meest voor de hand liggend. Ook het onderzoek tijdens mijn stageperiode naar de veranderingen ten aanzien van wet- en regelgeving ten aanzien van zwemwater na de invoering van de Omgevingswet had betrekking op een Nederlands waterschap, waardoor al enkele gegevens voorhanden waren en ik bij enkele landelijke overleggen¹⁷ over zwemwater aan heb kunnen schuiven. Nederland is daardoor ook interessant om mee te nemen.

De peilmomenten die zijn gekozen, zijn 2008, 2012 en 2016. Dit omdat er een punt voor de economische crisis, een punt tijdens economische crisis en een punt na de economische crisis, en er vier jaar tussen elk jaartal zit. Tevens is 2008 het jaartal waarop de nieuwe Zwemwaterrichtlijn in werking treedt, waardoor het in principe het startpunt is voor de lidstaten om de richtlijn om te zetten en te implementeren. Voor het jaar 2016 is in opdracht van de Europese Commissie onderzoek gedaan naar uitwerking van de nieuwe Zwemwaterrichtlijn per lidstaat. 2012 valt hier logischerwijs halverwege en is een goed referentiepunt om na te gaan wat er tussen deze twee perioden precies is gebeurd en hoe zaken zich hebben ontwikkeld.

§4.3 Operationalisatie

Om tot een controleerbare uitspraak te kunnen komen over de verschillen in implementatie van de Zwemwaterrichtlijn tussen de zes lidstaten en de achterliggende variabelen en indicatoren juist te kunnen analyseren, is het noodzakelijk om deze variabelen en indicatoren te operationaliseren. Bepaalde eigenschappen van variabelen en indicatoren dienen immers te worden geconverteerd in verschillende waarneembare fenomenen om het zo voor derden na te gaan welke stappen zijn gezet en waar deze op zijn gebaseerd. De operationalisatie dient als het ware als een soort brug tussen theoretische inzichten en de empirische waarnemingen. Bij deze operationalisering worden ten eerste de onafhankelijke en interveniërende variabelen beschreven.

¹⁷ Hierbij gaat het om het Deskundige Beraad Zwemwater (DBZ), waar vertegenwoordigers van (de Unie van) Waterschappen, Provincies en Rijkswaterstaat aanschuiven.

Variabelen	Concepten	Dimensies	Indicator
Formele implementatie	Omzetting	Correcte omzetting	Conformiteit bepalingen die zijn overgenomen
		Volledige omzetting	Bepalingen die zijn overgenomen
		Tijdige omzetting	Vóór deadline omgezet in nationale wet-en regelgeving
Bestuurskracht	Financiële middelen	Economische toestand	Ontwikkeling Bruto Nationaal Product (n-1)
		Financieringssaldo	EMU-saldo als percentage van Bruto Nationaal Product (n-1)
		Staatsschuld	Schulden als percentage van Bruto Nationaal Product (n-1)
	Decentrale machtsverhoudingen	Staatsinrichting	Eenheidsstaat
			Gedecentraliseerd
			Geregionaliseerd
			Federaal
		Bestuurscultuur	Regeringsvorm
			Kiesstelsel
Bestuurlijke drukte	Bestuurlijke constellatie	Complexiteit	Aantal bestuurslagen met bevoegdheden
Communicatie bij toezicht	Informatie en interventie	Proactief/preventief	Aantal interventies Europese Commissie bij lidstaat
		Reactief/regressief	Opmerkingen lidstaat naar Europese Commissie
	Feedback	Bijdrage herziening richtlijn	Aantal opmerkingen bij feedback naar Europese Commissie
Materiële implementatie	Beleidsdoelstellingen worden behaald	Zwemwaterkwaliteit	Percentage kwalificering (goed en slecht) zwemlocaties t.o.v. totaal aantal zwemlocaties
		Beheersmaatregelen	Maatregelen die worden genomen om waterkwaliteit te verbeteren
		Voorlichting aan publiek	Zwemwaterwebsite en borden zijn up-to-date en toegankelijk Beschikbaarheid protocol als iets fout gaat
		Metingen	Metingen worden tijdig uitgevoerd Metingen worden op de juiste plek uitgevoerd
		Zwemwaterprofiel	Zwemwaterprofiel wordt tijdig geüpdatet

Tabel 4.1 Operationalisatie

§4.3.1 Onafhankelijke variabelen

In het theoretisch kader is al ingegaan op wat er precies wordt verstaan onder implementatie, en dat dit onderzoek onderscheid wordt gemaakt tussen materiële implementatie aan de ene kant en formele implementatie of omzetting aan de andere kant. Beide variabelen kunnen in dit onderzoek worden gezien als afhankelijke variabelen. Deze zijn afhankelijk van respectievelijk drie en één onafhankelijke variabelen. Deze onafhankelijke variabelen zijn een predictor van de afhankelijke variabele. De onafhankelijke variabelen in dit onderzoek zijn, zoals in het theoretisch kader al naar voren is gekomen, bestuurskracht, bestuurlijke drukte en communicatie bij toezicht variabelen.

§4.3.1. Bestuurskracht

De eerste onafhankelijke variabele is de bestuurskracht in iedere lidstaat. Zoals in het theoretisch kader al naar voren is gekomen, beslaat dit aan de ene kant de financiële middelen die in elke lidstaat beschikbaar zijn en de decentrale machtsverhoudingen tussen overheden onderling en de politiek (en politieke partijen). De financiële middelen worden gemeten aan de hand van de economische situatie in een land, het financieringssaldo van de overheid en de staatsschuld. Deze worden respectievelijk uitgedrukt in respectievelijk de economische groei,



het EMU-saldo als percentage van het Bruto Nationaal Product en de de totale overheidsschuld in termen van het Bruto Nationaal Product. Deze worden per referentiepunt gegeven, om zo een beeld te krijgen van de financiële situatie gedurende de jaren.¹⁸ Binnen de Economische en Monetaire Unie (EMU), waar alle zes de landen onder vallen, wordt de norm gehanteerd dat het begrotingstekort niet meer dan 3% en de staatsschuld niet meer dan 60% van het Bruto Nationaal Product mag bedragen. Naast de zes lidstaten wordt ook het gemiddelde van de Europese Unie gepresenteerd, zodat er waardes (+ en -) gegeven kunnen worden bij de scores van elke lidstaat. Bij een plus scoort de desbetreffende lidstaat hoger dan het Europees gemiddelde gemiddelde, bij een minder scoort het lager. Aan een plus wordt één punt toegekend, aan een +/- nul punten en aan een - een negatief punt. Op basis van de drie scores wordt de eindscore berekend en de rangorde van de lidstaten gepresenteerd.

Naast de financiële situatie worden dus ook de decentrale machtsverhoudingen in een land tegen het licht gehouden. Dit wordt gedaan door te kijken naar de staatsinrichting (federaal, gedecentraliseerde eenheidsstaat of gecentraliseerde eenheidsstaat) en de bestuurscultuur per lidstaat. Dit laatste wordt afgehandeld door te kijken naar de regeringsvorm in een land, dat wil zeggen de manier waarop de bestuurlijke verhoudingen in een land zijn geregeld, en het kiesstelsel in een land. In een land met majoritarian bestuurscultuur zullen immers andere afwegingen worden gemaakt dan in landen met een consensuscultuur. Deze analyse wordt gemaakt op basis van het model dat Lijphart (1984) heeft ontwikkeld. Hier wordt per lidstaat een score aan gegeven. Per dimensie wordt een score (1-5) gegeven en deze twee worden per lidstaat bij elkaar opgeteld. Een hoge score geeft aan dat het land meer een consensuscultuur en decentrale cultuur kent en naar verwachting beter zal scoren op de materiële implementatie. Tot slot wordt op basis van deze scores een rangorde gemaakt.

§4.3.1.2 Bestuurlijke drukte

De tweede onafhankelijke variabele in dit onderzoek is de bestuurlijke drukte. Dit is van belang om te onderzoeken om na te gaan in hoeverre overheidsbeleid door de betrokken overheidslagen eenvoudig en effectief wordt uitgevoerd, ook wel te vatten in het licht van bestuurlijke constellatie. Bestuurlijke drukte wordt gemeten aan de hand van het aantal overheidslagen dat bij de uitvoering van zowel de monitoring en meting van de zwemwaterkwaliteit als het toezicht dat deze metingen worden uitgevoerd zijn betrokken. Een

¹⁸ De referentiejaren zijn hier respectievelijk 2007, 2011 en 2015, omdat in begrotingscycli over het algemeen worden opgesteld aan de hand van de financiële situaties voorafgaand aan het begrotingsjaar.



bestuurlijke drukte van twee of minder overheidslagen wordt gezien als klein, van drie overheidslagen als middel en vier of meer overheidslagen als groot.¹⁹ Dit wordt gedaan door per lidstaat een overzicht te presenteren welke overheidsinstantie waar verantwoordelijk voor is en onder welke overheidslaag deze overheid valt. Als de bestuurlijke drukte hoger is, wordt in dit onderzoek de verwachting getrokken dat de materiële implementatie slechter scoort. Bij een hoge bestuurlijke drukte zal immers strijd ontstaan over bijvoorbeeld de verdeling van de schaarse beschikbare middelen. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de regelgevende bevoegdheid in dit onderzoek niet wordt betrokken bij de bestuurlijke drukte, omdat het regelgevend orgaan stelt welke overheden c.q. overheidslagen bevoegd zijn met de uitvoering en het toezicht. Tenslotte wordt op basis van het aantal lagen wordt een rangorde gemaakt.

§4.3.1.3 Communicatie bij toezicht

De laatste onafhankelijke variabele in dit onderzoek gaat over onderlinge communicatie met betrekking tot toezicht tussen overheden en overheidslagen. Hieruit worden twee concepten ontleed: informatie en interventie aan de ene kant, en Total Quality Management aan de andere kant. Bij informatie en interventie wordt een onderscheid gemaakt tussen proactief c.q. preventief enerzijds en reactief c.q. regressief anderzijds.

De eerste dimensie wordt gemeten aan de hand van twee indicatoren. Zoals in het theoretisch kader terug te lezen is, beslaat proactieve en preventieve informatie op het voorkomen van een misstap door vooraf voldoende informatie beschikbaar te stellen en op tijd in te grijpen. Te denken valt aan het uitdelen van bijvoorbeeld wanneer in het proces van omzetting en implementatie sancties worden uitgedeeld of een inbreukprocedure ingang worden gesteld. De vraag hoe/of er response tussen alle betrokken partijen plaatsvindt is hierbij tevens van belang. Het concept van informatie en interventie wordt gemeten aan de hand van een interview, beleidsdocumenten, evaluatierapporten en correspondentie tussen lidstaat en Europese Unie en/of tussen nationale en een of meerdere lagere overheden. Het aantal interventies van de Europese Commissie wordt gemeten aan de hand van het aantal (voorzetten tot) inbreukprocedures, en de informatie wordt gemeten aan de hand van een score toe te brengen aan de informatie die gedurende de jaren van de lidstaat naar de Commissie wordt gestuurd (in termen van + en -). Op basis van de scores van deze twee indicatoren wordt een rangorde

¹⁹ De Europese Unie wordt hierbij niet als extra laag geteld, omdat zij geen uitvoeringsbevoegdheden heeft ten aanzien van taken omtrent zwemwater op nationaal niveau.



gemaakt. Dit onderzoek verwacht een patroon te ontdekken dat bij proactieve en preventieve informatie en interventie de materiële implementatie beter verloopt.

Bij Total Quality Management speelt een vergelijkbaar fenomeen. Hier wordt hoofdzakelijk gekeken naar de discussie en controle op het 'hoogste' niveau van de communicatie bij toezicht, dus tussen de direct verantwoordelijke nationale overheid en de Europese Commissie. Dit wordt gemeten door per lidstaat te kijken hoeveel opmerkingen een lidstaat naar de Europese Commissie stuurt met betrekking tot de gevraagde herziening van de richtlijn (Europese Commissie, 2014b). De Commissie heeft in dit geval de lidstaten actief gevraagd om feedback en dit is een goede maatstaf om dit direct te meten. De verwachting is dat de lidstaten die veel feedback geven, betere materiële implementatie kennen omdat een initiërende houding naar de Commissie ook eerder zal betekenen dat zij ook meer inspanning zal steken in de uitvoering van de richtlijn. Tot slot wordt op basis van het aantal opmerkingen wordt een rangorde gemaakt.

§4.3.2 Afhankelijke variabelen

§4.3.2.1 Formele implementatie

Om formele implementatie meetbaar te kunnen maken, wordt in dit onderzoek de omzetting van de richtlijn gezien als de formele implementatie. Bij omzetting wordt in dit onderzoek gekeken naar wanneer en hoe de Zwemwaternrichtlijn in ondergebracht in nationale wet-en regelgeving. Hierbij wordt dus gekeken naar de vraag of de richtlijn op tijd is omgezet, of de bepalingen allemaal zijn opgenomen en naar de correctheid van deze bepalingen. Dit wordt gedaan door te kijken of de deadline, 24 maart 2008, door de lidstaat wordt behaald en door opmerkingen van de Europese Commissie in rapportages over de correctheid van deze bepalingen mee te nemen.

Uiteindelijk wordt via het programma SPSS gekeken naar de relatie tussen de bestuurlijke drukte en de formele implementatie. Centraal staat hierbij de vraag of de rangorde van de bestuurlijke drukte een goede voorspeller is voor de rangorde van de formele implementatie. Een geringe bestuurlijke drukte zal dus volgens de voorspelling in dit onderzoek correleren met een goede score op de formele implementatie.

§4.3.2.2 Materiële implementatie

De andere afhankelijke variabele in dit onderzoek is de materiële implementatie van de Zwemwaterrichtlijn door de gekozen lidstaten. In de volgende hoofdstukken wordt gekeken naar de vraag of de beleidsdoelstelling, zoals deze in de richtlijn staan, door de verschillende lidstaten worden behaald. De richtlijn heeft in principe betrekking op vijf hoofdthema's waar lidstaten geacht worden correct uitvoering aan te geven: de zwemwaterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting aan het publiek, metingen en het zwemwaterprofiel.

Ten eerste wordt gekeken naar de waterkwaliteit bij de verschillende zwemlocaties in het land. Dit wordt gedaan om een goed beeld te krijgen over wellicht de belangrijkste dimensie van de materiële implementatie, immers is een goede waterkwaliteit om ze de gezondheid van zwemmers te waarborgen de reden waarom de Zwemwaterkwaliteit in beginsel is opgesteld. In dit onderzoek worden twee soorten classificaties onderscheiden: locaties die van aanvaardbare, goede of uitstekende kwaliteit zijn en locaties die van slechte kwaliteit zijn. Deze twee classificaties worden gepresenteerd als percentage tegenover het totaal aantal zwemlocaties die in de desbetreffende lidstaat zijn aangewezen, met uitzondering van de locaties die niet of niet voldoende zijn bemonsterd.²⁰ De drie peiljaren 2008, 2012 en 2016 gelden hierbij als referentiepunten. Op basis van deze gegevens wordt een ranglijst van de lidstaten gemaakt over de mutatie die gedurende de jaren heeft plaatsgevonden. Hierdoor ontstaat een beeld over hoe de waterkwaliteit in een lidstaat zich sinds de invoering van de richtlijn heeft ontwikkeld en hoe dit zich verhoudt met de andere landen.

Vervolgens wordt gekeken naar de vraag of er maatregelen door de lidstaat worden genomen om de waterkwaliteit bij zwemlocaties in hun land te verbeteren. Deze dimensie is van belang om te onderzoeken, omdat lidstaten geacht worden maatregelen te nemen om de waterkwaliteit bij zwemlocaties te waarborgen mochten ze verwachten dat deze in het geding komt of te verbeteren als de kwaliteit niet in orde is. Dit wordt gedaan door te kijken naar de opmerkingen van de Europese Commissie die in hun rapport over de voortgang van de implementatie van de Zwemwaterrichtlijn.

Hierna wordt gekeken naar de voorlichting aan het publiek. Publieksvoorlichting draagt namelijk voor een belangrijk deel bij aan de doelstelling van de Zwemwaterrichtlijn. De

²⁰ Dit wordt niet gedaan doordat hier verschillende oorzaken voor kunnen zijn die niet altijd direct betrekking hebben op het naleven van de richtlijn, bijvoorbeeld als een locatie net is aangemeld of afgevoerd.



belangrijkste indicatoren zijn hierbij de toegankelijkheid van de borden en het up-to-date zijn van de landelijke zwemwater website en de borden bij zwemlocaties, tevens als de beschikbaarheid van een protocol over publieksvoorlichting als de waterkwaliteit of veiligheid bij een zwemlocatie in het geding komt. Dit wordt gedaan aan de hand van het bovengenoemde rapport van de Europese Commissie en door het bezoeken aan de landelijke websites van de zwemlocaties.

Aansluitend worden de metingen van de waterkwaliteit door de lidstaten tegen het licht gehouden. Wie wil weten wat de waterkwaliteit bij een zwemlocatie is, heeft er namelijk belang bij om te weten of de metingen correct of überhaupt wel worden gedaan. Hierbij wordt gekeken naar de vraag of metingen tijdig worden uitgevoerd en op de juiste plek wordt bemonsterd.

Tot slot vallen de zwemwaterprofielen onder de laatste indicator die iets zegt over de materiële implementatie van richtlijn. Het opstellen en bijhouden van zwemwaterprofielen is voor lidstaten van belang, omdat hierdoor een goed en overzichtelijk beeld ontstaat van de zwemlocatie, welke gevaren voor de waterkwaliteit er zijn, waar er gemeten dient te worden et cetera. Deze indicator wordt onderzocht aan de hand van de al eerder genoemde rapportage van de Europese Commissie, alsmede door zelf een blik te werpen op vijf willekeurige zwemwaterprofielen per lidstaat.

