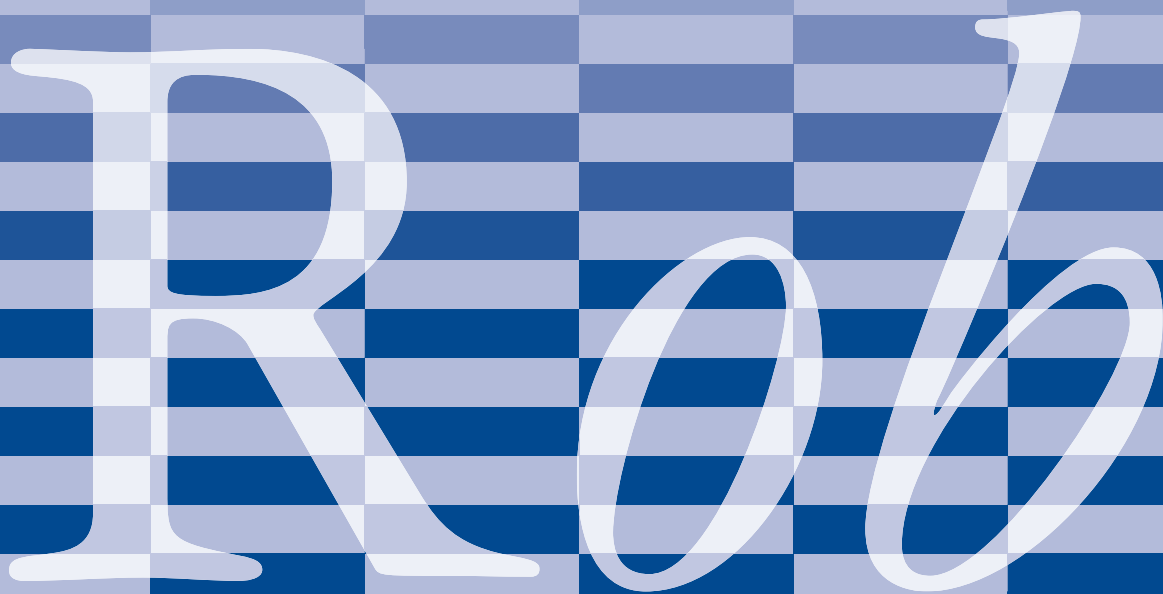


Met Europa verbonden

Een verkenning van de betekenis van Europa voor
gemeenten en provincies

November 2013



Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-077-5



9 789059 910775

Met Europa verbonden

Een verkenning van de betekenis van Europa voor
gemeenten en provincies

November 2013

Rob





Voorwoord

Europa is in de ogen van velen van oplossing probleem geworden. Een gezamenlijke markt en munt verplichten tot wederzijdse verantwoordelijkheden, nationale economieën kunnen niet meer los gezien worden van gemeenschappelijk te behartigen belangen. Waar aanvankelijk het perspectief op groei en concurrerend vermogen centraal stond, de gezamenlijke kracht van Europa tot optimisme leidde, overheersen nu de zorgelijke tonen: hoe het pad naar economisch herstel te hervinden, hoe de zwakke broeders discipline bij te brengen zonder hen aan hun lot over te laten? En bovenal: wat moet er gebeuren om een Europa van de landen en de regio 's weer tot een Europa van de burgers te maken?

Voor gemeenten en provincies schept Europa een nieuwe bestuurlijke realiteit, het belang ervan kan nauwelijks overschat worden. De Raad voor het openbaar bestuur wil aan de vooravond van gemeenteraadsverkiezingen die Europese dimensie van het Nederlandse binnenlands bestuur aandacht geven. Want of men nu Europa vooral ziet als oplossing of juist als probleem, zoveel is zeker: Europa is een realiteit. En met die realiteit worden lokale bestuurders en hun medewerkers steeds vaker geconfronteerd. Wijzigingen in de Haagse werkelijkheid, verkiezingsuitslagen, kabinetsformatie en regeerakkoord lopen als vanzelf de agenda van burgemeester en wethouders binnen. Nieuwe realiteiten in Den Haag leiden over het algemeen snel tot gerichte acties van provincies en gemeenten om de aansluiting niet te verliezen. Dat lijkt in het algemeen minder het geval bij ingrijpende veranderingen in de Europese wet- en regelgeving, al dringen deze bij een toenemend aantal provincies en gemeenten wel goed en tijdig door en leiden zij tot aanpassingen van hun organisatie, werkwijze, cultuur en beleid.

De Raad voor het openbaar bestuur hoopt met deze publicatie de betekenis van Europa, nu zo vaak slechts in schrille tonen besproken in het publieke domein, vanuit een praktische invalshoek te benaderen: wat is eigenlijk de betekenis van Europa voor het binnenlands bestuur van ons land? Waar raakt de politiek van Europa, met name de rechtscheppende realiteit van Europa, de verantwoordelijkheid van lokale bestuurders?

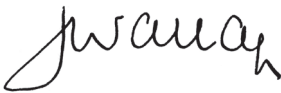
De Raad presenteert deze verkenning bewust met de gemeenteraadsverkiezingen in zicht. Hij hoopt dat bij de formatie van nieuwe colleges en het opstellen van programma 's meer dan in het verleden de realiteit van Europa een rol zal spelen. In de politieke retoriek heeft Europa inmiddels een vaste plek veroverd. Nu komt het erop aan de burgers ook te confronteren met het feit dat zij niet alleen in een straat, een buurt, een gemeente en een land wonen. Hun woning staat ook in Europa. Die realiteit kan, alle politieke retoriek even daar gelaten, maar beter onder ogen worden gezien.