Uiteindelijk wordt aan de hand van SPSS gekeken naar de relatie tussen de rangorde van de materiële implementatie en de rangorde drie onafhankelijke variabelen

§4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Voor een wetenschappelijk onderzoek is het van groot belang om de objectiviteit en de zuiverheid van de vergaarde informatie na te gaan, en dit is nog eens extra belangrijk bij kwalitatief onderzoek (Van Thiel, 2014). Validiteit en betrouwbaarheid, waarbij voor validiteit nog een onderscheid kan worden gemaakt tussen een intern en een extern deel, zijn de meest voorname onderdelen van deze objectiviteit die bepalen of een onderzoek correct is uitgevoerd en de resultaten uit dit onderzoek generaliseerbaar kunnen zijn naar andere casussen en/of onderzoeken.

§4.4.1 Validiteit

Validiteit kent volgens Yin (2009) twee varianten: interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek en over de vraag of de onderzoeker ook echt die gegevens verzameld die nodig zijn om de probleemstelling af te kunnen doen. In dit onderzoek is getracht de interne validiteit te verhogen door de theorie op een relatief open en exploratieve wijze in te kaderen. Dit is mede noodzakelijk doordat implementatie een relatief vaak en betrekkelijk ver uit te rekken begrip is en de kwaliteit van het water an sich niet uitsluitend als indicator voor correcte implementatie kan worden gebruikt.

Alhoewel casestudies dus over het algemeen een lage externe variabiliteit hebben, is in dit onderzoek deze externe generaliseerbaarheid getracht te verhogen door de onderzoekseenheden representatief te maken voor de eerder genoemde modellen. Derhalve zou er kunnen worden gezegd dat de landen als Oostenrijk of Denemarken min of meer dezelfde patronen kennen als een land als respectievelijk Duitsland of Zweden. Deze casestudie is dus niet zozeer direct te vertalen naar andere lidstaten, maar het kan wel een algemeen beeld geven over hoe de verschillende type landen om zouden kunnen gaan met taken omtrent zwemwater op basis van de Zwemwaterrichtlijn.

§4.4.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over de vraag of een onderzoek tot dezelfde uitkomsten zal leiden als deze door een andere onderzoeker wordt herhaald (Yin, 2009). Dit is belangrijk lettend op het feit dat de stappen die in het onderzoek zijn gedaan nauwkeurig terug te vinden moeten zijn, zodat het voor anderen begrijpelijk moet zijn waar de informatie vandaan komt en in hoeverre deze informatie ook daadwerkelijk relevant is voor dit onderzoek. In dit onderzoek is getracht de betrouwbaarheid te verhogen door te beargumenteren welke keuzes in dit onderzoek zijn gemaakt. Dit helpt een overzichtelijker beeld te scheppen over de gegevens die zijn verzameld en stelt derden in staat deze gegevens ook verder na te gaan. In de verschillende hoofdstukken worden de gemaakte keuzes toegelicht en zijn de primaire data in de vorm van het interview getranscribeerd en bij de auteur van het onderzoek aan te vragen.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de lidstaten de richtlijn hebben omgezet en hoe zij de materiële uitvoering hebben aangepakt. Hierbij wordt gekeken naar welke instanties in elk land de taken omtrent zwemwater opnemen en wat daarvan het resultaat is. Vervolgens wordt gekeken naar de financiële toestand in elke lidstaat. Hierna wordt per lidstaat verder aandacht besteed aan de machtsverhoudingen tussen overheidsinstanties en overheidslagen. Daaropvolgend wordt de communicatie en het toezicht tegen het licht gehouden. Aansluitend wordt een analyse gemaakt van de zwemwaterkwaliteit, de beheersmaatregelen die worden genomen, de voorlichting aan het publiek, de metingen en enkele opgestelde zwemwaterprofielen.

§5.1 Europese Unie

De Europese Unie, en daarvoor de Europese Gemeenschap, zet zich al sinds 1976 in voor een betere zwemwaterkwaliteit. In die jaren is er op een groot aantal punten het nodige veranderd. Het aantal toeristen in Europa werd in 1976 geschat op zo'n 154 miljoen; in 2018 is dit bijna vijf keer zoveel (Roser, 2019). Vooral reizen naar zonnige vakantieoordens is de afgelopen 40 jaar steeds populairder geworden: waar dit eerst in principe alleen voor rijke mensen was weggelegd, is het sinds die tijd voor veel mensen een stuk betaalbaarder geworden. Doordat circa de helft van de overnachtingen in of nabij de zee wordt doorgebracht en deze industrie in totaal 130 miljard euro beslaat (Europese Commissie, 2014), is aandacht en toezicht van de Europese Unie en haar lidstaten op het gebied van zwemwaterkwaliteit en -veiligheid zeker een issue van groot belang geworden.

§5.2 Duitsland

§5.2.1 Formele omzetting en taakverdeling

Duitsland is een land bestaande uit de federale overheid (de *Bundesrepublik*) en haar zestien deelstaten (de *länder*), die een gedecentraliseerd bestuur vormen. Alhoewel de federale regering in Duitsland bij monde van het *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit* (Bondsministerie voor Milieu, Natuurbescherming en nucleaire Veiligheid) in principe de hoogste autoriteit is op het gebied van regelgeving omtrent zwemwater, draagt iedere deelstaat zelf verantwoordelijkheid voor het omzetten van de secundaire Europese wetgeving, en dus ook de Zwemwaterrichtlijn, in haar verordeningen. In Duitsland is het namelijk zo dat er geen federaal orgaan is dat de secundaire Europese wet- en regelgeving zelf omzet; dat is



voorbehouden aan haar deelstaten. Zo heeft de deelstaat Mecklenburg- Voor-Pommeren de richtlijn op 6 juni 2008 omgezet in de *Badegewässerverordnung* (Zwemwaterverordening). Deze decentrale verordeningen worden door de uitvoerende tak van een deelstaatregering vastgesteld (in het geval van de Zwemwaterrichtlijn betreft het vaak het ministerie dat gaat over milieu en/of gezondheid), zonder directe tussenkomst van een wetgevend orgaan (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, z.d.). Hierbij dient te worden opgemerkt dat 7 van de 16 deelstaten de richtlijn ná 24 maart 2008 en dus uiteindelijk te laat hebben vastgesteld, maar de richtlijn is door alle deelstaten wel in zijn geheel omgezet in één verordening per lidstaat. Overigens is deze verordening opgesteld aan de hand van een landelijk model op basis van een consortium genaamd *Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser* (LAWA) met vertegenwoordigers van zowel defederale overheidsinstellingen als van iedere deelstaat. Deelstaten dragen naast de regelgevende bevoegdheid ook zorg voor de regionale waterbeheerplanning en administratieve procedures op hoger niveau.

Ondanks het feit dat de deelstaten het regelgevende orgaan zijn, zijn zij niet de enige overheidslaag die taken heeft met betrekking tot zwemwater. In acht van de zestien deelstaten hebben de zogeheten *Regierungsbezirke* (ambtelijke regio's van een deelstaat) regionale taken met betrekking tot waterbeheerplanning en administratieve procedures op lager niveau. Regierungsbezirke hebben geen regelgevende bevoegdheden, maar zijn als gedeconcentreerd orgaan van de deelstaten wel aangewezen om de zogeheten *Landkreise* te ondersteunen in hun waterbeheer. Op hun beurt dienen Landkreise toezicht te houden op de zwemwateren, hun kwaliteit te monitoren en zwemwaterprofielen op te stellen.

Daarnaast zijn in sommige deelstaten *Gemeinden/Kreisfreie Städte* (gemeenten) nog als laagste overheidslaag in sommige gevallen verantwoordelijk voor het beheer van de zwemlocatie. De Stadstaten Berlijn, Bremen en Hamburg kennen geen Landkreise en Gemeinden; zij zijn hier dus zelf als deelstaat verantwoordelijk voor. Daarnaast zijn er in totaal 107 kreisfreie steden die direct onder de deelstaat vallen. Uiteindelijk dient het Umweltbundesamt (de federale Gezondheidsautoriteit) de rapportages van de 16 deelstaten te integreren en voor te leggen aan de Europese Commissie.

Al met al kan worden gesteld dat de richtlijn in bijna de helft van de deelstaten te laat is omgezet. Ook is duidelijk dat de toezichthoudende taken verdeeld zijn op macro-niveau (federale staat) en meso-niveau (deelstaat). De uitvoerende taken zijn voornamelijk verdeeld op

meso- en micro-niveau (*Landkreise*), al verschilt de precieze taakverdeling per deelstaat. De regelgevende taken zijn toebedeeld op meso-niveau (de deelstaten).

§5.2.2 Financiën

Jaartal	Financiën		
	Economische groei (%)	EMU-saldo (%)	Staatsschuld (%)
2007	+3.08%	+0.19%	66.5%
2011	+3.99%	-0.96%	87.4%
2015	+1.49%	+0.78%	81.4%

Tabel 5.1 Financiën Duitsland

In bovenstaande tabel is te zien dat de economische toestand in Duitsland gedurende de jaren relatief stabiel en positief is, al koelt dit in 2015 wel iets af tegenover vier jaar ervoor. Dit hangt voor een groot deel samen met de gevolgen van de grote recessie van 2008 tot en met 2013. Het EMU-saldo bungelt over het algemeen rond het nulpunt, maar de staatsschuld neemt in acht jaar wel toe.

§5.2.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen

Doordat Duitsland een federaal stelsel kent waar deelstaten relatief veel invloed hebben, is er in principe sprake van een sterke mate van decentralisatie, iets wat Lijphart (2007) ook erkent. Op dit gebied scoort Duitsland dus vijf punten. In Duitsland is er verder sprake van een proportioneel kiesstelsel met een kiesdrempel van 5%²¹, met twee grote partijen: CDU/CSU²² en SPD. Daarnaast classificeert Lijphart (2007) Duitsland als een land met kenmerken van zowel een consensuscultuur als een majoritarian cultuur. Hierin scoort Duitsland dus drie punten. Al met al scoort Duitsland dus vijf punten op de mate van decentralisatie en drie punten op de machtsverhoudingen, dat maakt acht punten in totaal. Het gaat om een relatief decentraal gericht land, met een gemiddelde mate van een consensusgerichte bestuurscultuur,

²¹ Er zijn uitzonderingen voor bijvoorbeeld minderheidsgroeperingen of wanneer een partij een hoog percentage stemmen haalt in een bepaald kiesdistrict, maar deze uitzonderingen zijn erg zeldzaam en worden verder buiten beschouwing gelaten.

²² CDU en CSU zijn twee onafhankelijke partijen, maar zijn gelieerd aan elkaar en vormen landelijk één fractie. CSU is alleen in de deelstaat Beieren vertegenwoordigd; CDU in de rest van Duitsland.

§5.2.4 Communicatie en toezicht

Per jaar worden in Duitsland niet alle zwemlocaties voldoende volgens de richtlijn bemonsterd. Zo heeft Duitsland in 2013 in totaal vier zwemwateren niet voldoende gemeten, maar vallen deze vier zwemwateren wel in de uitstekende categorie (ETC, 2014).

In 2014 heeft Duitsland één keer contact opgenomen met de commissie over problemen waar ze tegenaan liepen, in dit geval over de verschillen tussen bepaalde classificaties van zwemwateren (Europees Milieuagentschap, 2015). Deze opmerkingen kwamen vanuit lokale autoriteiten en dit probleem is ook weer door hen opgelost.

Lidstaten dienden in 2014, los van andere zaken, opmerkingen te sturen naar de Europese Commissie, voor een mogelijke herziening van de richtlijn. Duitsland heeft hierbij aangegeven meer parameters te willen betrekken bij de zwemwaterkwaliteit, maar daar tegenover de scope van de richtlijn niet uit te breiden naar bijvoorbeeld recreatiewateren (Europees Milieuagentschap, 2015).

§5.2.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen en zwemwaterprofiel

Duitsland behoort qua oppervlakte bij de top drie grootste landen van de Europese Unie en het is daardoor niet verwonderlijk dat Duitsland een groot aantal zwemlocaties kent: in totaal zijn dit er meer dan 2.000. In onderstaand schema is te zien dat een groot deel van de Duitse zwemwateren een uitstekende of betere kwaliteit kennen. Wel is de dip in 2012 opvallend te noemen. Strikt genomen voldoet Duitsland niet aan de 100% richtlijn, maar met slechts 1.4% slechte kwaliteit kan worden gesteld dat Duitsland niettemin goed scoort.

Jaartal	Zwemwaterkwaliteit	
	Goede kwaliteit (%)	Slechte kwaliteit (%)
2008	98.3%	1.7%
2012	99.2%	0.8%
2016	98.6%	1.4%

Tabel 5.2 Zwemwaterkwaliteit Duitsland

In 2008 codeert Duitsland afgevoerde zwemlocaties niet in het rapport van het daaropvolgende jaar, terwijl dit wel moet. Ook codeert ze sommige wateren anders, maar zet dit vervolgens niet in het rapport. Daarnaast gebruikt het soms niet de juiste codes in termen van kustwateren en binnenlandse wateren en kloppen de coördinaten niet altijd. Er ontbreekt daarnaast een tabel met algemene informatie voor publiek en sommige deelstaten nemen meer dan 1 monster per

locatie per dag. Daar staat tegenover dat de aanpak van blauwalgen geldt als 'best practice' binnen de Europese Unie.

In 2012 zijn in Duitsland totaal 514 nieuwsberichten verschenen die naar de zwemwater website van de Europese Commissie verwezen (Europees Milieuagentschap, 2014b), ruim tien keer meer dan de nummer twee in Europa. Hieruit kan wellicht de aanname worden getrokken dat Duitsland veel aan publieksvoorlichting doet. De Europese Commissie liet hierin blijken tevreden te zijn.

In 2016 wijzen de meeste deelstaten de zwemlocaties volgens richtlijn aan, en gaan daarin vaak verder dan de richtlijn voorschrijft (Europese Commissie, 2019c). De verordeningen van de deelstaten zetten de voorwaarden uit de richtlijn vaak letterlijk om, maar niet alle informatie van alle deelstaten is te vinden en de coördinaten van de monitoringspunten zijn niet altijd accuraat. De analytische methoden zijn correct. Er is verder nog steeds een goed en gestructureerde plan van aanpak bij overschrijding norm blauwalgen. De communicatie naar burgers e.d. verloopt ook in 2016 nog goed, waarbij sommige deelstaten de informatie in meer talen aanbieden en uitgebreide brochures op hun site hebben staan. De site met informatie over de zwemlocaties is verder in orde. Over het algemeen verloopt de monitoring goed, op wat uitzonderingen na. Kortstondige verontreinigingen van zwemlocaties worden echter niet altijd gerapporteerd en/of gedefinieerd. Maakt weinig gebruik van het begrip abnormale situatie, terwijl dit soms wel nodig is voor beheersmaatregelen te nemen tegen zwemwaterverontreiniging. Tot slot voert Duitsland locaties waar nodig af en treft de juiste zwemwaterbeheersmaatregelen (Europees Milieuagentschap, 2019a). Op al deze onderdelen scoort Duitsland dus respectievelijk een +, -, +/-, +/- en +. Al met al kan worden gesteld dat dit redelijk goed is.

§5.2.6 Samenvatting

Over het algemeen kan worden gesteld dat Duitsland goed scoort bij de formele implementatie. Doordat Duitsland een federaal stelsel kent waar deelstaten relatief veel invloed hebben, is de federale overheid maar in zeer beperkte mate betrokken bij taken omtrent zwemwater. Wel is te zien dat er meerdere lagen in meer of mindere mate hierbij zijn betrokken. Over het algemeen kan worden gesteld dat in Duitsland een stelsel kent waarbij de deelstaten het overgrote deel van de taken omtrent zwemwater op zich nemen, met een kleine rol voor de federale regering en voor de landkreisen. Omdat de federale overheid naar de

Europese Commissie rapporteert en vice versa, kan er sprake zijn van enige informatiediscrepancie. De federale overheid moet namelijk de informatie eerst vanuit de lidstaten zelf halen, en moet verkregen informatie c.q. feedback ook weer zelf naar de deelstaten rapporteren. In Duitsland wordt de richtlijnen door de deelstaten correct en volledig omgezet, maar niet elke deelstaat heeft dit voor de deadline gedaan. Er zijn in totaal wel vijf bestuurslagen betrokken bij taken omtrent zwemwater, wat meer is dan het twee bestuurslagen principe. De waterkwaliteit in Duitsland is hoog en de financiële middelen relatief afdoende. Ook op machtsverhoudingen scoort Duitsland met acht van de tien punten hoog. Bij communicatie en feedback is Duitsland niet bijzonder actief en de relatie met toezicht kan moeilijk worden gelegd. Op feedback van de Commissie wordt desalniettemin wel gereageerd. Ook met de materiële implementatie zit het in 2016 goed tegenover 2008, waarin in principe alleen opmerkingen te plaatsen zijn met betrekking tot beheersmaatregelen en de accuraatheid van zwemwaterprofielen.