Het advies is voorbereid door een werkgroep van de Raad, onder voorzitterschap van Jacques Wallage. De werkgroep bestond voorts uit de leden Geert Dales, Sarah de Lange en Margriet Overkleef-Verburg. Vanuit het secretariaat is de werkgroep ondersteund door de adviseurs Pieter de Jong en Eva de Best.

De werkgroep heeft in dit adviestraject met de volgende personen gesproken:

Fenna Beekmans, directeur van Europa decentraal, kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden, Ann-Marie Kühler, senior jurist bij Europa decentraal, Caspar van den Berg, universitair hoofddocent bestuurskunde bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, Frans van Bork, bestuursadviseur Europese Zaken bij de gemeente Den Haag, Tom de Bruijn, sinds 1 juni 2011 Staatsraad en daarvoor onder meer Permanent Vertegenwoordiger van de Nederlandse regering bij de Europese Unie in Brussel, Bart Hessel, bijzonder hoogleraar Europees recht en decentrale overheden aan de Universiteit Utrecht, Sander Luitwieler, onderzoeker/adviseur bij de European Christian Political Foundation, Evert-Jan Mulder, hoofd Europa Unit HECROI, Guido Reehuis, senior adviseur Europese Zaken bij Netbeheer Nederland, Edwin van Rooyen, wetenschapper bij het Montesquieu Instituut, Jean-Christophe Spapens, manager Europese en Internationale Zaken bij de provincie Zuid-Holland, Caspar Sluiter en Simone Goedings, beiden senior beleidsmedewerker Europese Zaken bij de VNG, en Gonnie Verbruggen, senior adviseur Europese Zaken bij het IPO.

De Raad is de genoemde personen dankbaar voor hun inbreng maar is uiteraard alleen zelf verantwoordelijk voor de uiteindelijke tekst.



Prof. drs. Jacques Wallage
Voorzitter



dr. Kees Breed
Secretaris

Inhoud

Voorwoord	3
1 Inleiding	7
1.1 Vraagstelling	8
1.2 Leeswijzer	8
2. De lokale en regionale dimensie in het recht van de Europese Unie	9
2.1 De lidstaten als aanspreekpunt voor de EU	9
2.2 Het subsidiariteitsbeginsel: een politiek paradigma	12
2.3 Beroepsrecht voor het Comité van de Regio's	18
2.4 Conclusie: meer oog van het Unierecht voor decentrale overheden	20
3. Europeanisering van de decentrale overheden: theoretische reflectie	21
3.1 Multi-level governance	21
3.2 De europeanisering van decentrale overheden	22
3.3 Europeanisering vanuit een beleidsmatige invalshoek	26
4. Van Europa naar decentrale overheden: beleidsuitvoering	29
4.1 Kansen en bedreigingen bij Europese beleidsuitvoering	31
4.2 Partners in de beleidsuitvoering	36
5. Van decentrale overheden naar Europa: beleidsvorming	41
5.1 Kansen en obstakels bij Europese beleidsvorming	42
5.2 Partners in de beleidsvorming	49
6. Samenvattende conclusies en aanbevelingen	63
Bijlage I	
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	67

1. Inleiding

1. Inleiding

Het beleid van decentrale overheden wordt in toenemende mate direct of indirect beïnvloed door Europese wet- en regelgeving. Het is steeds meer de Europese Unie en steeds minder de rijksoverheid die uiteindelijk de beleidsruimte voor gemeenten, provincies en waterschappen bepaalt op allerlei terreinen zoals milieu, water, natuur, immigratie, diensten en aanbestedingen. Voor de uitvoering van hun eigen beleidsagenda biedt Europa¹ kansen. Niet alleen Europese fondsen, maar ook allerlei Europese netwerken én Europese wet- en regelgeving worden door decentrale overheden benut om hun eigen beleidsprioriteiten te helpen realiseren.²

Vanwege het grote en toenemende belang van Europa voor decentrale overheden, is in een vroeg stadium hun betrokkenheid bij de nationale coördinatie van Europees beleid essentieel: niet alleen om hun belangen te behartigen, maar ook om relevante EU-wet- en regelgeving positief te beïnvloeden zodat uitvoering aansluit bij de wensen en de praktijk van decentrale overheden en om uitvoeringsproblemen van de voor hen relevante EU-wet- en regelgeving zoveel mogelijk te helpen voorkomen. Daar zijn niet alleen decentrale overheden maar uiteindelijk ook het Rijk bij gebaat. Immers, lidstaten kunnen door het Europese Hof van Justitie of de Europese Commissie aansprakelijk worden gesteld wanneer zij Europese verplichtingen niet of niet op een juiste manier nakomen. Ook bij een niet of onjuiste naleving van Europese verplichtingen door andere ‘publieke entiteiten’ zoals decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen of overheidsbedrijven kan het Rijk daarvoor dwangsommen of forfaitaire sommen worden opgelegd door het Europese Hof van Justitie.³

Met de inwerkingtreding van de wet NERpe (Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten)⁴ in juni 2012, heeft het Rijk instrumenten in handen gekregen waarmee het naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen door publieke entiteiten kan bevorderen. Ten eerste kan de verantwoordelijke minister een publieke entiteit een bijzondere aanwijzing geven wanneer deze niet of niet naar behoren voldoet aan Europeesrechtelijke verplichtingen. Wordt de aanwijzing niet opgevolgd, dan kan de minister als sluitstuk van de aanwijzingsbevoegdheid namens en op kosten

-
- 1 In dit rapport wordt met het begrip ‘Europa’, tenzij anders vermeld, (instellingen van) de Europese Unie bedoeld.
 - 2 Bart Hessel, *Professioneel decentraal beleid door beleidsmatig Europabewustzijn. Een bijdrage aan de discussie over vergroting van het Europabewustzijn bij decentrale overheden*, Den Haag, oktober 2010.
 - 3 Een bekend voorbeeld hiervan stamt uit 2001 toen de Europese Commissie van lidstaat Nederland geld terug eiste dat Nederland had ontvangen uit het Europees Sociaal Fonds voor banenprojecten. Volgens de Europese Commissie werden deze subsidies onjuist besteed. Nederland werd een korting van 157 miljoen euro opgelegd. De uitgifte van deze subsidies was belegd bij een zelfstandig bestuursorgaan, maar de korting richtte zich tot lidstaat Nederland.
 - 4 Staatsblad 2012-245 (<http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzcc/vjoad26ygvwm/f=y.pdf>).

van de aangesproken publieke entiteit maatregelen nemen om zelf te voorzien in dat waarop de aanwijzing gericht was. Ten tweede bevat de wet NERpe voor het Rijk de mogelijkheid om een krachtens artikel 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te betalen forfaitaire som of dwangsom te verhalen op de publieke entiteit waaraan het niet nakomen van Europese verplichtingen kan worden toegerekend. Zo beschouwd vormt de wet NERpe voor publieke entiteiten, waaronder decentrale overheden, een extra prikkel om uit Europees recht voortvloeiende verplichtingen tijdig en op een juiste wijze na te komen.

1.1 Vraagstelling

Decentrale overheden doen zichzelf tekort wanneer zij zich vooral richten op wat er allemaal niet mag (of zou mogen) van Europa. Zij zouden daarentegen veel meer de aandacht moeten richten op de wijzen waarop Europa hen kan helpen om hun eigen beleidsprioriteiten te realiseren. Die beleidsmatige oriëntatie van decentrale overheden op Europa is weliswaar gaandeweg gegroeid, mede door toedoen van hun koepelorganisaties, maar op dit terrein liggen er nog onbenutte kansen.⁵ Zeker nu de rijksoverheid op grote schaal taken heeft gedecentraliseerd (en gaat decentraliseren) naar gemeenten en provincies, wint Europa voor hen aan belang als relevante beleidspartner.

De Raad wil op een globale wijze verkennen hoe Europa doorwerkt in het beleid en het functioneren van Nederlandse gemeenten en provincies, en hoe zij op hun beurt Europa (kunnen) beïnvloeden, ten behoeve van de realisatie van hun eigen beleidsagenda en van het voorkomen van knellende regelgeving. Dit tegen de achtergrond van het grote en toenemende belang van Europa voor decentrale overheden (en andersom).

1.2 Leeswijzer

Dit advies gaat niet in de eerste plaats over de juridische relatie tussen Europa en decentrale overheden. Toch is het nuttig om kennis te nemen van enkele basisbegrippen waarmee vorm wordt gegeven aan die relatie. In hoofdstuk 2 wordt daarom ingegaan op de algemene positie van lokale en regionale overheden in het Europees recht, een positie die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in december 2009, prominenter is geworden. Hoofdstuk 3 geeft een kort overzicht van enkele wetenschappelijke inzichten betreffende de europeanisering van decentrale overheden. De relatie tussen decentrale overheden en Europa is wederkerig; zowel in de beleidsuitvoering als in de beleidsvorming krijgen zij met elkaar te maken. In hoofdstuk 4 en 5 wordt uiteengezet op welke manieren deze interactie plaatsvindt. In hoofdstuk 6 worden ten slotte enkele conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Deze laten zich ook lezen als een samenvatting dit rapport.

5 Aldus bijvoorbeeld Bart Hessel, *Professioneel decentraal beleid door beleidsmatig Europabewustzijn. Een bijdrage aan de discussie over vergroting van het Europabewustzijn bij decentrale overheden*, Den Haag, oktober 2010.

2. De lokale en regionale dimensie in het recht van de Europese Unie

2.1 De lidstaten als aanspreekpunt voor de EU

De EU is van groot belang voor decentrale overheden, maar ook andersom: in Nederland zijn het voor een groot deel de decentrale overheden die in de praktijk zijn belast met de uitvoering en de naleving van Europese wet- en regelgeving – met het Rijk als formeel eindverantwoordelijke. Decentrale overheden krijgen – onder meer – te maken met de toepassing van EU-regels over overheidsopdrachten, staatssteun, milieubeleid, infrastructuur, openbare diensten, landbouw, vervoer.⁶ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) stellen dan ook terecht: *‘Europa is voor decentrale overheden binnenland geworden, de Haagse arena is uitgebreid met de Brusselse arena.’*⁷ Het Comité van de Regio’s schat dat ongeveer zeventig procent van de EU-wetgeving wordt uitgevoerd door decentrale overheden.⁸ Daarmee zijn decentrale overheden *de facto* uiteindelijk van groot belang voor het bereiken van EU-doelstellingen. Dat feitelijke, grote belang wordt onderhand in brede kring erkend. Het recht van de Europese Unie is daarentegen betrekkelijk ‘blind’ voor dat belang van decentrale overheden, hoewel het Unierecht met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in december 2009, meer oog lijkt te hebben gekregen voor decentrale overheden, zoals hieronder zal worden toegelicht.