§5.3 Frankrijk

§5.3.1 Formele omzetting en taakverdeling

Regelgeving omtrent zwemwater is in Frankrijk belegd bij *le Ministère des Solidarités et de la Santé* (het Ministerie van Volksgezondheid), die verschillende rechtsdocumenten heeft opgesteld om de richtlijn in zijn geheel om te zetten. Artikel 42 van *la loi sur l'eau et les milieux aquatiques* (de wet op het water en de aquatische omgevingen) van 30 december 2006 vormt de basis van de regelgeving. Deze wet is uitgewerkt in verschillende andere rechtsinstrumenten, iets wat ook wel gelede normstelling wordt genoemd. De belangrijkste bepalingen zijn te vinden in artikel L1332-1 tot en met L1332-9 van de *Code de la santé publique* (Wetboek voor Volksgezondheid), waarin besluiten zijn vastgesteld betreffende het beheer van de kwaliteit van zwemwater. Dit besluit is indertijd 6 maanden te laat omgezet. Daarnaast vullen de beschikking over de bemonsteringsfrequentie en de methode van evaluatie van de kwaliteit en classificatie van zwemwateren, en de beschikking met betrekking tot de regels voor monsterverwerking en referentiemethoden voor wateranalyses deze besluiten aan. De zwemwaterregelgeving is dus op verschillende niveaus van wet-en regelgeving en meerdere bepalingen vastgelegd. Het Ministerie van Volksgezondheid ziet er daarnaast ook op toe dat de lokale autoriteiten hun taken naar behoren uitvoeren.



Naast bovengenoemde instellingen, zijn er ook nog enkele andere overheden die zich met het toezicht, de regelgeving en de uitvoering van de Zwemwaterrichtlijn bezig houden. Frankrijk is met betrekking tot overheidslagen opgedeeld op basis van een *collectivité territoriale* (territoriale gezagsdrager), met in de regel drie subdivisies: regio's, departementen en gemeenten (Insee, 2016). Onder de centrale Franse overheid vallen de administratieve *régions*, waarvan de *Agence Régionale de Santé* (regionale gezondheidsdiensten) namens de betreffende regio de monsters van het zwemwater afnemen. Van 1982 tot 2016 waren er 22 van deze regio's; na een fusie van enkele regio's bleven hier vanaf 2016 18 van over.

Onder deze regio's vallen de *départements*, die wat betreft zwemwater de taak hebben om de monitoringsresultaten te publiceren en het publiek te informeren over de situatie omtrent zwemwateren in haar gebied. In totaal zijn er in Frankrijk 100 departementen.

Hier weer onder vallen de *communes* (gemeenten), die ook weer hun eigen verkiezingen kennen. Deze dienen monitoringsprogramma's voor zwemwater vast te stellen en zwemwateren in samenspraak met het publiek aan te wijzen. Daarnaast kunnen gemeenten ook zwemwateren van de lijst afvoeren. Omdat Frankrijk circa 38.000 gemeenten kent, en de gemiddelde gemeente nog geen 2000 inwoners heeft, is het voor veel gemeenten lastig om haar taken goed uit te voeren. Er zijn in Frankrijk daarom ook circa 2.400 *communautés des communes* (gemeentelijke samenwerkingsverbanden) waar gemeenten met elkaar samenwerken; dit gebeurt ook op het gebied van zwemwater.

Daarnaast ondersteunen de *agences de l'eau* (waterschappen) lokale overheden met hun aangewezen taken en financieren ze deze autoriteiten ook gedeeltelijk bij onder andere het opstellen van zwemwaterprofielen en het tegengaan van zwemwaterverontreiniging (Agence de l'eau Rhône, Méditerranée et Corse, 2010). De Waterschappen zorgen dus voor een gedeeltelijke financiering van de inkomsten van de lokale overheden. Waterschappen zijn gedeconcentreerd bestuurd instanties die vallen onder *le Ministère de la Transition Écologique et Solidaire* (Ministerie van Milieu en Duurzaamheid). Er zijn in totaal zes waterschappen in Frankrijk actief met ieder een eigen jurisdictie.

Alles overziend kan worden gezegd dat in Frankrijk de taken omtrent de Zwemwaterrichtlijn verspreid zijn over veel overheidslagen en andere instanties en dat Frankrijk niet op tijd was om de richtlijn op tijd om te zetten. De centrale overheid (macro-niveau) is verantwoordelijk voor

het toezicht op de decentrale overheden. De uitvoerende taken zijn voornamelijk verdeeld op meso- (regio's en departementen) en microniveau (gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden). De regelgevende taken zijn toebedeeld op macro-niveau (de centrale overheid).

§5.3.2 Financiën

Jaartal	Financiën		
	Economische groei (%)	EMU-saldo (%)	Staatsschuld (%)
2007	+2.42%	-2.64%	75.9%
2011	+2.24%	-5.15%	103.8%
2015	+1.04%	-3.63%	120.8%

Tabel 5.3 Financiën Frankrijk

In Frankrijk is te zien dat de economische groei in de drie jaren relatief constant is. Het EMU-saldo voldoet echter in twee van de drie referentiepunten niet aan de EMU-norm. Ook de staatsschuld, die al vrij hoog was, is de loop der jaren met meer dan de helft toegenomen en overschreed in alle jaartallen de EMU-norm van maximaal 60%.

§5.3.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen

Frankrijk is zoals gezegd een eenheidsstaat met veel macht voor de president in de vorm van een semi-presidentiële republiek. Het was tot het einde van de vorige eeuw een van de meest gecentraliseerde landen in Europa, maar sindsdien heeft het een aantal deconcentraties uitgevoerd. Frankrijk heeft veel kenmerken van een gedecentraliseerde eenheidsstaat en hierin scoort het land dus drie punten. Volgens Kuhlmann & Wollmann (2014) heeft de (de partij van) de president veel hegemonie met zowel veel uitvoerende bevoegdheden als vrijwel altijd een parlementaire meerderheid met wetgevende en controlerende bevoegdheden. De presidentsverkiezingen vinden plaats in twee rondes, waarin in de tweede ronde twee kandidaten het tegen elkaar opnemen. In het verleden (2017 en dus na de peilpunten in dit onderzoek) hebben presidentieel en parlementair gezien altijd twee partijen de dienst uitgemaakt: de socialisten en de Gaullisten²³. Volgens Lijphart (2007) kent Frankrijk een vrij

²³ De Gaullisten, vernoemd naar de Franse president Charles de Gaulle, zijn in Frankrijk een conservatieve groepering die gedurende de jaren enkele keren naamswijzigingen en fusies hebben ondergaan. Knapp (2018) geeft aan dat Franse conservatieven c.q. Gaullisten anders dan de meeste andere Europese conservatieve streven naar een sterk centraal gezag.

sterke majoritaire cultuur, maar kent het ook enkele kenmerken van een consensuscultuur. Hierin scoort Frankrijk dus twee punten; in totaal zijn dit dus vier punten.

§5.2.4 Communicatie en toezicht

Frankrijk liep in 2014 tegen drie problemen aan die dat jaar ook met hulp van de Europese Commissie zijn opgelost. In 2015 liepen ze aan tegen het feit dat ze zeventig maal constateerden met de wateren tussen de nationale en Europese classificatie. Hierop heeft Frankrijk gereageerd door additionele monsters toe te sturen, met als uitkomst dat deze verschillen kwamen door rioolzuiveringsinstallaties (Europees Milieuagentschap, 2015). In 2014 dienden lidstaten enkele punten bij de Commissie aan te leveren ter herziening van de Zwemwaterrichtlijn in de toekomst. Hierop heeft Frankrijk gevraagd voor verzachtende omstandigheden bij een slechte waterkwaliteit en meer harmonisatie op Europees niveau van controle monsters.

§5.2.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen en zwemwaterprofiel

Frankrijk heeft van de onderzochte lidstaten het hoogste aantal zwemlocaties. De waterkwaliteit is in de jaren relatief constant gebleven, al voldoet het in 2016 niet aan de richtlijn van nul zwemwateren van slechte kwaliteit.

Jaartal	Zwemwaterkwaliteit	
	Goede kwaliteit (%)	Slechte kwaliteit (%)
2008	96.3%	3.7%
2012	96.4%	3.6%
2016	95.3%	4.7%

Tabel 5.4 Zwemwaterkwaliteit Frankrijk

In 2008 heeft Frankrijk bij bepaalde wateren niet genoeg monsters genomen met als reden dat de waterkwaliteit goed genoeg is. Hier heeft de Commissie kritiek bij geplaatst. Daarnaast klopten destijds de coördinaten vaak niet en was er destijds geen tabel gepresenteerd met algemene informatie voor het publiek.

In 2016 heeft Frankrijk het identificeren wat een zwemlocatie is, is formeel correct en volledig omgezet (Europese Commissie, 2019d). Gemeenten weten echter niet altijd hoe ze om dienen te gaan met het identificeren van zwemwateren en/of opmerkingen vanuit andere overheden en zodoende zijn er redelijk veel locaties waar veel mensen zwemmen maar die niet door de gemeenten zijn aangewezen en dus ook niet worden gemonitord. In Frankrijk is er wel een

uitgebreid handvest hoe om te gaan met de monitoringspunten. De monitoringspunten zijn niet altijd gelijk bij kusten (door de eb- en vloed getijden), waardoor er vaak eerder sprake is van een monitoringsgebied dan een monitoringspunt. De rapportering van de punten kan daarnaast volgens de Commissie ook preciezer worden aangegeven met coördinaten. Wel worden locaties indien noodzakelijk op een correcte wijze afgevoerd en zijn de analytische methoden die worden gebruikt correct. Zwemwaterprofielen beschrijven niet altijd hoe er wordt omgegaan met blauwalgen, sommige zwemwaterprofielen doen dit wel, en sommige zwemwaterprofielen beschrijven zelfs meer dan de minimumeisen. Dit verschilt echter veel per regio. Frankrijk heeft zoals gezegd van alle lidstaten de meeste zwemlocaties, en de locaties zijn nog niet altijd vaak genoeg gemonitord. Een positief punt is dat hier de laatste jaren verbetering in zit. Verder houdt Frankrijk zich niet aan de eisen wanneer het gebruik maakt van de uitzondering van kortstondige verontreiniging, waardoor niet altijd de nodige beheersmaatregelen kunnen worden genomen. Kortstondige vervuilmomenten komen vaak voor en vaak veel langer dan de aanbevolen tijd volgens de richtlijn. Bovendien wordt het publiek hierbij niet altijd voldoende over geïnformeerd. Ook worden kortdurende vervuilingsebeurtenissen niet weerspiegeld in de zwemwaterprofielen van de desbetreffende zwemlocaties en wordt niet altijd vermeld wanneer een locatie een slechte waterkwaliteit heeft. Tot slot grijpt het land te vaak terug op de zogenaamde abnormale situatie dan wordt aanbevolen en bovendien wordt deze keuze niet gemotiveerd. De slechte kwaliteit wordt dan ook slecht gecommuniceerd. Ook worden zwemlocaties niet altijd gesloten als dit volgens de richtlijn wel moet wegens van de kwaliteit van het water. Echter wordt in sommige regio's dit wel gedaan, en in sommige gevallen wordt hier soms proactief op ingesprongen. Al met al kan worden gezegd dat Frankrijk nog vrij veel problemen kent bij bovengenoemde onderdelen. Het land scoort dan ook respectievelijk een +/-, -, -, - en +/- . Dit is dus niet erg best.

§5.3.6 Samenvatting

Frankrijk scoort over het algemeen op het formele vlak van omzetting degelijk. Weliswaar heeft ze de richtlijn niet op tijd omgezet, de bepalingen die erin staan zijn wel correct en volledig. In totaal zijn er wel vijf overheidslagen betrokken bij taken omtrent zwemwater, wat veel is. De waterkwaliteit in Frankrijk is niet heel slecht, maar het is in de loop der jaren ook niet beter geworden. Frankrijk kende echter op financieel vlak de afgelopen wel problemen met betrekking tot het begrotingstekort en de staatsschuld. Op machtsverhoudingen scoort Frankrijk door het relatief centrale en majoritaire karakter slechts vijf punten. Op communicatie, feedback en toezichtsgebied heeft Frankrijk niet altijd iets te melden, maar het

probeert problemen die de Commissie adresseert meestal wel aan te pakken. Doordat het land in de vorige paragraaf echter slecht scoort, is er voldoende bewijs om te stellen dat Frankrijk sinds 2008 niet echt concrete progressie heeft gemaakt ten aanzien van de implementatie van de richtlijn.

§5.4. Hongarije

§5.4.1 Formele omzetting en taakverdeling

Hongarije is een geregionaliseerde eenheidsstaat en is bestuurlijk ingedeeld in 19 zogenaamde *Megyés* (provincies) en de hoofdstad Boedapest. Het *Emberi Erőforrások Minisztériumának* (Ministerie van Human Resources) is verantwoordelijk voor de omzetting van de richtlijn in nationale regelgeving. De Zwemwaterrichtlijn is op 8 april 2008 door middel van een regeringsbesluit (78/2008 IV.3) omgezet, en is sindsdien enkele keren aangepast. Dit besluit is niet in gezamenlijkheid met de *Országgyűlés* (het parlement) vastgesteld. Naast het opstellen van de richtlijn is het ministerie ook verantwoordelijk voor het toezicht op de lokale autoriteiten ten behoeve van de implementatie van de richtlijn.

Onder de centrale overheid staan zoals gezegd de provincies, die een gedecentraliseerd lichaam zijn. Zij dienen toezicht te houden op de *Járásainak* (districten) en deze te ondersteunen in hun werkzaamheden. In Hongarije zijn er 174 landelijke districten en 23 hoofdstedelijke districten. Deze districten zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen en het monitoren van zwemlocaties.

Daarnaast is de *Országos Közegészségügyi Intézet* (Nationaal Volksgezondheidsinstituut) verantwoordelijk voor het verzamelen van de zwemwaterkwaliteitgegevens, deze vervolgens op basis van de regelgeving beoordelen en aan de hand van deze beoordelingen het publiek informeren of waarschuwen. Ook het opstellen van nationale rapporten en het vervolgens rapporteren aan de Europese Commissie vallen onder de verantwoordelijkheden van dit instituut.

Uiteindelijk kan hierop dus geconcludeerd worden dat ook in Hongarije verschillende overheidslagen verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben met betrekking tot zwemwater. De regelgevende bevoegdheden zitten uitsluitend op macroniveau (centrale overheid), de toezichthoudende bevoegdheden zit zowel op macroniveau als mesoniveau

(provincies) en de uitvoerende bevoegdheden zit zowel op macroniveau als microniveau (districten). Hongarije heeft tot slot de richtlijn op tijd omgezet.

§5.4.2 Financiën

Jaartal	Financiën		
	Economische groei (%)	EMU-saldo (%)	Staatsschuld (%)
2007	+0.28%	-5.02%	71.9%
2011	+1.83%	-5.41%	95%
2015	+3.79%	-1.9%	98.5%

Tabel 5.5 Financiën Hongarije

In bovenstaande tabel is te zien dat Hongarije progressie maakt ten aanzien van beschikbare financiële middelen, maar als voormalig oostblokland kende het aan het begin van en halverwege de referentieperiode wel problemen met betrekking tot het financieringstekort. Het laatste peiljaar zit er wel vooruitgang in, al neemt de staatsschuld nog steeds toe.

§5.4.3 Staatsinrichting en machtsverhoudingen

Hongarije is een eenheidsstaat met een relatief sterke mate van regionalisatie en decentralisatie. Hierin scoort het land drie punten. Het land kent sinds 2012 een nieuw kiesstelsel. In plaats van de twee rondes, kent Hongarije sinds de verkiezingen van 2014 maar één ronde en het aantal parlementsleden is bijna gehalveerd. Het kiesstelsel is vrij complex, maar over het algemeen is het een mix tussen een proportioneel stelsel en een districtenstelsel, waarbij iets minder dan de helft proportioneel en iets meer dan de helft via het 'winner-takes-all' principe wordt verdeeld. In 2010 behaalde de conservatieve Fidesz-KDNP alliantie een tweederde meerderheid, waardoor het zonder steun van andere partijen de grondwet kon aanpassen. Sindsdien kan het worden gezien als een sterke majoritaire cultuur (Bogaards, 2018), waarin zelfs sprake kan zijn van een ondermijning van de democratie door de regering (Europees Parlement, 2018). Het land scoort in dit onderzoek bij de machtsverhoudingen één punt. In totaal scoort Hongarije dus vier punten.

§5.4.4 Communicatie en toezicht

Hongarije liep in het zwemseizoen van 2014 tegen twee problemen aan die zijn gemeld bij de Europese Commissie, deze zijn ook in 2014 opgelost. In 2015 liep Hongarije aan tegen het probleem dat ze verschillende meetresultaten kregen doordat ze bepaalde wateren hadden gegroepeerd.

De landelijke zwemwaterwebsite van Hongarije van de Országos Közegészségügyi Intézet (z.d.) is overigens sinds 2017 niet meer geactualiseerd en werkt op het moment niet naar behoren. Ook al valt dit buiten de referentie jaren van dit onderzoek, is het wel een relevante constatering.

Hongarije is vrij proactief ten aanzien van de communicatie naar en feedback van de Commissie. Het heeft e-mails gestuurd met aanbevelingen voor de herziening van de richtlijn en heeft initiatief genomen voor onderzoek naar nieuwe methodologie voor binnenwateranalyses.

§5.4.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen en zwemwaterprofiel

Jaartal	Zwemwaterkwaliteit	
	Goede kwaliteit (%)	Slechte kwaliteit (%)
2008	85.9%	14.1%
2012	92.6%	7.4%
2016	83%	17%

Tabel 5.6 Zwemwaterkwaliteit Hongarije

In bovenstaande tabel is te zien dat Hongarije over het algemeen moeite heeft om een goede zwemwaterkwaliteit te behalen. In 2008 en 2016 is het aantal wateren met slechte kwaliteit relatief hoog, en de opleving in 2012 komt naar alle waarschijnlijkheid doordat in die jaren veel wateren waren die onvoldoende waren bemonsterd.