Het belang van decentrale overheden voor de Europese Unie komt niet expliciet naar voren in het Unierecht. Het Unierecht kent slechts drie typen rechtssubjecten: instellingen, lidstaten en burgers. De interne structuur van de lidstaat is, in beginsel, voor het Unierecht niet relevant. Barents zegt het zo:

*‘Het is de lidstaat als zodanig die krachtens de Europese verdragen drager is van de rechten en plichten. De lidstaat is op grond van de algemene loyaliteitsverklaring van artikel 10 EG, verantwoordelijk voor alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de tenuitvoerlegging van het Unierecht te verzekeren (wat in het jargon de “volle werking” van dat recht wordt genoemd).’*⁹

6 Zie bijv. B. Hessel, ‘De rol van de Nederlandse decentrale overheden in het Europese wetgevingsproces’, in: *Regelmaat*, 2003, p. 46.

7 Reactie van IPO, UvW en VNG op de derde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen (*Het kán beter*) van de Raad van State, Den Haag, 25 april 2013, p. 6.

8 Comité van de Regio’s, *Een nieuw verdrag, een nieuwe rol voor lokale en regionale overheden*, 2010, p. 8. Bij dit cijfer kunnen overigens wel vraagtekens worden geplaatst aangezien de bron van dat cijfer niet duidelijk is.

9 R. Barents, o.c., p. 424. Artikel 10 EG is ten gronde vervangen door artikel 4 lid 3 VEU.

‘Het doet voor het Unierecht niet terzake welk orgaan van de lidstaat in het concrete geval met de bevoegdheidsuitoefening wordt geconfronteerd en welk orgaan belast is met de praktische tenuitvoerlegging. Daarom kennen de Europese verdragen niet wat wel een regionale en lokale dimensie wordt genoemd. (...) Dit als de regionale of lokale blindheid van het Unierecht bekend staande kenmerk heeft niet alleen betrekking op de controle ex ante door regionale of lokale overheden, maar ook op de controle ex post. Een regio die door maatregelen van de Uniewetgever getroffen wordt, zoals bij het afbouwen van subsidies voor bepaalde landbouwproducten (...) heeft geen specifieke mogelijkheden om deze maatregelen op hun rechtmatigheid te laten toetsen door de Unierechter. Regio’s en gemeenten gelden krachtens artikel 230, vierde alinea EG¹⁰, als particulieren en moeten daarom voor de ontvankelijkheid van hun beroep tegen een wetgevende handeling van de Unie aantonen dat zij door die handeling “rechtstreeks en individueel” zijn geraakt.’¹¹

In lijn met Barents sprak de Raad voor het openbaar bestuur eerder in zijn advies *Wijken of herijken* over de ‘binnenlands bestuurlijke neutraliteit’ van de EU. Dat houdt in – aldus de Raad – dat de EU zich niet inlaat met de staatsstructuren en de bestuurlijke ordening van lidstaten. De wijze waarop lidstaten de relaties tussen bestuurslichamen inrichten en overheidsbevoegdheden toedelen is een zuiver nationale aangelegenheid. Dat een bestuurlijke orde meer dan één bestuurslichaam kent en dat het Europese recht ook in het handelen van decentrale bestuurslichamen doordringt, doet daaraan niets af. Naar communautair recht is slechts de lidstaat relevant. Decentrale bestuurslichamen maken daarvan deel uit.¹²

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon¹³ op 1 december 2009 leven de EU-lidstaten en hun burgers onder het regime van de volgende verdragen¹⁴:

- Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU);
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Ingevolge artikel 6, lid 1 VEU heeft voorts het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (HEU) dezelfde rechtskracht als de verdragen, terwijl op grond van het derde lid van dit artikel de grondrechten in het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie.

10 Overeenkomend met artikel 263, 4^e alinea, VWEU.

11 R. Barents, *Het Verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar*, serie Europa in beeld, nr. 1, Deventer, 2008, p. 424.

12 Raad voor het openbaar bestuur, *Wijken of herijken. Nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, Den Haag, september 1998, p. 32.

13 De officiële naam van het verdrag is ‘Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap’.

14 Bij de verdragen behoren een aantal protocollen met verbijzonderingen (vgl. een nadere uitwerking van subsidiariteitsbeginsel in Protocol nr. 2), beperkingen en optierechten.

Het VEU kan min of meer beschouwd worden als de ‘staatsinrichting’ van de Unie.¹⁵ Het VWEU heeft juridisch gezien dezelfde status als het VEU, maar is in praktisch opzicht te zien als een uitwerking van het VEU. Het VWEU regelt de werking van de Unie, de bevoegdheidsgebieden, de afbakening van, en de voorwaarden voor de uitoefening van haar bevoegdheden op verschillende beleidsterreinen.

In artikel 4, lid 2 VEU, eerbiedigt de EU de nationale constitutionele orde van haar lidstaten:

‘De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft de verantwoordelijkheid van elke lidstaat.’

Met deze formulering, waarin expliciet verwezen wordt naar de regionale en lokale dimensie van het binnenlands bestuur van de nationale lidstaten, heeft de EU haar ‘blindheid’ op dat terrein – althans op papier – achter zich gelaten.

De EU-lidstaten beschikken weliswaar over hun eigen, en sterk van elkaar verschillende, inrichting van het binnenlands bestuur, maar zijn uiteindelijk wél (ook financieel) aansprakelijk voor gebrekkige nakoming van Europese verplichtingen door hun decentrale overheden, sterker nog: hun ‘publieke entiteiten’. Deze hebben binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen wel een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de naleving van het Europese recht: het beginsel van gemeenschapstrouw (na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon: ‘Unietrouw’), om op loyale wijze uitvoering te geven aan de Europese verboden en geboden, geldt niet alleen voor het Rijk, maar ook voor de decentrale overheden.¹⁶ Maar tegenover het Europese Hof van Justitie kan de centrale overheid zich niet beroepen op de decentrale of functionele organisatie van verantwoordelijkheden in het binnenlands bestuur.