In 2008 codeerde Hongarije de afgevoerde zwemlocaties niet in het rapport van het daaropvolgende jaar, terwijl dit wel een vereiste is. Verder groepeerde het sommige zwemlocaties samen, maar zorgt het er vervolgens niet voor dat de bemonstering ook gegroepeerd plaatsvindt. Hierdoor worden wateren soms ten onrechte beoordeeld als niet voldoende bemonsterd. Tot slot ontbraken er in 2008 sommige coördinaten, of waren deze verkeerd genoteerd of gedupliceerd.

In 2016 wees Hongarije zwemlocaties volgens de richtlijn aan (Europese Commissie, 2019e). Daarnaast is er een speciale richtlijn waarbij lokale overheden uitzonderingen kunnen maken als een locatie aan bepaalde voorwaarden voldoet en bovendien is de definitie helderder dan door de richtlijn voorgeschreven. Probleem hierbij is dat niet helemaal duidelijk is hoever

definitie van '100 zwemmers per dag' (de Hongaarse definitie van 'veel zwemmers') uitgerekt kan worden, iets wat problemen kan veroorzaken bij het ontbreken van aanwijzingen van zwemlocaties. Er wordt voldaan aan de richtlijnen over de monitoringspunten, al worden deze niet altijd herbeoordeeld en zijn deze in het zwemwaterprofiel niet altijd gedetailleerd. Het groeperen van zwemlocaties voldoet formeel aan de richtlijn, maar aan de andere kant is het onduidelijk hoe deze optie in Hongarije wordt uitgevoerd (er zit volgens de Commissie verbetering in tegenover 2008). De gebruikte analytische methoden zijn correct. Het risico op blauwalgen bij zwemlocaties is vaak niet gerapporteerd, en alhoewel er wel procedures zijn om gezondheidsrisico's te minimaliseren, gebeurt dit niet volgens het officiële blauwalgenprotocol. De website waar kwaliteit van de wateren op staat, werkt niet altijd. Tevens is er geen informatie gegeven over kortstondige verontreinigingen of zwemwaterbeheersmaatregelen, waarschijnlijk doordat lokale overheden niet weten dat ze dit ook dienen te doen. De zwemwaterprofielen zijn verouderd of inaccuraat en maar een kwart voldoet aan de richtlijn. De lijst van zwemwaterprofielen, die samengevoegd worden in een overzichtstabel, is inaccuraat en niet helemaal compleet. Verder is het doordat de 72 zwemwaterprofielen van het Balatonmeer (het grootste meer van Europa) in één document staan lastig om zaken up-to-date en accuraat te houden. Er zijn enkele kleine problemen met de correcte implementatie van de voorwaarden aanzien van de monitoringskalender. Het aantal monsters per seizoen en de dagen tussen monsteropnamen zijn niet altijd correct. Ook is er onvoldoende informatie naar de commissie gestuurd om hier een duidelijker beeld van te krijgen. Hongarije maakt niet veelvuldig gebruik van het begrip kortstondige verontreiniging en deze duren langer dan toegestaan. Abnormale situaties zijn daarentegen formeel correct geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Alhoewel formeel correct, blijkt dat bij de uitvoering niet wordt voldaan aan de voorwaarden. Ook is het onduidelijk waarom in bepaalde situaties gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om een abnormale situatie aan te kondigen. Verder staat er inaccurate informatie over het tegengaan van slechte zwemwaterkwaliteit. Ook wordt soms geen informatie gegeven wat er wordt gedaan tegen slechte zwemwaterkwaliteit. Soms wordt een zwemlocatie zonder duidelijke verklaring het predicaat 'goed' toebedeeld (zonder onderliggende data/informatie) na jaren van slechte kwaliteit, en is het jaar na het keurmerk 'goed' weer van slechte kwaliteit. Het wordt niet zo door de Commissie gesteld, maar het lijkt dat de Commissie insinueert dat er soms wordt gesjoemeld met data om locaties niet te hoeven sluiten. Alhoewel formeel bij sommige zwemwateren wordt aangegeven hoe vervuiling wordt tegengegaan, blijkt dat bij die zwemwateren die een slechte kwaliteit hebben niet altijd

een negatief zwemadvies of een zwemverbod wordt afgegeven. Op al deze gebieden scoort Hongarije slecht: -, -, - en -.

§5.4.6 Samenvatting

Hongarije scoort op veel vlakken slecht. De formele omzetting is op tijd en voor het grootste deel correct en volledig omgezet, al missen er wel bepaalde onderdelen. In totaal zijn er vier bestuurslagen betrokken bij taken omtrent zwemwater, wat relatief veel is. Op het gebied van machtsverhoudingen scoort Hongarije met vier punten matig, voornamelijk vanwege de majoritaire cultuur. De waterkwaliteit is in Hongarije slecht en ondanks dat er een positieve trend zichtbaar is met betrekking tot de financiële middelen, zijn ook deze niet groot. Tot slot scoort het op het vlak van materiële implementatie erg slecht, met maar enkele positieve uitzonderingen.

§5.5. Nederland

§5.5.1 Formele omzetting en taakverdeling

In Nederland was het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer tot 2010 verantwoordelijk voor regelgeving met betrekking tot zwemwater. In 2010 is een deel van dit ministerie omgevormd samen met het Ministerie van Waterstaat omgevormd tot het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, die vanaf 2015 bekend staat als het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. De Zwemwaterrichtlijn is in Nederland in 2009 omgezet in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Deze wet is in datzelfde jaar verder uitgewerkt in een besluit en een regeling met dezelfde benaming. Het Ministerie is verder ook verantwoordelijk voor het rapporteren aan de Europese Commissie en het toezicht houden op de correcte uitvoering van provincie en waterschappen. Hierbij zijn op centraal niveau de beide Kamers van de Staten-Generaal en de regering die beide de besluitvorming die heeft geleid tot het onderbrengen van de Zwemwaterrichtlijn in nationale wetgeving hebben vastgesteld.

De laag onder de Rijksoverheid bestaat in Nederland uit de twaalf provincies, die een gedecentraliseerd lichaam zijn. Zij zijn verantwoordelijk voor het in samenspraak met het publiek aanwijzen van zwemwateren en het publiek voor te lichten. Ook dient de provincie de gemeente in te lichten bij het aanwijzen van zwemwateren en dienen zij toezicht te houden op het beheer van de zwemlocaties.



Onder de provincies bevinden zich onder andere de gemeenten, die ook een gedecentraliseerd lichaam zijn. In Nederland telt in 2008 443 en in 2016 390 gemeenten. Het aantal gemeenten wordt door fusies bijna ieder jaar kleiner. Gemeenten hebben wat betreft zwemwater vrijwel geen bevoegdheden; ze behoren alleen geïnformeerd te worden door de provincie en kunnen op basis van de Gemeentewet zwemverboden instellen voor wateren die in het beheer van de desbetreffende gemeente zijn.

Naast de gemeenten vallen ook de waterschappen in de regel onder de provincies. In Nederland waren er in 2008 27 en in 2016 23 waterschappen. Waterschappen zijn ook een gedecentraliseerd lichaam, al geven de specifieke taken van een waterschap het wel een functioneel karakter. Waterschappen in Nederland zijn in die zin uniek dat zij de enige waterschappen ter wereld zijn die verkiezingen kennen. Zij zijn in Nederland veelal kwaliteitsbeheerder van waterlichamen die als regionale wateren (veelal wateren die zich niet aan de kust, een grote rivier of kanaal bevinden) worden aangemerkt. Dit maakt het dat waterschappen normaal gesproken, met uitzondering van Waterschap Limburg dat daarnaast ook de provinciale zwemwatertaken gedelegeerd heeft gekregen, verantwoordelijk is voor het opstellen van zwemwaterprofielen en provincies helpen de waterkwaliteit van zwemlocaties te verbeteren. Daarnaast controleren de waterschappen de waterkwaliteit van de zwemlocaties en rapporteren ze deze gegevens aan de provincie (Rijksoverheid, z.d.b.) Voor de Rijkswateren draagt Rijkswaterstaat als uitvoerende instantie van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat zorg voor deze bovengenoemde taken.

Al met al is ook in Nederland sprake van verschillende overheidslagen die zich met de implementatie van de Zwemwaterrichtlijn bezighouden en dat de richtlijn op tijd is omgezet. De regelgevende verantwoordelijk is toebedeeld op macro-niveau (Rijksoverheid). De toezichthoudende verantwoordelijk is belegd op zowel macro- als mesoniveau (provincies). De uitvoerende taken zijn verdeeld op zowel macro-, meso- als microniveau (gemeenten en waterschappen).

§5.5.2 Financiën

Jaartal	Financiën		
	Economische groei (%)	EMU-saldo (%)	Staatsschuld (%)
2007	+3.77%	-0.4%	50.5%
2011	+1.54%	-4.43%	73.7%
2015	+1.96%	-2.02%	79.5%

Tabel 5.7 Financiën Nederland

In bovenstaande tabel is te zien dat het over het algemeen wel goed zit met de Nederlandse financiële middelen, al was het begrotingstekort in 2012 wel hoger dan toegestaan en groeide de staatsschuld gestaag mede als gevolg van de aankoop van in problemen gekomen banken als de ABN-Amro.

§5.5.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen

Nederland is een land binnen het Koninkrijk der Nederlanden en is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, ingedeeld op basis wat ook wel bekend staat als 'Het Huis van Thorbecke'. Hierin scoort het land dus drie punten. Het model waarin Nederland onder andere de machtsverhoudingen in passen wordt wordt soms ook wel een zogenaamd poldermodel genoemd, waarin een sterke nadruk ligt op onderlinge consensus. Het kiesstelsel voor de Staten-Generaal is voor de Tweede Kamer geheel proportioneel zonder kiesdrempel. De Eerste Kamer wordt verkozen via leden van de Provinciale Staten, die op hun beurt in elk van de twaalf provincies via een proportioneel stelsel worden verkozen. Lijphart (2007) onderschrijft ook het punt dat Nederland een sterke consensuscultuur kent. Op dit onderdeel scoort Nederland vijf punten. In totaal scoort Nederland dus acht punten.

§5.5.4 Communicatie en toezicht

Nederland liep in het zwemseizoen van 2014 tegen drie problemen aan die zijn gemeld aan de Europese Commissie, deze zijn ook in 2014 opgelost. In 2015 heeft Nederland een vraag gesteld over excessieve regenval, datasets voor sommige locaties, opheldering over hercoderingen en een functionaliteitsoverzicht voor beoordelingen van alle monsters en geïmplementeerde veranderingen. (Europese Milieuagentschap, 2015).

Lidstaten dienden in 2014, los van andere zaken, opmerkingen te sturen naar de Europese Commissie, voor een mogelijke herziening van de richtlijn. Nederland heeft hierbij enkele opmerkingen geplaatst over nieuwe meetmethoden waardoor monsters sneller geanalyseerd

kunnen worden, maar daarbij ook een opmerking geplaatst dat de frequentie van monitoring volgens Nederland omlaag mag.

§5.5.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen en zwemwaterprofiel

Jaartal	Zwemwaterkwaliteit	
	Goede kwaliteit (%)	Slechte kwaliteit (%)
2008	98.7%	1.3%
2012	92.9%	7.1%
2016	94.6%	5.4%

Tabel 5.8 Zwemwaterkwaliteit Nederland

De waterkwaliteit in Nederland is de laatste twee jaar relatief matig. In 2008 was de waterkwaliteit hoog, maar sindsdien is deze iets gedaald. Belangrijk om hierbij op te merken is dat Nederland tussen 2011 en 2014 na Spanje het hoogste aantal locaties had met een lage waterkwaliteit.

In 2008 heeft Nederland bij bepaalde wateren niet genoeg monsters genomen met als reden dat de waterkwaliteit daar goed was, terwijl dit volgens de Commissie niet de bedoeling is. Verder werd destijds geen tabel gegeven met algemene informatie voor het publiek.

In 2016 geschiedde het aanwijzen van zwemlocaties volgens de richtlijn (Europese Commissie, 2019f). De procedures hiervoor zijn verder duidelijk. De monitoringspunten worden correct vermeld en bevinden zich op de plaats met de meeste kans op verontreiniging, echter is niet beschreven waarom die plaats de grootste kans heeft op verontreiniging. Zwemwateren worden bovendien op een juiste wijze gegroepeerd en zijn de analytische methoden correct. Nederland heeft daarnaast een goede en uitgebreide(re) vorm om blauwalgen te monitoren, iets wat door de Commissie als 'good practice' wordt gezien. De participatie van burgers vindt plaats op provinciaal niveau. Het publiek wordt goed geïnformeerd over verontreinigingen en dergelijke, al zijn sommige infoborden verouderd. De zwemwaterprofielen bevatten erg uitgebreide informatie, met vaak een beschrijving van vroegere verontreinigingen. De informatie die hierover wordt gegeven gaat echter niet over de oorzaken van deze kortstondige verontreinigingen en zijn dus niet helemaal volledig. De kwaliteit van zwemwateren is in de jaren gestegen, vermoedelijk (volgens de zwemwaterprofielen) doordat er maatregelen zijn genomen om deze kwaliteit te verbeteren. Echter worden de zwemwaterprofielen niet op tijd

geactualiseerd. Ook is de informatie op de zwemwaterwebsite niet altijd correct en soms dus misleidend in termen of er een negatief zwemadvies of een waarschuwing geldt. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat Nederland relatief matig op al deze onderdelen scoort, met een +/-, +/-, +, +/- en +/-.

§5.5.6 Samenvatting

Nederland scoort goed bij het formeel omzetten van de richtlijn: het gebeurde op tijd, volledig en correct. In totaal zijn er drie overheidslagen betrokken bij zwemwater. Alhoewel dit meer is dan het twee bestuurslagen principe, is het een gemiddeld aantal. Nederland scoort met acht punten hoog op het gebied van decentrale machtsverhoudingen en gemiddeld bij de financiële middelen. De waterkwaliteit in Nederland is echter matig en bij communicatie en feedback neemt het land geen prominente rol in. Daarbij moet worden gezegd dat het wel aanspoort op betere onderzoeksmethodiek en reageert het wel altijd op feedback vanuit de Commissie. Op het laatste gebied scoort Nederland goed.

§5.6 Verenigd Koninkrijk

§5.6.1 Formele omzetting en taakverdeling

Wat betreft de Zwemwaterrichtlijn is *the Department of Environmental and Rural Affairs* het hoogste orgaan in het Verenigd Koninkrijk. Dit ministerie draagt zorg voor het omzetten van de richtlijn in Engeland, alsmede het ondersteunen van ministeries van de andere landen binnen het Verenigd Koninkrijk ten behoeve van de correcte omzetting in hun wet-en regelgeving en de rapportering aan de Europese Commissie. In Engeland en Wales is de richtlijn oorspronkelijk in 2008 door bovengenoemd ministerie omgezet in de verordening 2008/1097. In Schotland heeft de Schotse overheid de verordening 2008/170 vastgesteld en heeft het bovendien een aanvullend protocol voor het Schotse Milieu-agentschap ten aanzien van bemonstering en analyse opgesteld. In Noord-Ierland is de richtlijn omgezet in *Statutory Rules* (wettelijke voorschriften) 2008/31. Tot slot is het in Gibraltar in 2009 omgezet in de verordening 2009/033. In alle landen binnen het Verenigd Koninkrijk is er dus sprake van regelgeving zonder expliciete tussenkomst van een parlement.

Zwemwateren in het Verenigd Koninkrijk worden met uitzondering van Engeland aangewezen door de subnationale overheid; in Engeland gebeurt dit door de nationale overheid. Elk land van het Verenigd Koninkrijk heeft een eigen *Environment Agency* dat de bemonstering van de

zwemwateren uitvoert en zich in dient te zetten voor de verbetering van de kwaliteit van de zwemwateren, met uitzondering van Noord-Ierland waar *The Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs* dit als ministerie zelf doet. Deze instanties voeren de bemonstering uit op plekken die door de (sub)nationale overheid zijn aangewezen.

De lokale overheden hebben in het Verenigd Koninkrijk veel benamingen. Zo zijn er *metropolitan districts*, *non-metropolitan districts*, *unitary authorities* en *London borough*. De verschillende type lokale overheden hebben, indien zij een zwemwater binnen hun jurisdictie kennen, weinig taken wat betreft zwemwater. De verschillende type districten zijn elk wel verantwoordelijk voor de informatievoorziening bij zwemlocaties en het voorlichten van het publiek, bijvoorbeeld over verontreinigingen van het zwemwater (Government of the United Kingdom, 2019).

Aan de hand van bovenstaande gegevens kan worden gezegd dat het Verenigd Koninkrijk door de bestuurlijke indeling in verschillende landen en gebieden met ieder een eigen wijze van bevoegdheidstoedeling geen eenduidige taakverdeling heeft. De regelgevende en toezichthoudende bevoegdheden liggen zowel op macro- (het Verenigd Koninkrijk zelf) als op mesoniveau (subnationale overheden). De uitvoerende bevoegdheden liggen zowel op meso- als op microniveau (districten).

§5.6.2 Financiën

Jaartal	Financiën		
	Economische groei (%)	EMU-saldo (%)	Staatsschuld (%)
2007	+2.43%	-3.15%	49.4%
2011	+1.54%	-7.47%	99.4%
2015	+2.36%	-4.2%	108.2%

Tabel 5.9 Financiën Verenigd Koninkrijk

Zoals hierboven te zien scoort het Verenigd Koninkrijk goed op de economische groei, maar zijn begrotingstekorten en de staatsschuld erg hoog. De staatsschuld is in acht jaar relatief gezien meer dan verdubbeld.

§5.6.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen

Het Verenigd Koninkrijk is een geregionaliseerde eenheidsstaat en bestaat uit vier landen: Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland. Daarnaast is Gibraltar als overzees gebied ook



onderdeel van de Europese Unie. Schotland, Wales en Noord-Ierland kennen door de zogenaamde *devolution* ieder hun eigen mate van zelfstandigheid met ieder een eigen regering en parlement; Engeland kent deze vorm niet. De vier landen zijn in principe de geregionaliseerde regio's. Het bestuurlijke stelsel is in elk constitutioneel land van het Verenigd Koninkrijk anders en dus is het vrij lastig om het land te typeren. Over het algemeen kan wel worden gezegd dat het veel kenmerken vertoont van een gecentraliseerde eenheidsstaat (Sturm, 2003). Omdat het ook enkele devoluties kent, is het niet geheel gecentraliseerd. Het Verenigd Koninkrijk scoort op dit onderdeel twee punten. Het kiesstelsel in het Verenigd Koninkrijk is het zogenaamde 'winner-takes-all', waarbij óf de Labour-partij óf de Conservatieven de dienst uitmaken en één van de twee doorgaans een absolute meerderheid hebben in het parlement. Alhoewel het land een parlementair systeem kent met een minister-president die voor uitvoerende en wetgevende bevoegdheden afhankelijk is van het parlement, zijn er weinig middelen om tegenwicht te bieden aan de partij die op het moment aan de macht is. Kuhlmann en Wollmann (2014) noemen dit model ook wel een "elective dictatorship". Ook volgens Lijphart (2007) kent het land een sterke majoritaire cultuur. Op dit onderdeel scoort het Verenigd Koninkrijk één punt; in totaal tellen de twee scores op tot drie.

§5.6.4 Communicatie en toezicht

In 2014 was het Verenigd Koninkrijk het enige land van de zes lidstaten van dit onderzoek dat voor de expertmeetings vooraf opmerkingen naar aanleiding van stukken van de Commissie stuurde. Hierin werden enkele suggesties gedaan en beargumenteerd waarom het land bepaalde keuzes heeft gemaakt bij bijvoorbeeld de monitoringsfrequentie (Department for Environment, Food & Rural Affairs, 2014). Hierin werd ook dank betuigd aan de Europese Commissie voor hun assistentie bij het implementeren van de Zwemwaterrichtlijn. Ook in 2015 was dit het geval met betrekking tot de agenda van de expertgroep (Europese Commissie, 2016).

Lidstaten dienden in 2014, los van andere zaken, opmerkingen te sturen naar de Europese Commissie, voor een mogelijke herziening van de richtlijn in de toekomst. Het Verenigd Koninkrijk heeft de meest uitgebreide reacties van alle andere onderzochte lidstaten gestuurd. Het land geeft onder andere aan meer parameters te willen meenemen, meer onderzoek te willen naar de gehanteerde parameters en willen dat de scope van de richtlijn wordt uitgebreid.

Het Verenigd Koninkrijk heeft verder in 2014 zeven verzoeken gestuurd met problemen waar ze tegenaan liepen. Deze zijn in hetzelfde jaar opgelost (Europees Milieuagentschap, 2015). Over het algemeen kan gesteld worden dat het Verenigd Koninkrijk het meest proactief met de Commissie zaken afstemt en de meeste feedback voor de (agenda van) de Commissie aanlevert.

§5.6.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen en zwemwaterprofiel

Jaartal	Zwemwaterkwaliteit	
	Goede kwaliteit (%)	Slechte kwaliteit (%)
2008	95.4%	4.6%
2012	94.1%	5.9%
2016	96.9%	3.1%

Tabel 5.10 Zwemwaterkwaliteit Verenigd Koninkrijk

De waterkwaliteit in het Verenigd Koninkrijk is in de loop der jaren relatief stabiel. Een belangrijke disclaimer bij de waterkwaliteit is dat het Verenigd Koninkrijk nog niet volgens de nieuwe Zwemwaterrichtlijn heeft gemeten, maar met de bepalingen die in de (al verouderde) overgangsregeling zitten. Pas vanaf 2013 monitort deze lidstaat pas volgens de bepalingen in de nieuwe Zwemwaterrichtlijn.

In 2008 categoriseert het Verenigd Koninkrijk drie wateren als ‘temporarily closed’, en heeft deze vervolgens niet gemonitord, terwijl dit wel moet. Verder wordt in dat jaar geen tabel met algemene informatie voor publiek geleverd.

In 2016 worden zwemwateren op een juiste manier aangewezen, echter is de definitie van ‘groot aantal zwemmers’ ambigu (Europese Commissie, 2019g). In Engeland, Wales en Noord-Ierland wordt de structuur van de richtlijn ten aanzien van de lijst van zwemwateren. Monitoring vindt plaats op de plekken waar verwacht wordt dat de meeste mensen zwemmen, maar niet op de plek waar de grootste kans op verontreiniging is. Aan de diepte van het monitoringspunt wordt over het algemeen wel voldaan, maar er zijn 16 locaties waar de het meetpunt geen accurate locatie is. De analytische methoden zijn daarentegen wel correct en locaties worden indien nodig correct afgevoerd. Over het algemeen geschiedt de omgeving met blauwalgen daarnaast volgens de richtlijn, maar Engeland, Wales en Gibraltar geven niet in het protocol aan hoe blauwalgenprofilering tegen kan worden gegaan. Het Verenigd Koninkrijk maakt verder erg weinig gebruik van communicatie naar het publiek over verontreinigingen en

wat hiertegen wordt gedaan en wordt het publiek daarnaast niet voldoende in staat gesteld te participeren bij bijvoorbeeld het aanwijzen van zwemwateren. Verder wordt andere communicatie naar de burger goed gedaan, en worden zwemwaterprofielen vaker dan verplicht geactualiseerd. De gegevens op de zwemwaterwebsite zijn daarentegen niet altijd meer accuraat. De kalender voldoet in vrijwel elk geval aan de voorwaarden, vaak zelfs met uitgebreidere handvatten met betrekking tot bijvoorbeeld eb en vloed. Het land gaat daarenboven goed om met kortstondige verontreinigingen, waarbij de protocollen en dergelijke duidelijk zijn omschreven en modellen zijn ontwikkeld om om te gaan met zulke situaties. Het Verenigd Koninkrijk speelt wel vaak met gebruik van de 'abnormale situatie', in tegenstelling tot andere lidstaten. Slechte zwemlocaties worden aangegeven en hier wordt vervolgens ook voor gewaarschuwd. Althans, in Engeland wel, in Wales niet en Schotland laat slechte zwemlocaties niet terugkomen in haar zwemwaterprofielen. Sommige locaties buiten Engeland blijven ook open ondanks dat de kwaliteit slecht is. Het is niet duidelijk wat er wordt gedaan om de kwaliteit van de slechte wateren te verbeteren. In de regel gaat het Verenigd Koninkrijk relatief matig om met bovenstaande gegevens, respectievelijk +/-, +/- -, +/- en +.

§5.6.6 Samenvatting

Het Verenigd Koninkrijk scoort met in totaal vier punten laag scoort op de machtsverhoudingen en staatsinrichting, en scoort het gemiddeld met het aantal overheidslagen dat bij zwemwater betrokken is (drie). Het beschikt niet over veel financiële middelen, maar desalniettemin is de economische situatie in het land tussen 2008 en 2016 verbeterd. Met betrekking tot de laatste vijf categorieën scoort het gemiddeld, al ligt dit vaak aan het feit dat de kleinere constitutionele landen meer problemen kennen dan Engeland.

§5.7 Zweden

§5.7.1 Formele omzetting en taakverdeling

Zweden bestaat bestaande uit 21 *län* (provincies) en 290 *kommuner* (gemeenten). De centrale overheid oefent de uitvoerende macht uit. De wetgevende macht berust bij het één kamer tellende parlement (*Riksdag*). Het hoogste orgaan dat in Zweden verantwoordelijk is voor zwemwater is de *havs-och vattenmyndigheten* (agentschap voor zee- en waterbeheer), dat valt onder het *Miljödepartementet* (Ministerie van Milieu). In Zweden heeft dit Ministerie de Zwemwaterrichtlijn omgezet in de zwemwaterverordening 2008/218, die in 2012 is vernieuwd met enkele nieuwe meer gedetailleerde passages over de definitie van zwemlocatie en



zwemwaterprofielen. Het parlement hoeft voor dergelijke verordeningen geen goedkeuring te verlenen; die heeft alleen (Government Office of Sweden, z.d.). Het bovengenoemde agentschap is belast met het omzetten van de kern van de richtlijn, het ondersteunen van de gemeenten in de concrete implementatie ervan, het opstellen van zwemwaterprofielen, het publiceren van gegevens van de zwemwaterkwaliteit op de landelijke website en het rapporteren van gegevens aan de Europese Commissie.

De provincies in Zweden hebben geen directe bevoegdheden met betrekking tot zwemwater. Wel kent Zweden sinds 2005 *Vattenmyndigheterna* (waterschappen), die door een *länsstyrelse* (bestuurlijke dependances van de nationale overheid in elke provincie) worden bestuurd. In totaal zijn er vijf waterschappen, waarvan per waterschap één *länsstyrelse* is benoemd om de taken van het waterschap uit te voeren. Waterschappen ondersteunen *kommuner* (gemeenten) indien nodig met het verbeteren van de waterkwaliteit aldaar. Ook moeten zij instemmen als de gemeente een zwemlocatie wil aanwijzen.

De meest decentrale overheid in Zweden zijn de 290 gemeenten. Met betrekking tot zwemwater zijn zij verantwoordelijk voor de concrete implementering van de richtlijn. Zij wijzen zwemlocaties aan, voeren de monitoring uit, geven deze classificaties, informeren en waarschuwen het publiek en rapporteren de gegevens uit de monitoring aan het Agentschap voor Zee- en Waterbeheer.

Daarnaast helpt het *Folkhälsomyndigheten* (Instituut voor Volksgezondheid) het bovengenoemde agentschap met verschillende taken omtrent zwemwater. Zo helpt dit instituut bij gezondheidsaspecten omtrent monitoringsgegevens, het controleren van de kwaliteit van gegevens die worden gepubliceerd, het integreren en ordenen van gegevens die gemeenten aanreiken en het uiteindelijk rapporteren aan de Europese Commissie.

Concluderend kan dus worden gezegd dat Zweden in principe maar twee overheden, te weten het agentschap en de gemeenten, die directe taken heeft wat betreft zwemwater. De andere twee bovengenoemde bevoegde autoriteiten hebben voornamelijk een ondersteunende rol. Dit alles maakt dat de regelgevende bevoegdheid uitsluitend berust op macroniveau (het agentschap en dus de nationale overheid). De toezichthoudende bevoegdheid berusten zowel op macro- als mesoniveau (waterschappen). De uitvoerende taken berusten in principe op alle drie niveaus, maar voornamelijk op microniveau (gemeenten).

§5.7.2 Financiën

Jaartal	Financiën		
	Economische groei (%)	EMU-saldo (%)	Staatsschuld (%)
2007	+3.56%	+3.35%	54.1%
2011	+3.11%	-0.2%	54%
2015	+4.16%	+0.04%	62.5%

Tabel 5.11 Financiën Zweden

De financiële situatie ziet er in Zweden goed uit. De economische groei is relatief hoog en het overheidssaldo relatief stabiel. De staatsschuld neemt wel een klein beetje toe, maar dit is een te verwaarlozen percentage.

§5.7.3 Staatsinrichting en decentrale machtsverhoudingen

Zweden wordt getypeerd als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, het land scoort hierop dus drie punten. Het land is een parlementaire monarchie met één kamer: de Riksdag. Verkiezingen vinden via een proportioneel stelsel plaats. Het grootste deel van de parlementsleden wordt gekozen op basis van 28 lokale districten. Om het parlement toch zo proportioneel mogelijk te houden wordt 10% van de zetels volgens de nationale proporties verdeeld. Er is een kiesdrempel van ten minste 4% van de totale stemmen om als partij plaats te kunnen nemen. Alhoewel Zweedse partijen doorgaans verenigd zijn in een rechts en een links kartel (met respectievelijk de sociaaldemocraten en de liberalen als grootste partij binnen hun kartel), heeft het parlement een pluriform karakter met veel nadruk op consensus. Lijphart (2007) deelt Zweden in het midden van de majoritaire-consensus as in. Het land scoort hier dus ook drie punten. In totaal scoort Zweden dus zes punten.

§5.7.4 Communicatie en toezicht

Zweden heeft in 2013 een verzoek per e-mail gestuurd aan de Europese Commissie met de vraag hoelang een zwemlocatie als onvoldoende bemonsterd dient te worden (Europees Milieuagentschap, 2015). Dit is in 2015 afgehandeld in een plenaire vergadering van de expertgroep. Zweden had verder twee problemen waar ze in 2014 tegenaan zijn gelopen, en dat is datzelfde jaar ook opgelost.

Lidstaten dienden in 2014, los van andere zaken, opmerkingen te sturen naar de Europese Commissie, voor een mogelijke herziening van de richtlijn vanaf 2020. Zweden heeft hieraan geen gehoor gegeven en niks opgestuurd.

§5.7.5 Waterkwaliteit, beheersmaatregelen, voorlichting, metingen en zwemwaterprofiel

Jaartal	Zwemwaterkwaliteit	
	Goede kwaliteit (%)	Slechte kwaliteit (%)
2008	98.7%	1.3%
2012	98%	2%
2016	89%	11%

Tabel 5.12 Zwemwaterkwaliteit Zweden

Zoals hierboven te zien is er iets vrij opmerkelijks aan de hand in Zweden. De waterkwaliteit was in 2008 en 2012 goed, maar is in 2016 plots slecht geworden.

In 2008 heeft de Commissie enkele opmerkingen bij Zweden geplaatst. Zo rapporteert het land de bevindingen niet in de juiste vorm in de zwemwaterprofielen en de data die ze naar Brussel stuurt. Echter erkent de Europese Commissie dat het land over het algemeen een erg goede waterkwaliteit kent en dat de vervuilingen die er zijn vaak veroorzaakt worden door zaken waar niet veel aan te doen is, te denken valt bijvoorbeeld aan ontlasting van watervogels. Zweden heeft daarnaast bijvoorbeeld in 2014 de coördinaten van een bepaalde zwemlocatie hemelsbreed bijna 1200 kilometer westelijker geplaatst dan de officiële plek. Dit was vanzelfsprekend een fout, maar gaf volgens de Commissie aan dat de coördinaten niet altijd elk jaar worden gechecked.

In 2016 wijst Zweden de zwemlocaties volgens de richtlijn (vrijwel letterlijk één op één omgezet) aan. Het land heeft volgens de Europese Commissie (2019h) een uitgebreidere definitie van 'een hoog aantal zwemmers', wat de duidelijkheid ten goede komt. Niet elke zwemlocatie in Zweden is ook daadwerkelijk een zwemlocatie die naar de Europese Commissie wordt gerapporteerd: dit zijn zwemlocaties met een laag aantal zwemmers. De Europese Commissie ziet hier vooralsnog geen probleem in, maar recente ontwikkelingen wijzen er wel op dat dit fenomeen in strijd kan komen met de richtlijn als er ineens wel veel mensen op een dergelijke locatie gaan zwemmen. De monitoringspunten voldoen qua omzetting aan de richtlijn, maar in sommige gevallen rapporteren gemeenten de precieze monitoringspunten niet in het zwemwaterprofiel. De analytische methoden zijn daarbij correct. Het omgaan met blauwalgen geschiedt volgens de richtlijn, alhoewel sporadisch voorkomt dat er niet extra informatie wordt gegeven als er risico is op blauwalgen. Burgers kunnen daarnaast zienswijzen indienen bij zwemlocaties, en de informatie over zwemlocaties wordt volgens de bepalingen in richtlijn gecommuniceerd. Het agentschap voor zee-en waterbeheer heeft voor gemeenten een richtlijn opgesteld hoe zij mensen kunnen informeren. Echter wordt er geen informatie gegeven hoe

het publiek kan participeren in het aanwijzen van zwemlocaties. Ook is de informatie op de zwemwatersite niet altijd up-to-date en informatief genoeg. Ook worden te weinig monsters voor aanvang van zwemseizoen genomen en is het onduidelijk waarom dit het geval is. Ook is er soms te lange periode tussen twee monsteropnames en zijn er soms te weinig monsteropnames per seizoen. De reden wordt niet verklaard. Een sterke toename van kortstondige verontreiniging in 2016 tegenover voorgaande jaren, maar de periodes van deze verontreinigingen waren niet langer dan toegestaan en de verantwoordelijke organen handelen goed als er sprake is van kortstondige verontreinigingen. Abnormale situaties waren in 2016 niet relevant voor Zweden. De richtlijn wordt over het algemeen gevolgd, waarbij uitgelegd waarom een zwemwater van slechte kwaliteit is, als deze reden duidelijk zijn. Dit laatste gebeurt niet altijd, omdat hiervoor te weinig bemonsteringen worden genomen. Hierdoor kunnen er niet altijd maatregelen worden genomen om de kwaliteit te verbeteren. Met deze gegevens kan worden gesteld dat Zweden respectievelijk een +/-, +, +, +/- en +/- scoort.