Tegen deze achtergrond is medio 2012 de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten¹⁷ in werking getreden (wet NErpe). Met deze wet heeft het Rijk zichzelf instrumenten gegeven waarmee het de naleving van Europese regelgeving door ‘publieke entiteiten’ kan afdwingen. De wet NErpe biedt het Rijk de mogelijkheid een dwangsom of boete die het door het Hof van Justitie krijgt opgelegd wegens het niet (goed) naleven van Europese regels door publieke entiteiten, te verhalen

15 Het VEU bestaat uit zes titels, waarin de oprichting van de Unie, de aan de Unie ten grondslag liggende waarden en haar doelstellingen, de grondrechten, het burgerschap van de Unie en democratische beginselen, de rol van de nationale parlementen in de Unie, hoofdzaken van de bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsuitoefening en de vernieuwde institutionele structuur worden geregeld (Barents, o.c., p. 2).

16 Bart Hessel, *Professioneel decentraal beleid door beleidsmatig Europabewustzijn*, Den Haag, 2010, p. 29.

17 Publieke entiteiten zijn primair: a) overheidslichamen en b) overige publiekrechtelijke rechtspersonen. Vgl. artikel 1:1, vierde lid Awb.

op de betrokken publieke entiteit(en). ‘Publieke entiteiten’ is daarbij een ruim begrip: naast decentrale overheden omvat het ook bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen en publiekrechtelijke instellingen. VNG en IPO pleitten er in een reactie op het wetsvoorstel¹⁸ voor om naast het verhaalsrecht voor het Rijk, ook een ‘omgekeerd verhaalrecht’ in te voeren. Dat betekent dat decentrale overheden het Rijk kunnen aanspreken wanneer het Rijk Europese regels niet goed heeft omgezet in Nederlandse wetgeving en decentrale overheden als uitvoerders van die wetgeving worden aangesproken door burgers en bedrijven. Overigens twijfelden VNG en IPO aan de noodzaak van de Wet NERpe. De Gemeentewet en de Provinciewet bieden volgens VNG en IPO voldoende mogelijkheden voor het Rijk om naleving van Europese regels door decentrale overheden af te dwingen. Zij wezen er in hun reactie bovendien op dat in geen van de twintig gevallen van de laatste vijf jaar waarin het Europese Hof niet-nakoming van EU-verplichtingen door Nederland had geconstateerd, de niet-nakoming te wijten was aan een decentrale overheid.

2.2 Het subsidiariteitsbeginsel: een politiek paradigma

De verdeling van taken en bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten vindt plaats volgens het *subsidiariteitsbeginsel*. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de definitie van het subsidiariteitsbeginsel verbreed (artikel 5, lid 3 VEU):

‘Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.’

In vergelijking met de oude situatie, wordt nu bij de lidstaten expliciet gesproken van centraal, regionaal en lokaal niveau. Dus ook hier geeft de EU er nu blijk van oog te hebben voor de regionale en lokale dimensie van het binnenlands bestuur van haar lidstaten. ‘De bewoordingen van het *subsidiariteitsbeginsel* illustreren de meer op “multi level governance” gerichte benadering’ van de Unie’, aldus de Raad van State.¹⁹

Maar hoe het ook zij, het subsidiariteitsbeginsel zoals dat verankerd is in het Verdrag van Lissabon – als een rechtmatigheidsbeginsel met een discretionaire component van de Europese wetgever, want (marginaal) toetsbaar door het Hof van Justitie – is ten principale alleen van toepassing op de uitoefening van de bevoegdheden door de Unie ten opzichte van de lidstaten ‘en niet, hoewel dit in de

18 VNG en IPO, Brief aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 28 januari 2010.

19 Raad van State, *Het kán beter*, derde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2013, p. 42.

*aard van het beginsel besloten ligt, ten opzichte van regionale en lokale overheden.*²⁰

Theoretisch gezien is de toevoeging van regionale en lokale overheden aan het subsidiariteitsbeginsel overigens wel een interessante ontwikkeling aangezien die toevoeging aangeeft dat toepassing van het subsidiariteitsbeginsel ook gevolgen kan hebben voor de interne structuur van een lidstaat, aldus Barents²¹:

‘Denkbaar is bijvoorbeeld dat de toetsing van een voorgestelde maatregel van de Unie aan het subsidiariteitsbeginsel tot de conclusie voert dat het optimale niveau van regeling is gelegen op dat van de regio, terwijl dit in een aantal lidstaten is gecentraliseerd. De vraag is dan of deze conclusie tot rechtsgevolgen voor de lidstaat kan leiden. In beginsel kunnen vooral autonome eenheden van een lidstaat daardoor hun positie ten opzichte van de centrale overheid versterken.’