§5.7.6 Samenvatting

Zweden heeft de Zwemwaterrichtlijn correct, op tijd en volledig omgezet. De bestuurlijke drukte is in Zweden daarbij met twee overheidslagen laag te noemen. Het land scoort zes van de tien punten op het vlak van machtsverhoudingen en staatsinrichting. De financiële situatie in Zweden is daarnaast goed. Echter op het gebied van de waterkwaliteit wordt niet heel veel progressie gemaakt, al dient wel in het achterhoofd te worden gehouden dat Zweden hier nog steeds relatief goed op scoort.

§5.8 Tot besluit

In voorgaande paragrafen werden de zes landen met betrekking tot zowel de formele implementatie als de materiële naleving van de richtlijn beschreven, waarbij ook aandacht is geweest voor de variabelen die hier mogelijk van invloed op zijn. Verder werd stilgestaan bij enkele achtergrondfactoren en op de communicatie met de Europese Commissie. Bij deze beschrijving kregen de zes landen scores toegekend op de genoemde (variabele) kenmerken. In het volgende hoofdstuk wordt verder bepaald of een lidstaat het goed implementeren en wordt een vergelijking gemaakt tussen de lidstaten op basis van de bovengenoemden rangordes.

6. Vergelijking en analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het vorige hoofdstuk met elkaar vergeleken en wordt een analyse gemaakt van deze verschillen en overeenkomsten. Dit wordt gedaan aan de hand van de variabelen en de daarmee samenhangende indicatoren. Aan de hand van de scores op elke variabele volgt een rangorde in vergelijking met de rangorde op basis van de materiële implementatie.

§6.1 Formele implementatie

Formele implementatie is in dit onderzoek gemeten aan de hand van drie dimensies: correcte, volledige en tijdige omzetting.

Lidstaat	Formele implementatie				
	Tijdig	Correct	Volledig	Score	Rangorde
Duitsland	+/-	+	+	2	4
Frankrijk	-	+	+	1	6
Hongarije	+	+	+/-	2	4
Nederland	+	+	+	3	1
Verenigd Koninkrijk	+	+	+	3	1
Zweden	+	+	+	3	1

Tabel 6.1 Score formele implementatie lidstaten

In bovenstaande tabel is te zien dat de formele implementatie bij veel lidstaten over het algemeen goed verloopt. Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden scoren hoog, want zij hebben alle drie de indicatoren goed op orde. Duitsland en Hongarije scoren gemiddeld, doordat in Duitsland de helft van de lidstaten de richtlijn te laat heeft geïmplementeerd en in Hongarije enkele artikelen niet volledig in nationale wet- en regelgeving zijn opgenomen. Frankrijk scoort laag, omdat het land als geheel niet op tijd de richtlijn heeft omgezet. Op basis van de formele implementatie wordt dus geconstateerd dat Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden de beste materiële implementatie kennen. Hongarije en Duitsland zouden op basis hiervan relatief laag scoren en Frankrijk het slechtst.

§6.2 Bestuurskracht

De tweede onafhankelijke variabele die in dit onderzoek naar voren komt, is bestuurskracht. Dit is gemeten aan de hand van twee concepten: de financiële middelen en de decentrale machtsverhoudingen.

Lidstaat	Financiële middelen				
	Economische toestand	Financieringssaldo	Staatsschuld	Score	Rangorde
Duitsland	+	+	+/-	2	2
Frankrijk	+	-	-	-1	4
Hongarije	+	-	-	-1	4
Nederland	+	+/-	+/-	1	3
Verenigd Koninkrijk	+	-	-	-1	4
Zweden	+	+	+	3	1

Tabel 6.2 Score financiële middelen lidstaten

Als we de lidstaten met elkaar gaan vergelijken, zien we dat Zweden de beste positie heeft doordat het land bovengemiddeld scoort op alle drie de indicatoren. Duitsland staat met een tweede plek ook in een goede positie. Nederland heeft een gemiddelde score en neemt daarmee plek drie in. Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Hongarije hebben met uitzondering van de economische toestand lage scores bij de twee indicatoren. Dit zorgt ervoor dat deze drie landen de laatste plek delen.

Lidstaat	Decentrale machtsverhoudingen			
	Staatsinrichting	Bestuurscultuur	Score	Rangorde
Duitsland	5	3	8	1
Frankrijk	2	2	4	4
Hongarije	3	1	4	4
Nederland	3	5	8	1
Verenigd Koninkrijk	2	1	3	6
Zweden	3	3	6	3

Tabel 6.3 Score decentrale machtsverhoudingen lidstaten

Als we vervolgens naar de machtsverhoudingen kijken, zien we min of meer hetzelfde beeld. Nederland en Duitsland nemen beide de eerste plek in. Dit komt doordat Nederland hoog scoort bij de bestuurscultuur door de hoge mate van consensus en als gedecentraliseerde eenheidsstaat gemiddeld bij de staatsinrichting. Bij Duitsland is dit omgekeerd: door het federale karakter scoort het land maximaal op het niveau van decentralisatie, maar scoort het door gemiddeld bij de bestuurscultuur. Zweden scoort bij beide indicatoren gemiddeld en staat daardoor op de derde plek. Frankrijk is nog steeds relatief sterk gecentraliseerd en kent een vrij majoritaire bestuurscultuur, waardoor het land matig scoort. Hongarije scoort weliswaar als gedecentraliseerde eenheidsstaat gemiddeld op staatsinrichting, maar is erg majoritair en deelt de vierde plek dus met Frankrijk. Het Verenigd Koninkrijk is vrij sterk gecentraliseerd en kent

daarnaast ook nog eens erg majoritaire bestuurscultuur en neemt dus op basis van de rangorde de laatste plaats in. In dit onderzoek wordt verondersteld dat een staatsinrichting die veel invloed inruimt voor de lagere overheden (via een zogenaamde bottom-up stelsel) gunstige machtsverhoudingen kent. Minder gunstig zijn de verticale machtsverhoudingen waarbij de centrale overheid dicteert. Dit betekent dat in en rond de bestuurscultuur en de staatsinrichting, en dus de decentrale machtsverhoudingen, Duitsland en Nederland het beste scoren.

§6.3 Bestuurlijke drukte

Lidstaat	Bestuurlijke drukte	
	Aantal overheidslagen	Rangorde
Duitsland	5	5
Frankrijk	5	5
Hongarije	4	4
Nederland	3	2
Verenigd Koninkrijk	3	2
Zweden	2	1

Tabel 6.4 Score bestuurlijke drukte lidstaten

Aan de hand van bovenstaande tabel is te zien dat alleen Zweden aan het twee-bestuurslagen-principe voldoet: de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de monitoring c.q. meting van de kwaliteit van het zwemwater en de agentschappen zijn verantwoordelijk voor het toezicht dat deze metingen goed worden uitgevoerd. In het Verenigd Koninkrijk zijn de counties en gemeenten verantwoordelijk voor de monitoring en ziet (in Engeland) de het ministerie vanuit de nationale overheid hierop toe. In Hongarije voeren de gemeenten en districten de metingen van de waterkwaliteit uit en zien de provincies en het ministerie hierop toe. In Duitsland zijn de bezirke, kreise en kommunen verantwoordelijk voor het meten van zwemwaterkwaliteit en wordt het toezicht hierop gedaan door de Länder en (in mindere mate) de federale overheid. Tot slot bemonsteren in Frankrijk de gemeenten, departemen en regio's de monitoring van de zwemwaterkwaliteit, terwijl het nationale ministerie en het lokale agentschap toeziet dat deze metingen goed worden uitgevoerd. Vanuit het oogpunt van minimalisering van de bestuurlijke drukte, wordt dus verwacht dat Zweden het beste zal scoren op het gebied van materiële implementatie en Duitsland en Frankrijk het slechtst.

§6.4 Communicatie bij toezicht

De laatste onafhankelijke variabele die in dit onderzoek is meegenomen, is de communicatie bij het toezicht. De twee concepten die hierbij zijn onderzocht, zijn aan de ene kant de wijze hoe en met welke doelstelling de informatie en interventie in het proces van communicatie en toezicht worden toegepast (proactief/preventief of reactief/regressief), en aan de andere kant hoe de feedback tussen lidstaat en Commissie geschiedt.

Lidstaat	Informatie en interventie			
	Interventie	Informatie	Score	Rangorde totaal
Duitsland	1 (+)	+	2	1
Frankrijk	1 (+)	+/-	1	2
Hongarije	1 (+)	+/-	1	2
Nederland	2 (+/-)	+/-	0	4
Verenigd Koninkrijk	3 (-)	+	0	4
Zweden	1 (+)	-	0	4

Tabel 6.4 Score informatie en interventie lidstaten

Over het algemeen kan uit bovenstaande tabel worden opgemerkt dat er vrij weinig (beschikbare en toegankelijke) informatie is over de informatie die vanuit de Commissie wordt verstrekt naar elke lidstaat, en welke informatie van de lidstaat naar de Commissie wordt verzonden. Van 2008 tot en met 2016 zijn er geen concrete interventies bij de onderzochte lidstaten gepleegd op basis van de Zwemwaterrichtlijn, maar in 2008 is iedere onderzochte lidstaat wel één keer of vaker gemaand (Europese Commissie, 2014). De Commissie heeft slechts gedreigd met het opleggen van sancties. Een interventie of de dreiging voor een interventie van de Commissie, kan aan de ene kant een teken zijn dat de Commissie iets heeft opgemerkt dat niet goed is, maar aan de andere kant is het een vorm van communicatie gericht op de verbetering van de situatie. Omdat de (dreiging tot) interventie van de Commissie voor het grootste deel gericht is op een negatieve constatering en dat de lidstaat hier (nog) niks aan heeft gedaan, ondanks dat de Commissie hier al eerder iets van gezegd heeft, wordt een interventie als iets negatief gezien.

Lidstaat	Feedback	
	Aantal opmerkingen	Rangorde
Duitsland	10	1
Frankrijk	5	3
Hongarije	4	5
Nederland	5	3
Verenigd Koninkrijk	7	2
Zweden	0	6

Tabel 6.5 Score feedback lidstaten

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat Duitsland gedurende de jaren de meeste feedback naar de Europese Commissie heeft gestuurd ten aanzien van de mogelijke herziening van de Zwemwaternrichtlijn. Het Verenigd Koninkrijk staat met zeven opmerkingen op de tweede plaats. Nederland en Frankrijk delen de derde plaats met ieder vijf opmerkingen. Hongarije heeft vier opmerkingen geplaatst, en laat alleen Zweden, die niks aangereikt hebben, achter zich.

Lidstaat	Communicatie en toezicht totaal		
	Rangorde informatie en interventie	Rangorde feedback	Rangorde totaal
Duitsland	1	1	1
Frankrijk	2	3	2
Hongarije	2	5	4
Nederland	4	3	4
Verenigd Koninkrijk	4	2	3
Zweden	4	6	6

Tabel 6.6 Score communicatie en toezicht totaal

Al met al kan op basis van communicatie bij toezicht worden gesteld dat Duitsland een goede score krijgt bij de materiële implementatie. Frankrijk staat op de tweede plaats en het Verenigd Koninkrijk komt als derde. Nederland en Hongarije delen de vierde plek. Zweden scoort het laagst en staat dan ook onderaan wat betreft communicatie en toezicht.

§6.5 Materiële implementatie in de lidstaten met elkaar vergeleken

Bovenstaande tabellen geven een overzicht hoe elk land op de onafhankelijke variabelen ten opzichte van elkaar scoren. In het vorige hoofdstuk zijn al scores gegeven van elk land in relatie tot de materiële implementatie van de Zwemwaternrichtlijn. Een overzicht hiervan is te zien in onderstaande tabel.

Lidstaat	Materiële implementatie						Rangorde
	Kwaliteit water	Beheersmaatregelen	Voorlichting	Metingen	Zwemwaterprofiel	Score	
Duitsland	+	-	+/-	+/-	+	1	2
Frankrijk	+/-	-	-	+/-	+/-	-2	5
Hongarije	-	-	-	-	-	-4	6
Nederland	+/-	+/-	+	+/-	+/-	1	2
Verenigd Koninkrijk	+/-	+/-	-	+/-	+	0	4
Zweden	+/-	+	+	+	+/-	3	1

Tabel 6.7 Score materiële implementatie lidstaten

Hier is te zien dat Zweden de hoogste score haalt, gevolgd door Nederland en Duitsland. Het Verenigd Koninkrijk neemt de derde plek in, Frankrijk de vijfde en Hongarije sluit tenslotte de lijst af.

§6.6 Variabelen met elkaar vergeleken

De doelstelling van dit onderzoek is om te achterhalen hoe lidstaten de Zwemwaterrichtlijn. Om hier uiteindelijk een beter beeld van te krijgen, wordt in deze paragraaf aan de hand van matrixen, gemaakt met behulp van SPSS, de onderlinge relaties tussen de variabelen gepresenteerd²⁴. Dit is inductief gedaan aan de hand van de volgende stappen gedaan, die niet per se in lijn zijn met de verwachtingen en aannames vanuit de wetenschappelijke literatuur. Het centrale thema is hierbij de vraag hoe variabelen op een schaal van -1 (totaal negatief verband) tot 1 (totaal positief verband) met elkaar correleren. De N (de steekproefgrootte) is telkens zes, wat vaak te laag is om significante diepgaande analyses uit te voeren.

Ten eerste is gekeken naar de samenhang tussen financiële middelen en de formele implementatie. Hieruit volgt dat er een positief verband is van +0.38. Dit houdt in dat meer financiële middelen een positief effect hebben op de omzetting van de richtlijn, echter is de kans dat dit op toeval berust 22% en daardoor is dit verband niet significant.

Hierna is gekeken naar de samenhang tussen de financiën en de decentrale machtsverhoudingen, iets wat volgens de theorie samen de variabele bestuurskracht vormen. Het blijkt dat tussen deze twee variabelen een sterk positief verband is: landen met een

²⁴ Deze analyse is gedaan met de zogeheten rangorde-correlatie-coëfficiënt, officieel bekend als Spearman's rho.



decentrale structuur en een open bestuurscultuur hebben over relatief veel financiële middelen. De correlatie is hierbij 0.75; de kans dat dit op toeval berust is slechts 4% en daardoor is het ook nog eens statistisch significant. Er kan dus worden gezegd dat landen die hun staatsinrichting op een decentraal niveau hebben ingericht en tevens gericht zijn tot het komen van consensus ook beschikken over ruime financiële middelen. Voorbeelden hiervan zijn Zweden en Duitsland. Omgekeerd kan worden gesteld dat centralistische landen met een majoritaire cultuur over het algemeen minder beschikking zullen hebben tot voldoende financiële middelen, zoals Frankrijk en Hongarije. Als er dan wordt gekeken naar de index bestuurskracht, volgt hieruit dat deze 0.96 correleert met decentrale machtsverhoudingen en 0.85 met financiële middelen.²⁵ De onderlinge schaalbaarheid die hieruit volgt is 0.9, dus de betrouwbaarheid waar deze stelling op berust is groot.

Een andere theoretische veronderstelling die in dit onderzoek naar voren is gekomen, is de correlatie tussen bestuurlijke drukte en de formele implementatie. Als dit vervolgens ook wordt getoetst, is te zien dat het verband 0.9 is en dus zeer significant is. Zweden, Nederland en het Verenigd Koninkrijk werken met een relatief lage bestuurlijke drukte en leveren alle drie een relatief hoge formele implementatie op; deze landen hebben de richtlijn op tijd, correct en volledig omgezet. Frankrijk, Duitsland en Hongarije kennen daarentegen een veelheid van instanties die zich met de implementatie en het toezicht daarop bemoeien. Dat leidt dan tot een slechtere formele implementatie en dit is ook terug te zien in de correlatiecoëfficiënt.

Verder is in dit onderzoek de relatie tussen formele en materiële implementatie aan bod gekomen. Als wordt gekeken naar de scores c.q. rangorde tussen de lidstaten, kan worden nagegaan of een goede formele implementatie van de Zwemwaterrichtlijn een goede voorspeller is voor de materiële naleving ervan. Kijkend naar de correlatiecoëfficiënt, is te zien dat bij een eenzijdige toetsing dit verband 0.61 is, maar de kans is 10% dat dit op toeval berust. Er is dus onvoldoende bewijs te vinden dat een goede formele implementatie leidt tot een goede naleving.

Als er wordt gekeken naar de correlatie tussen feedback en informatie & interventie, is te zien dat het verband 0.39 is met een tweezijdige significantie van 0.44. Hierdoor kan worden gezegd dat deze twee niet veel verband met elkaar houden en er dus ook niet echt sprake kan zijn van

²⁵ Dit is natuurlijk niet heel vreemd, omdat financiële middelen en decentrale machtsverhoudingen onderdeel zijn van de rangorde waar bestuurskracht op wordt gebaseerd.



één model. Ook correleren de twee concepten zowel niet significant met de formele als de materiële implementatie. Het concept feedback correleert -0.157 (significantie van 0.384 bij een eenzijdige toetsing) met de formele implementatie en -0.44 (significantie van 0.47 bij een eenzijdige toetsing) met de materiële implementatie. Zelfs als we informatie en interventie van elkaar loskoppelen en gaan kijken of deze twee dimensies correleren, zien we nét geen significant verband. Het verband hiertussen is namelijk -0.42 toetsing (de significantie is 0.41 bij tweezijdige toetsing). Ook correleren beide dimensies niet significant met de beide afhankelijke variabelen.

Voor dit onderzoek is het nog wel interessant om na te gaan wat de beste voorspeller is voor de materiële implementatie. Als wordt gekeken naar de correlatie tussen financiën en de materiële implementatie, is te zien dat het verband 0.94 is. De kans dat dit toeval is, is slechts 0.4% bij een eenzijdige toetsing.

Al met al kan worden gezegd dat wanneer het gaat om de formele implementatie de verschillen het beste verklaard kunnen worden door het aantal partijen dat om de tafel moet gaan zitten om de zaak rond te krijgen. In Duitsland zitten bijvoorbeeld veel overheidslagen en overheidsinstanties aan tafel; overleg duurt dan lang en kan er eerder vertraging optreden. Als we kijken naar de materiële naleving dan komt het onder meer aan op een hoop geld. Duitsland, Zweden, Nederland zitten er qua financiële middelen warmpjes bij en dat zijn meteen ook de landen die goed presteren bij de materiële naleving. In het Verenigd Koninkrijk zijn er weliswaar weinig bestuurslagen bij betrokken en is de formele implementatie goed, maar is de financiële positie van de overheid minder en dat vertaalt zich dan in een minder goede materiële implementatie. De factoren die het beleid verklaren zijn dus, ondanks dat niet alle theoretische aannames geldig zijn bij de omzetting en naleving van de Zwemwaterrichtlijn, wel in meer of mindere mate begrijpelijk. Immers zijn er enkele variabelen die de implementatie verklaren en deze komen (deels) overeen met inzichten van de wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur.

7. Conclusie en reflectie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies aan de hand van de geanalyseerde resultaten en de vergelijking tussen de lidstaten getrokken. De hoofdvraag van dit onderzoek wordt hierdoor beantwoord. Hierna wordt ingegaan op de verwachtingen die aan het begin van dit onderzoek zijn gepresenteerd over de maatschappelijke en wetenschappelijke waarde van dit onderzoek en de inzichten die hierdoor naar boven zijn gekomen. Daarna worden observaties gedaan over onder andere de theoretische en methodologische kwaliteit van het onderzoek en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

§7.1 Conclusie

In voorgaande hoofdstukken is uitgebreid het beleidskader, de theorie, de methodologie, de resultaten en de vergelijking van dit onderzoek aan de orde gekomen. De centrale vraag die in dit onderzoek naar voren is gekomen, luidde: *In hoeverre kunnen de verschillen in de materiële implementatie van de Europese Zwemwaterrichtlijn 2006/7/EG worden verklaard en hangen deze verschillen samen met verschillen in de formele implementatie?*

De verschillen in materiële implementatie kunnen aan de hand van enkele concepten worden geduid. Zo zijn de financiële middelen een belangrijke voorspeller voor de succesvolle materiële implementatie van de Zwemwaterrichtlijn in een lidstaat. In het theoretisch kader was al te zien dat onder andere Hoogerwerf en Herweijer (2014) en Bauer en Knill (2014) aangeven dat financiële middelen een belangrijke indicator zijn voor overheden om uitvoering te geven aan beleid. Ook uit het interview is naar voren gekomen dat een belangrijk bezwaar van lidstaten over het naleven van de richtlijn uitkwam op geld. Als het land goed scoort op financiële middelen, dus als er voldoende economische groei is, het overheidssaldo niet te laag en de staatsschuld niet te hoog, zal het land eerder een betere zwemwaterkwaliteit hebben. Dit houdt in dat de lidstaat dan over het algemeen beter scoort op de zwemwaterkwaliteit, eerder beheersmaatregelen neemt, het publiek beter voorlicht, de metingen beter uitvoert en betere zwemwaterprofielen opstelt. Wanneer een land weinig financiële middelen heeft, zal bovenstaande minder het geval zijn en het land dus in vergelijking tot andere landen slechter scoren.



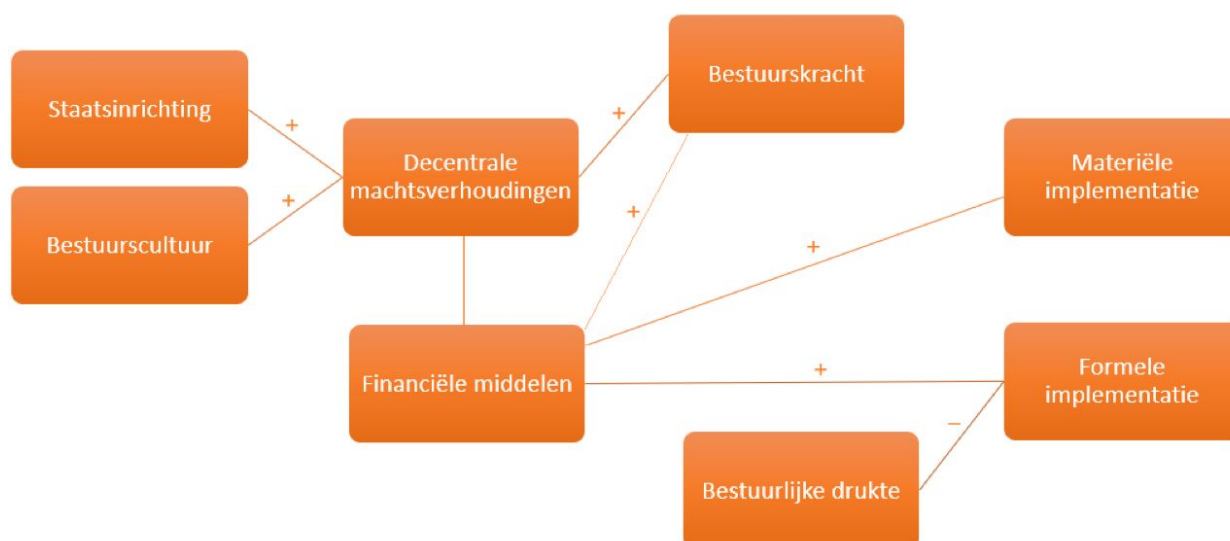
Daarnaast is te zien dat financiële middelen en decentrale machtsverhouding ook een significante correlatie met elkaar vertonen. Dit betekent dat landen waar decentrale overheden relatief veel beleidsvrijheid hebben en er een overlegcultuur heerst, beschikking hebben over meer financiële middelen en vise versa. Deze twee variabelen zijn dus prima samen te pakken in het concept rond bestuurskracht. Alhoewel de beschikbaarheid tot financiële middelen een goede indicator is voor een goede naleving van de richtlijn, zijn decentrale verhoudingen (in termen van een open discours en beleidsvrijheid voor decentrale overheden, die van positieve invloed zijn op decentrale verhoudingen) dit niet. Ook bestuurskracht an sich is geen voorspeller voor de materiële implementatie.

Wat betreft de formele implementatie kan worden gesteld dat deze ook afhankelijk is van de beschikking over financiële middelen in een land. Als een lidstaat geld op de plank heeft liggen, zal de richtlijn eerder correct, volledig en tijdig worden omgezet. Daarnaast hangt bestuurlijke drukte negatief samen met de formele implementatie. Dus wanneer veel overheidslagen verantwoordelijkheden gaan hebben bij de uitvoering van de richtlijn zal het eerder duren voordat dit in nationale wet-en regelgeving correct, tijdig en volledig is omgezet. Over het algemeen is dit laatste een nogal sterke uitkomst. Als bilaterale relatie is deze sterker dan het verband van implementatie met financiën en ook weer sterker dan het verband van formele implementatie met een decentrale en consensuele bestuurscultuur.

Over de variabele communicatie bij toezicht kan er vrij kort worden geconcludeerd dat deze in geen enkele zin correleren met welke variabele dan ook. De vraag of er sprake is van proactief of repressief toezicht en hoe de communicatie tussen Commissie en lidstaat er precies uit ziet, lijkt geen verband te hebben met de implementatie in zowel materiële als formele zin. Het concept over de dialoog tussen toezichthouder en de onder-toezicht-gestelde (in dit geval respectievelijke de Commissie en de lidstaten) niet goed inpasbaar is in dit onderzoek.

Als er tenslotte wordt gekeken naar de relatie tussen formele implementatie en materiële naleving, hebben we kunnen constateren dat een correcte, volledige en tijdige omzetting van de Zwemwaterrichtlijn in nationale wet-en regelgeving geen voorwaarde is voor een goede naleving hiervan.

Aan de hand van empirische gegevens uit de vorige twee hoofdstukken en de hierboven geformuleerde conclusie, kan een nieuw model worden opgesteld. Dit is een bijstelling van het conceptueel model uit het theoretisch kader, dat op basis van wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur is ontwikkeld. Het geeft een globaal overzicht van de relaties die in dit onderzoek zijn ontdekt.



Tabel 7.1 Empirisch model

§7.2 Reflectie

Gedurende dit onderzoek zijn bepaalde theoretische en methodologische keuzes gemaakt die uiteindelijk allesbepalend zijn voor de resultaten en conclusie die uit dit onderzoek komen. In onderstaande paragrafen wordt dit toegelicht.

§7.2.1 Theoretische reflectie

Inherent aan het doen van onderzoek is aan de ene kant het betrekken van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en aan de andere kant het niet betrekken van andere inzichten uit deze literatuur. Ook in dit onderzoek zijn deze keuzes gemaakt; deze keuzes kunnen implicaties hebben voor de uiteindelijke resultaten van dit onderzoek en binnen de gebruikte theoretische tradities van bestuurskundig onderzoek.

Ten opzichte van de al eerder gedane inzichten uit wetenschappelijke en beleidsmatige hoek omtrent implementatiefactoren, in het bijzonder rond Europese wet-en regelgeving, vormen voor een belangrijk deel de theoretische kern van dit onderzoek. Echter omdat er over de implementatie van de Zwemwaterrichtlijn vrijwel geen vergelijkbare studies zijn gedaan, was er



op voorhand niet veel informatie beschikbaar. Als deze informatie er al was, moest er in dit onderzoek een eigen interpretatie worden gegeven. Zo zijn er nog geen *wetenschappelijke* publicaties over factoren omtrent implementatie van de Zwemwaterrichtlijn te vinden en kon en kan er geen echte vergelijking worden gemaakt met bijvoorbeeld de implementatie van de 'oude' Zwemwaterrichtlijn in de jaren '70. Dit alles maakt dat het onderzoek meer dan andere vergelijkbare onderzoeken een meer exploratief karakter kent

Een andere mogelijke implicatie is de vraag of bepaalde concepten, dimensies of wellicht zelfs variabelen wel aan de hand de meest robuuste gegevens zijn gebaseerd. Zo is de beschikking over financiële middelen in dit onderzoek de belangrijkste indicator voor de materiële implementatie van de Zwemwaterrichtlijn en heeft het ook een significante samenhang met de omzetting ervan, maar is het de vraag of de drie indicatoren van financiële middelen (EMU-saldo, economische groei en staatsschuld) daadwerkelijk een goed beeld geven van de financiële middelen die een overheid daadwerkelijk tot haar beschikking heeft. Er is bijvoorbeeld niet gekeken naar de mogelijkheid voor decentrale overheid om zelf belasting te kunnen heffen. Over het algemeen kan echter wel worden gesteld dat de financiële middelen in dit onderzoek voldoende stoelen op inzichten van de wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur.

Verder hebben we kunnen zien dat bestuurskracht an sich geen indicator is voor de materiële implementatie. Dit is een ander inzicht dan dat uit de literatuur van onder andere Van Kan et al. (2014) en Lijphart (1987; 2007) naar voren komt. Wel komt dit enigszins overeen met inzichten die Korsten, Abma en Schutgens (2007), die stellen dat bestuurskracht een complex geheel is dat niet makkelijk te meten is en er eigenlijk veel aanvullende mechanismen nodig zijn om bestuurskracht te meten die niet altijd bekend zijn. Voor een betere uitvoering van taken kunnen overheden hun taken soms ook deels overhevelen aan private aannemers. Goede samenwerking tussen verschillende overheden onderling én tussen overheid en burger is hierbij ook van belang. Dit is hier niet onderzocht. Wel kan worden gezegd dat er voldoende aandacht is besteed aan het begrip bestuurskracht en dat dit begrip wellicht te vaag is en uit te veel factoren kan bestaan om hier echt iets over te kunnen zeggen.

Wat betreft het effect van de variabele 'communicatie bij toezicht' op implementatie kan worden gesteld dat ook in de wetenschappelijke literatuur niet altijd overeenstemming is over hoe dit er precies uit ziet. In dit onderzoek werd verondersteld dat feedback en een proactieve



manier van communiceren een positief effect zouden hebben op de materiële implementatie. Dit verband is zoals bekend niet gevonden. Højlund (2015) constateert iets soortgelijks en stelt dat evaluatie casu quo feedback niet altijd bijdraagt aan een beter implementatieproces. Wat betreft interventies kan worden gesteld dat de Europese Commissie relatief terughoudend is met het ingrijpen bij een lidstaat. Dit komt overeen met inzichten van De Ridder (1988) die stelt dat een toezichthouder, in dit geval dus de Europese Commissie, zelden haar zwaarste instrument inzetten.

§7.2.2 Methodologische reflectie

Bij het verzamelen van data zijn in ieder onderzoek beperkingen te onderkennen. Elke onderzoeker heeft in meer of mindere mate te maken met tijdsdruk en belemmeringen bij selecteren van data die wel (en niet) worden gebruikt. Ook in dit onderzoek is dit het geval. Zo zijn de analyse en dus vervolgens de conclusies gebaseerd op de resultaten van slechts zes van de in totaal 28 lidstaten van de Europese Unie. Het betrekken van meer lidstaten was niet mogelijk vanwege het diepgaand en kwalitatief vergelijkende karakter van dit onderzoek. Om een goed beeld te krijgen van de situatie per lidstaat dienen velen rapportages nauwkeurig te worden bestudeerd. Dit vraagt veel tijd en aandacht; bij het betrekken van alle 28 lidstaten zou er een overload aan data kunnen ontstaan. Er is getracht dit probleem in te perken door de onderzoekseenheden (in dit geval de lidstaten) te selecteren op basis van de verschillende modellen van staatsinrichting in Europa, waardoor elk land in meer of mindere mate representatief kan zijn voor vergelijkbare landen. Toch zou een uitbreiding naar alle lidstaten een betere toetsing mogelijk maken. Een suggestie voor vervolgonderzoek is het onderzoeken van meer (of alle) lidstaten, deze gegevens vergelijken met de resultaten van dit onderzoek en vervolgens het verklaren van deze mogelijke verschillen. Hierdoor is de kans dat een relatie tussen variabelen op toeval berust minder groot en kunnen er robuustere uitspraken worden gedaan op onderlinge correlaties. Het toetsen van relaties bij een grotere steekproef zal immers bijvoorbeeld eerder een betrouwbaar en beter generaliseerbaar beeld geven van de lidstaten van de Europese Unie.

Een tweede mogelijk probleem van dit onderzoek is dat er slechts beschikking was over zes meetpunten, waardoor lang niet alle veronderstellingen die uit het literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen konden worden getoetst. Daarbij was er slechts in beperkte mate beschikking tot tussenrapportages uit de verschillende lidstaten tussen 2008 en 2016. Weliswaar zijn in 2008 een rapportages verschenen over de voortgang van de implementatie op



het moment dat de Richtlijn (deels) in werking was getreden; constatering uit deze rapportages waren vaak gebaseerd op Europees niveau met slechts enkele voorbeelden uit iedere lidstaat. De rapportages tussen 2008 en 2016 waren vaak nog korter of algemener van aard, waardoor over het referentiepunt tussen de invoering van de richtlijn (2008) en het evaluatiepunt (2016) weinig kennis voorhanden is. Hierdoor zijn methodologische beperkingen gedurende deze jaren niet uit te sluiten. Aan de andere kant kan worden gesteld dat de bevindingen uit het interview en de rapportages die beschikbaar zijn geen aanleiding geven om te veronderstellen dat tussen 2008 en 2016, buiten de wel beschikbare gegevens uit bijvoorbeeld de expertmeetings, de situaties in de lidstaten fundamenteel anders waren dan in 2008 en 2016.

Verder is in dit onderzoek weliswaar een interview afgenomen, maar deze had meer de functie om de schriftelijke documenten en cijferbestanden goed te kunnen interpreteren, dan dat dit interview kon worden gebruikt voor het verzamelen van zelfstandige data. Op zich is het hierbij belangrijk om te bedenken dat de onderzoekseenheden in dit onderzoek bestond uit landen. Het is natuurlijk niet mogelijk om landen te onderzoeken, waardoor dit met zich meebrengt dat de rol van de geïnterviewde eerder als die van een informant dan als een respondent kan worden gezien.

Een ander methodologische belemmering is dat de informatie-uitwisseling, zowel tussen Europese Commissie en lidstaat als binnen een lidstaat zelf, slechts in beperkte mate is gedigitaliseerd. Hierdoor is het voor een 'buitenstaander' vrij lastig om alle data te verzamelen en dus ook wellicht gegronde uitspraken te kunnen doen over verhoudingen met betrekking tot communicatie en toezicht. Dit heeft wellicht tot gevolg dat de analyse en conclusie rond het communicatievraagstuk niet compleet is en veel onderliggende nuances mist. De verschillende inzichten tussen Commissie en lidstaten zijn ook van een relatief niveau. Lidstaten en Commissie kunnen namelijk officieel zelf geen richtlijnen interpreteren, dat kan alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie. Weliswaar is het grootste gedeelte van de analyse gebaseerd op onderlinge correspondentie en feedback tussen lidstaat en Commissie, het is niet helemaal mogelijk om deze te interpreteren zoals dit oorspronkelijk het geval was. Wat betreft de digitalisering van gegevens is verder voor zowel lidstaten als de Europese Commissie een efficiëntieslag te maken.