De concrete invulling van het subsidiariteitsbeginsel kan niet plaats vinden op basis van een harde norm. De woorden ‘niet voldoende’ en ‘beter’ vragen om een discretionaire beoordeling van de betrokken instellingen, waarbij politieke, economische en andere overwegingen een rol kunnen spelen. Het Hof van Justitie, dat exclusief bevoegd is te oordelen over het gebruik van het subsidiariteitsbeginsel als rechtmatigheidscriterium voor het optreden van de Unie, moet zich derhalve beperken tot een marginale toetsing: *‘Het is voldoende als uit de motivering van de betrokken handeling blijkt dat de afweging van ‘voldoende’ en ‘beter’ heeft plaatsgevonden.’*²² Vanwege zijn multi-interpretabele karakter kan het Europese subsidiariteitsbeginsel worden beschouwd als een paradigma, dat met veel andere paradigma’s een paradoxaal karakter gemeen heeft: *‘Het maakt een dialoog mogelijk over complexe problemen zonder die problemen zelf op te lossen.’*²³

Dat de Europese Unie met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon meer oog heeft gekregen voor de lokale en regionale en regionale dimensie van het binnenlands bestuur, blijkt ook uit het bij het Verdrag behorende Protocol nr. 2 ‘betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.’ Artikel 1 van dat protocol luidt als volgt:

‘Iedere instelling draagt er voortdurend zorg voor dat beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van artikel 5 VEU in acht worden genomen.’

20 R. Barents, o.c., p. 427. Ook Hessel erkent dat het opnieuw geformuleerde subsidiariteitsbeginsel niet geldt voor de verhouding tussen Rijk, provincie en gemeente in Nederland, maar dat het wel stimuleert een duidelijk beeld te vormen over de bevoegdheden tussen Rijk, provincie en gemeente op de relevante beleidsterreinen. *‘De verhouding tussen de drie traditionele bestuurslagen is voor Europa daarmee een beleidsvraag.’* (Bart Hessel, *Professioneel decentraal beleid door beleidsmatig Europabewustzijn. Een bijdrage aan de discussie over vergroting van het Europabewustzijn bij decentrale overheden*, Den Haag, oktober 2010, p. 28.)

21 R. Barents, o.c., p. 388.

22 R. Barents, o.c., p. 389.

23 R. Barents, o.c., p. 391.

Artikel 2 van Protocol nr. 2 bepaalt dat de Commissie, alvorens een wetgevingshandeling vast te stellen, brede raadplegingen houdt. ‘Daarbij wordt, in voorkomend geval, rekening gehouden met de regionale en de lokale dimensie van het beoogde optreden.’ Artikel 5 bepaalt dat de ontwerpen van wetgevingshandelingen²⁴ vergezeld moeten worden van een zogenaamd *subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum*, en geeft aan uit welke elementen dat memorandum in elk geval dient te bestaan:

Protocol nr. 2, artikel 5

‘De ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ieder ontwerp van wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. Dat memorandum moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook – in het geval van een richtlijn – het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie, worden met kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren gestaafd. In de ontwerpen van wetgevingshandelingen wordt er rekening mee gehouden dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel.’

Artikel 6 van het betreffende Protocol bepaalt dat ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies kan toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Daarbij dienen de betrokken (kamers van) nationale parlementen ‘in voorkomend geval’ de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid te raadplegen. Wanneer een derde van alle nationale parlementen van de lidstaten in een gemotiveerd advies kenbaar heeft gemaakt dat een onderwerp van voorgenomen Europese wetgeving volgens hen niet op Europees niveau maar op nationaal (of regionaal dan wel lokaal) niveau thuishoort, moet de Europese Commissie haar voorstel heroverwegen. Dan treedt de zogenaamde ‘gele kaart-procedure’ in werking, zoals omschreven in artikel 7 van het Protocol.

²⁴ Voor de toepassing van Protocol nr. 2, gehecht aan VEU en VWEU, worden onder ‘ontwerp van wetgevingshandeling verstaan (artikel 3): ‘de voorstellen van de Commissie, de initiatieven van een groep lidstaten, de initiatieven van het Europees Parlement, de verzoeken van het Hof van Justitie, de aanbevelingen van de Europese Centrale Bank en de verzoeken van de Europese Investeringsbank, met het oog op de vaststelling van een wetgevingshandeling’.

Op 30 juli 2013 publiceerde de Europese Commissie voor de twintigste keer op rij haar jaarlijkse *Verslag aangaande subsidiariteit en evenredigheid*.²⁵ Daarin doet de Europese Commissie verslag van de wijze waarop de verschillende instellingen en organen van de EU (de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en het Comité van de Regio's) de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (proportionaliteit) hebben toegepast. Voorts worden voorstellen van de Commissie die tot de meeste discussie over de inachtneming van het subsidiariteits- evenredigheidsbeginsel hebben geleid, nader toegelicht, en wordt gerapporteerd op welke wijze de subsidiariteitscontrole door de nationale parlementen (conform art. 12 VEU en het Protocol) zich heeft ontwikkeld. In 2012 ontving de Commissie 70 'gemotiveerde adviezen'²⁶ van nationale parlementen. Zes van die adviezen waren afkomstig van de Nederlandse Tweede Kamer, en vijf van de Nederlandse Eerste Kamer. De Zweedse Rijksdag was met twintig adviezen koploper. In 2012 werd voor de eerste maal de drempel voor de zogenaamde 'gele kaart' -procedure gehaald.²⁷

De koepelorganisaties van de Nederlandse decentrale overheden wijzen erop dat de toenemende decentralisatie van overheidstaken in Nederland zorgt voor een verschuiving van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden en dat die ontwikkeling zich niet goed verhoudt met gedetailleerde EU-regelgeving. Subsidiariteit en proportionaliteit zullen in de toekomst nog belangrijker worden in het EU-debat, aldus de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen.²⁸

Naast een afname van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de uitvoering van allerlei concrete taken, neemt geleidelijk aan de betekenis en invloed van Europese wet- en regelgeving toe. De positie van het Rijk verandert daardoor niet alleen in relatie tot de decentrale overheden, maar ook in relatie tot Europa. Voor decentrale overheden betekent een en ander dat voor hen het belang

25 COM (2013), 566 final, Brussel, 30 juli 2013.

26 De Commissie definieert een 'gemotiveerd' advies als een advies dat door een nationaal parlement wordt toegezonden aan de Commissie (of aan een andere Europese instelling die een wetgevingsvoorstel heeft opgesteld) binnen de in het Protocol genoemde termijn van acht weken, en waarin een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel wordt geconstateerd. De zeventig 'gemotiveerde adviezen' hadden betrekking op 23 voorstellen van de Commissie en maakten ruim tien procent uit van het totaal aantal adviezen (663) dat de Commissie in 2012 ontving van de nationale parlementen.

27 In mei 2012 werd deze drempel voor het eerst overschreden en werd dus de eerste 'gele kaart' getrokken toen negentien parlementen bezwaar aantekenden tegen het voorstel van de Europese Commissie voor een Europese verordening inzake het stakingsrecht. In dat voorstel erkende de Commissie weliswaar het recht om te staken, maar kregen rechters de mogelijkheid een staking te verbieden wanneer deze economische belangen schaadt. De bezwaar makende parlementen voerden aan dat wetgeving over het stakingsrecht ten principale een *nationale* competentie is. Volgens de Commissie vormde haar voorstel geen inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel, maar in het licht van de bezwaren van nationale parlementen en er van uitgaand dat haar voorstel niet de noodzakelijke politieke steun van het Europees Parlement en de Raad zou krijgen, trok zij in september 2012 haar voorstel in.

28 VNG, IPO en Unie van Waterschappen, *Reactie op de derde periodieke beschouwing van de Raad van State*, Den Haag, 25 april 2013, p. 6.

van Europa groter wordt. Erkenning van die ontwikkeling zou logischerwijs gevolgen moeten hebben voor de positionering van decentrale overheden in formele en informele bestuurlijke overlegcircuits in Brussel. Op het terrein van het naar de provincies gedecentraliseerde natuurbeleid ligt het bijvoorbeeld in de rede dat het Rijk en de provincies *gezamenlijk* optrekken in Brussel: het Rijk voornamelijk vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid, en de provincies als de verantwoordelijke beleidsuitvoerders in lidstaat Nederland. Niet alleen in de fase van onderhandelingen in Brussel, maar ook in de fase van nationale beleidsvoorbereiding en die van implementatie is tijdige samenwerking tussen het Rijk en decentrale overheden op dossiers die grote gevolgen (kunnen) hebben voor decentrale overheden, geboden. Dat is ook zo afgesproken in de begin 2013 geactualiseerde *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*.²⁹ Dit alles met de erkenning van de zelfstandigheid van de betrokken overheden: *'Decentrale overheden en Rijk houden de ruimte om zelfstandig te handelen.'*³⁰

Het kabinet-Rutte II draagt bij aan het debat over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten. In zijn regeerakkoord heeft het kabinet aangegeven de Europese Commissie te vragen om op basis van het beginsel van subsidiariteit te inventariseren welke beleidsterreinen kunnen worden overgedragen aan nationale overheden, en ook zelf met voorstellen te komen. Het kabinet wil op pragmatische wijze bezien *'of sommige, eerder bij de Europese overheid belegde verantwoordelijkheden en taken niet beter door overheden van de lidstaten kunnen worden uitgevoerd.'*³¹ Op 21 juni 2013 stuurde het kabinet een brief naar de Tweede Kamer met een inventarisatie van zaken die volgens Nederland (weer) meer of helemaal aan lidstaten zelf kunnen worden overgelaten.³² De lijst is tot stand gekomen met inbreng van alle ministeries en organisaties van belanghebbenden, waaronder de koepelorganisaties van de decentrale overheden. De lijst bestaat uit 54 'actiepunten'. Het merendeel van die actiepunten betreft pleidooien om bestaande regelingen – bijvoorbeeld op het gebied van milieueffectrapportages, de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijnen overstromingsrisico's - minder te detailleren en om op bepaalde terreinen – bijvoorbeeld het stelsel van directe en indirecte belastingen, nationale pensioenregelingen, bosbeheer, vrijheid en pluralisme van media, verdere harmonisatie van sociale stelsels – geen initiatieven voor EU-regelgeving te nemen. Het aantal taken dat volgens het kabinet (weer) overgelaten kan worden aan de lidstaten is beperkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het afbouwen van EU-programma's voor schoolmelk en schoolfruit: *'Dergelijke programma's kunnen wat Nederland betreft beter op nationaal niveau worden opgezet en uitgevoerd'*, zo meent het kabinet.

Een reflectie op de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de Europese overheid en de overheden van EU-lidstaten heeft op zichzelf al waarde, al is het maar om meer duidelijkheid te krijgen over die verdeling. Of zo'n reflectie uiteindelijk ook leidt tot een substantiële 'teruggave'

29 Op 28 januari 2013 hebben het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* geactualiseerd en herbevestigd. De belangrijkste wijziging is de passage over Europa.

30 *Code Interbestuurlijke verhoudingen 2013*, 11 februari 2013, artikel 9.

31 Reactie van het kabinet op de toespraak van de Britse premier Cameron d.d. 23 januari 2013 over de toekomst van Europa, Den Haag, 29 januari 2013.