Bovendien is in dit onderzoek ook gebruik gemaakt van niet Nederlands-en Engelstalige documenten, bijvoorbeeld ten aanzien van de nationale verhoudingen en taakverdelingen omtrent zwemwater, waardoor er wellicht enkele onjuistheden of onvolledigheden in hebben kunnen sluipen. Dit heeft dan betrekking op enkele Frans-, Duits-, Hongaars- en Zweedstalige documenten, die met behulp van digitale applicaties zijn vertaald. Het vertalen aan de hand van deze applicaties is weliswaar noodzakelijk om documenten snel en enigszins door te kunnen nemen, echter het nadeel is dat hierdoor verkeerde interpretaties aan data zou kunnen zijn gegeven. Over het algemeen neemt de data die aan de hand van deze applicaties zijn vertaald geen centrale rol in de analyse, dus een echte valkuil is het voor dit onderzoek niet.

Tot slot ligt bij het vergelijken van de materiële implementatie tussen de verschillende lidstaten en op basis hiervan vervolgens een score aanbrengen wellicht een fundamenteeler probleem: het verschil kustwater en binnenwater kan belangrijke oorzaak zijn voor slechtere waterkwaliteit en dus ook voor de beheersmaatregelen die hiervoor dienen te worden getroffen. Bij binnenwateren is de kans op verontreiniging groter en is het verbeteren van de waterkwaliteit lastiger. Immers hebben binnenwateren een veel geïsoleerder karakter en kan een vervuilsingsbron dus potentieel meer 'schade' aanrichten dan bij een kustwater. Weliswaar is hier in de richtlijn min of meer rekening mee gehouden, relatief gezien zijn binnenwateren nog altijd van een slechtere kwaliteit dan kustwateren. Dit probleem werd ook door de geïnterviewde onderkend. Wat betreft dit onderzoek heeft dit echter geen expliciete implicaties, immers wordt door bijvoorbeeld de Europese Commissie en lidstaten gewerkt met een richtlijn en beleid dat voor het overgrote deel betrekking heeft op zowel de binnen- als de kustwateren. Toch zou dit laatste wel een punt kunnen zijn voor de mogelijke herziening van de Zwemwaterrichtlijn, en als laatste zou ik dus de suggestie willen geven om hier verder onderzoek naar te doen.

8. Literatuurlijst

§8.1 Wetenschappelijke referenties

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

Andrews, M. & Turkewitz, J. (2006). Introduction to Symposium on Budgeting and Financial Management Reform Implementation. *International Journal of Public Administration*, 3(4), 203-211.

Assaad, R. (2014). Making sense of Arab labour markets: The enduring legacy of dualism. *IZA Journal of Labor & Development*, 3(6).

Balarajan, R., Soni Raleih, V., Yuen, P., Wheeler, D., Machin, D. & Cartwright, R. (1991). Health risks associated with bathing in sea water. *British Medical Journal*, 303(6815), 1444-1445.

Bauer, M.W. & Knill, C. (2014). A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(1): 28-44.

Becker, U. (2007). The Scandinavian model: still an example for Europe? *Internationale Politik und Gesellschaft*. 4(4), 41-57.

Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom uitgevers.

Bogaards, M. (2018). De-democratization in Hungary: diffusely defective democracy. *Democratization*, 25(8), 1481-1499.

Bondarouk, E. (2019). *A local perspective on complying with European rules and regulations on air quality*. Geraadpleegd 19 september 2019, op https://www.ru.nl/publish/pages/948416/phd_thesis_elena_bondarouk.pdf.

Bondarouk, E. & Mastenbroek, E. (2018). Reconsidering EU Compliance: Implementation performance in the field of environmental policy. *Environmental Policy and Governance*, (28), 15-27.

Bovens, M. A. P., & Yesilkagit, A. K. (2005). De invloed van de Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever. *Nederlands Juristenblad*, 80(10), 520-529.

Cummings, S. (1995). Centralization and decentralization: The never- ending story of separation and betrayal. *Scandinavian Journal of Management* 11(2): 103–118.

De Hert, P. & Papakonstantinou, V. (2012). The proposed data protection Regulation replacing Directive 95/46/EC: A sound system for the protection of individuals. *Computer Law & Security Reviews*, 28(2), 130-142.

De Vries, M. S. (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, 38, 193-224.

Derksen, W.J.A., Drift, R, van der. & Terbrack, C. (1987). *De bestuurskracht van kleine gemeenten*. Leiden: Onderzoekscentrum Sturing van de samenleving.

Dinan, D. (2000). *Encyclopedia of the European Union*. Houndmills, Verenigd Koninkrijk: MacMillan.

Erp, J. van. (2007). *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid: Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R. M., & Wallace, F. (2005). *Implementation research: A synthesis of the literature*. Tampa, Florida, Verenigde Staten: The National Implementation Research Network.

Flyvbjerg, B. (2006) Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* (12), 219-245.

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

Héritier, A. & Knill, C. (2001). Differential Responses to European Policies: A Comparison. In *Differential Europe* (pp. 257-294). Oxford, Verenigd Koninkrijk: Rowman & Littlefield Publishers.

Højlund, S. (2015). Evaluation in the European Commission: For accountability of learning? *European Journal of Risk Regulation*, 1, 35-46.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Hupe, P.L. & Hill, M.J. (2016). 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy process beyond *Great Expectations*. *Public Policy and Administration* 31(2), 103-121.

Ilievski, N.L. (2015). The concept of political integration: the perspectives of neofunctionalist theory. *Journal of Liberty and International Affairs*, 1(1), 38-50.

John, P. (2001). *Local governance in western Europe*. London, Verenigd Koninkrijk: Sage.

Jong, P.O. de & Herweijer, M. (2004). *Alle regels tellen: De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

Jordan, A. (2012). *Environmental policy in the European Union: actors, institutions, and processes*. Earthscan.

Juran, J. & Godfrey, A.B. (1999). *Juran's Quality handbook*. New York, Verenigde Staten: McGraw Hill.

Kan, J. van, Genugten, M. van, Lunsing, J.R. & Herweijer, M. (2014). *Verborgen krachten: over de bestuurskracht*. Geraadpleegd 15 oktober 2019, via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/162471/verborgen-krachten.pdf>.

Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, alternatives, and public policies (2e druk.)*. Essex, Verenigd Koninkrijk: Pearson Education Limited.

Knapp, A. (2018). *The French party system*. Manchester, Verenigd Koninkrijk: Manchester University Press.

Knill, C. & Lehmkuhl, D. (2002). The national impact of EU regulatory policy: Three Europeanization Mechanisms. *European Journal of Political Research*, (41), 255-280.

Korsten, A.F.A., Abma, K. & Schutgens, J.M.L.R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten: meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar Publishing.

Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. London, Verenigd Koninkrijk: Yale University Press.

Lijphart, A. (2007). *Thinking about Democracy*. Oxon, Verenigd Koninkrijk: Routledge.

Lindberg, L.N. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, Verenigd Koninkrijk: Stanford University Press.

Mastenbroek, E. (2005). Europa tegen heug en meug? De omzetting van richtlijnen in Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 32(1), 13-23.

Mastenbroek, E. (2007). *The politics of compliance. Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*. Wageningen: Ponsen & Looijen BV.

Mollet, H., & Tollenaar, A. (2014). *Goede raad voor toezicht op de gezondheidszorg in Tanzania*. In H. Winter, A. Tollenaar, & B. Marseille (eds.), *Ridderorde: Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering*. Liber amicorum Ko de Ridder (pp. 167-178). Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.

Moor-Van Vugt, A.J.C. de. & Vermeulen, E.M. (1998). *Europees bestuursrecht*. Deventer: Tjeenk Willink.

Mortelmans, K.J.M. & Van Rijn, R.P.J.N. (1992). Europese regelgeving en Nederlandse implementatie. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, (92), 74-94.

Prechal, S. (1995). *Directives in Europe and Community Law: A Study of Directives and their Enforcement in National Courts*. Oxford, Verenigd Koninkrijk: Clarendon Press.

Ribot, J. (2002). *Democratic decentralization of natural resources: institutionalizing popular participation*. Washington DC, Verenigde Staten: World Resources Institute.

Ridder, J. de (1988). *Beleidsvoering door toezicht: handboek beleidsvoering overheid*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Schets, F.M., de Roda Husman, A.M. & Havelaar, A.H. (2010). Disease outbreaks associated with untreated recreational water use. *Epidemiology and Infection*. 139(7), 701-706.

Segers, M. (2019). *Reis naar het continent: Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*. (vierde druk). Amsterdam, Nederland: Uitgeverij Prometheus.

Sturm, R. (2003). *Das Politische Systeme Großbritanniens*. In: *Die politischen Systeme Westeuropas*. Wiesbaden, Duitsland: UTB für Wissenschaft. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Thurlings, J.T. (2017). *Verhandelbare emissierechten in broeikasgassen: De Nederlandse implementatie van het Europees emissiehandelsysteem in de periode 2012-2020 (inclusief luchtvaart)*. Geraadpleegd 12 september 2019, op <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/178412/178596.pdf?sequence=1>.

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

Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management; an introduction*. Londen: Routledge.

Weale, A. (1996). Environmental rules and rule-making in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 3(4), 594-611. doi: 10.1080/13501769608407055.

Winter, S.C. (2006). *Implementation*. In B.G. Peters and J. Pierre (eds), *Handbook of Public Policy*, pp. 151-166. London: SAGE Publications.

Winter, A. Tollenaar, & B. Marseille (2014). *Ridderorde. Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering. Liber amicorum Ko de Ridder*. Oisterwijk: Wolf Legal Publisher.

Wolthuis, J.A. (2012). *Van Mercedessen en Spaghetti: het verhaal over bestuurlijke drukte*. Geraadpleegd 10 november 2019, via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/48903/van-mercedessen-en-spaghetti-het-verhaal-over-bestuurlijke-drukke.pdf>.

Yin, R. (2004). *The case study anthology*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

§8.2 Overige referenties

Agence de l'eau Rhône, Méditerranée Corse. (2018). Qualité des eaux de baignades, établissement des profils des eaux de baignades. Geraadpleegd 12 november 2019, op https://www.eaurmc.fr/jcms/dma_40899/fr/qualite-des-eaux-de-baignades-etablissement-des-profils-des-eaux-de-baignades.

Algemeen Dagblad. (2018). *Jongens ziek na duiken en zwemmen in de Eem*. Geraadpleegd 20 mei 2019, via <https://www.ad.nl/amersfoort/jongens-ziek-na-duiken-en-zwemmen-in-de-eem~a01b7577/>.

Algemene Rekenkamer. (2005). *Handhaven en gedogen*. Geraadpleegd 15 november 2019, op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30050-2.pdf>.

Boogers, M.J.G.J.A., Schaap, L., Karsten, N. & Munckhof, E.D. van den. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid (1993-2008)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. (z.d.). *Handbuch der Rechtsförmlichkeit: Stammgesetze*. Geraadpleegd 10 oktober 2019, op http://hdr.bmj.de/page_c.6.html.

Commissie De Grave (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie). (2005). *Je gaat erover of niet: Rijksbrede takenanalyse*. Geraadpleegd 10 november 2019, op https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130409/_je_gaat_er_over_of_niet/document3/f=/vjbxku4t2oz2.pdf.

Europese Commissie. (2006). *RICHTLIJN 2006/7/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG*. Geraadpleegd 10 juni 2019, via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1568130331025&uri=CELEX:32006L0007>.

Europese Commissie. (2012). *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation)*. Geraadpleegd 12 oktober 2019, op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012PC0011&from=EN>.

Europese Commissie. (2014a). *Documents on infringements (letters of formal notice and reasoned opinions): 2008*. Geraadpleegd 8 januari 2020, via https://ec.europa.eu/environment/archives/law/infringments_docs_2008.htm.

Europese Commissie. (2014b). *Overview UPDATED*. Geraadpleegd 12 november 2019, op <https://circabc.europa.eu/sd/a/09f506e1-c5c6-47d0-b702-3ce33bf26f26/Overview%20UPDATED.xlsx>.

Europese Commissie. (2019a). *Single market directives adopted as 1.11.2019 sorted by transposition date*. Geraadpleegd 15 november 2019, via https://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/20191101/im_directive_en.pdf.

Europese Commissie. (2019b). *Support to the assessment of Member States' compliance with the Bathing Water Directive 2006/7/EC (BWD): 28 country report*. Geraadpleegd 12 september 2019, op https://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/pdf/BWD_country_reports.zip.²⁶

Europese Commissie. (2019c). *Support to the assessment of Member States' compliance with the Bathing Water Directive 2006/7/EC (BWD): Germany*. Geraadpleegd 12 september 2019, op https://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/pdf/BWD_country_reports.zip.

Europese Commissie. (2019d). *Support to the assessment of Member States' compliance with the Bathing Water Directive 2006/7/EC (BWD): France*. Geraadpleegd 12 september 2019, op https://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/pdf/BWD_country_reports.zip.

Europese Commissie. (2019e). *Support to the assessment of Member States' compliance with the Bathing Water Directive 2006/7/EC (BWD): Hungary*. Geraadpleegd 12 september 2019, op https://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/pdf/BWD_country_reports.zip.

Europese Commissie. (2019f). *Support to the assessment of Member States' compliance with the Bathing Water Directive 2006/7/EC (BWD): the Netherlands*. Geraadpleegd 12 september 2019, op https://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/pdf/BWD_country_reports.zip.

Europese Commissie. (2019g). *Support to the assessment of Member States' compliance with the Bathing Water Directive 2006/7/EC (BWD): the United Kingdom*. Geraadpleegd 12 september 2019, op https://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/pdf/BWD_country_reports.zip.

Europese Commissie. (2019h). *Support to the assessment of Member States' compliance with the Bathing Water Directive 2006/7/EC (BWD): Sweden*. Geraadpleegd 12 september 2019, op https://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/pdf/BWD_country_reports.zip.

²⁶ Via deze link zijn de rapporten van de zes landen te vinden.

Europese Commissie. (z.d.a.). *CIRCABC*. Geraadpleegd 22 januari 2020, op <https://circabc.acceptance.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>.

Europese Commissie. (z.d.b.). *Soorten EU-wetgeving*. Geraadpleegd 8 september 2019, op https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_nl.

Europese Commissie. (z.d.c.). *Stadia van de inbreukprocedure*. Geraadpleegd 3 oktober 2019, op https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_nl.

Europees Parlement. (2018). *Verslag over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust*. Geraadpleegd 5 januari 2020, op https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_NL.pdf.

Europees Milieuagentschap. (2014). *Monitoring and Assessment*. Geraadpleegd 7 januari 2020, op <https://circabc.europa.eu/sd/a/96be515d-fe21-4f69-be8d-e9cf13340f9a/Item%207.1b%20BWD%2013%20reporting%20and%20processing.pptx>.

Europees Milieuagentschap. (2015). *Bathing Water Quality Assessment 2014*. Geraadpleegd 7 januari 2020, op [https://circabc.europa.eu/sd/a/d10df123-74af-45a7-9227-3bb9a4557cf1/008%20BWD%202014%20assessment%20-%20draft%20report%20\(2015-12-08\).docx](https://circabc.europa.eu/sd/a/d10df123-74af-45a7-9227-3bb9a4557cf1/008%20BWD%202014%20assessment%20-%20draft%20report%20(2015-12-08).docx).

Government Offices of Sweden. (z.d.). *Swedish legislation - how laws are made*. Geraadpleegd 2 november 2019, op <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation---how-laws-are-made/>.

Government of the United Kingdom. (z.d.). *Bathing water information and signage rules for local councils*. Geraadpleegd 2 november 2019, op <https://www.gov.uk/guidance/bathing-water-information-and-signage-rules-for-local-councils/>.

Institut national de la statistique et des études économiques. (2016). *Territorial authority*. Geraadpleegd 14 oktober 2019, op <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1353>.

Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling. (2019). *Droogtemonitor 7 mei*. Geraadpleegd 13 mei 2019, op <https://waterberichtgeving.rws.nl/LCW/droogtedossier/droogtemonitoren-2019/>

download:1443.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Nederlandse Code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Milieu Consulting. (2019). *Support to the assessment of Member States' compliance with the Bathing Water Directive 2006/7EC: Final EU Overview Report*.

Omroep Gelderland. (2019). *Provincie waarschuwt voor 14 gevaarlijke zwemplassen*. Geraadpleegd op 14 mei 2019, via <https://www.omroep gelderland.nl/nieuws/2408250/Provincie-waarschuwt-voor-14-gevaarlijke-zwemplassen>.

Országos Közegészségügyi Intézet. (z.d.). *Fürdőviz*. Geraadpleegd 7 januari 2020, op <http://oki.antsz.hu/>.

Raad van Europese Gemeenschappen. (1975). *Richtlijn van de raad betreffende de kwaliteit van het zwemwater*. Geraadpleegd 15 mei 2019, op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31976L0160&from=EN>.

Raad van het Openbaar Bestuur. (2011). *Briefadvies twee bestuurslagen principe*. Geraadpleegd 26 november 2019, op https://www.eerstekamer.nl/id/vioglc krs1u5/document_extern/rob_briefadvies_twee_bestuurslagen/f=y.pdf.

Raad van State. (2016). *En nu verder: Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.

Rijksoverheid. (z.d.a.). *EU legislation*. Geraadpleegd 18 juni 2019, op <https://www.government.nl/topics/environment/roles-and-responsibilities-of-central-government/eu-legislation>.

Rijksoverheid. (z.d.b.). *Zwemwater*. Geraadpleegd 16 oktober 2019, op <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/gebruiksfuncties/swemwater/>.

Roser, M. (2019). *Our World In Data: Tourism*. Geraadpleegd 12 augustus 2019, op <https://ourworldindata.org/tourism>.