32 <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bz/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/21/kamerbrief-inzake-uitkomsten-subsidiariteitsexercitie.html>.

door de Europese overheid van verantwoordelijkheden en taken aan de lidstaten van de EU valt te bezien. Van zo'n overheveling kan alleen maar sprake zijn wanneer een meerderheid van de EU-lidstaten zich daar achter schaaft. Bovendien moet bedacht worden dat het beleggen van verantwoordelijkheden en taken op Europees niveau in het verleden veelal gebeurd is met instemming of zelfs op instigatie van de Nederlandse regering. Een voorbeeld. Toen de Europese Commissie enkele jaren terug de Nederlandse regering vroeg de activiteiten te benoemen die woningcorporaties met staatssteun mogen uitvoeren, heeft de Nederlandse regering geantwoord dat wat haar betreft een *inkomensgrens* geldt voor – met staatssteun gerealiseerde – sociale huurwoningen. Die inkomensgrens (34.229 euro; peil januari 2013) is vastgelegd in een besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009. Het is voor de Nederlandse regering, ook in een andere samenstelling, lastig daar enkele jaren later op terug te komen. Ook moet bedacht worden dat het (weer) beleggen van taken en bevoegdheden op nationaal niveau, negatieve gevolgen kan hebben voor het functioneren van de interne Europese markt. Zo kan een verschil in nationale regels voor de maximaal toegestane concentratie van nitraat in het grondwater en van stikstof in de lucht, waarvoor nu Europese richtlijnen gelden, leiden tot een concurrentievoordeel of –nadeel voor bedrijven en boeren. Bovendien houden water en lucht zich niet aan landsgrenzen.

De actielijst van het kabinet-Rutte II is al met al meer te beschouwen als de uitkomst van een *proportionaliteitsexercitie* dan van een *subsidiariteitsexercitie*, én als een schot voor de boeg: 'Europa, ga je niet bemoeien met die en die onderwerpen.' Een dergelijk schot voor de boeg gaf het kabinet-Rutte II eerder al in zijn op 15 februari 2013 gepresenteerde *Staat van de Europese Unie 2013*³³ waarin het stelde dat onderwerpen als de inrichting van het belastingstelsel, de sociale zekerheid, het pensioenstelsel, de zorg en het onderwijs nationaal geregeld moeten *blijven*.

Het kabinet benadrukt in zijn aanbiedingsbrief bij de lijst van 54 actiepunten dat de bestaande verdeling van *bevoegdheden* tussen de EU en haar lidstaten weliswaar 'prima' is, maar dat de verdeling van *taken* moet worden herzien. Overigens geeft het kabinet in zijn brief ook aan dat op een groot aantal terreinen Europese samenwerking 'hard nodig' is. De financieel-economische crisis leert ons – aldus het kabinet – dat meer Europees toezicht, monitoring en handhaving nodig zijn om de eurozone goed te laten functioneren. En ook op andere terreinen, zoals energie, klimaat, asiel, migratie, de vervolmaking van de interne markt, de aanpak van belastingfraude en –ontduiking en defensie, is volgens het kabinet Europese samenwerking 'hard nodig'. Na bespreking van de lijst met het parlement zal het kabinet contact zoeken met de Europese Commissie en steun voor zijn voorstellen proberen te werven onder de andere lidstaten.

Verschillende regeringen van EU-lidstaten maken zich in hun nationale politieke arena sterk voor het overhevelen van taken en verantwoordelijkheden van het Europese niveau naar het nationale niveau. Tegelijkertijd worden in de Europese politieke arena vooralsnog juist voorstellen gedaan voor verdere centralisatie, harmonisatie en coördinatie op Europees niveau, vooral van het

33 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/15/aanbiedingsbrief-bij-staat-van-de-europese-unie-2013.html>.

economisch en sociaal beleid van de lidstaten. Dit vooral vanuit de gedachte dat de Europese muntunie alleen kans van slagen heeft indien zij ook een begrotingsunie is.³⁴ Ter illustratie kan hier worden gewezen op een document³⁵ van de Duitse bondskanselier Merkel en de Franse president Hollande, gepresenteerd op 30 mei 2013, waarin zij zich onder meer sterk maken voor een meer gecoördineerde Europese economische en sociale politiek. Voor meer coördinatie komen volgens beide regeringsleiders beleidsterreinen in aanmerking die essentieel zijn voor het functioneren van de Eurozone en het bereiken van hoge niveaus van groei en werkgelegenheid. En dat zijn nogal wat beleidsterreinen. Merkel en Hollande noemen ‘bij wijze van voorbeeld’ onder andere het arbeidsmarktbeleid, het pensioenbeleid, onderwijs- en innovatiebeleid, de belastingen en de efficiëntie van de publieke sector. In het tien pagina’s tellende document wordt slechts eenmaal (op pagina 8) en betrekkelijk plichtmatig verwezen naar het subsidiariteitsbeginsel:

‘Member States competences and the principle of subsidiarity will be respected.’

Direct daarop valt echter te lezen:

‘Member States and the European level will enter into contractual arrangements. Both sides will be committed to implement the undertakings decided under these contractual arrangements.’

Gezien de – soms tegengestelde – ontwikkelingen wat betreft de gewenste verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken tussen bestuurslagen is het zinnig het subsidiariteitsbeginsel grondig tegen het licht te houden: wat is de feitelijke waarde van dit beginsel nog wanneer steeds meer beleidsterreinen bij voorbaat al als primair Europees worden gemarkeerd? En wat betekent deze ontwikkeling voor de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen in de lidstaten?

In de nabije toekomst doen zich voor Nederland verschillende momenten voor waarop een fundamenteel en politiek debat over het subsidiariteitsbeginsel, en zo mogelijk ook over het beginsel van evenredigheid/proportionaliteit kan worden gevoerd. Bijvoorbeeld in het parlementaire debat over de door de regering opgestelde lijst van 54 actiepunten. Daarnaast in het eerstvolgende jaarlijks terugkerende parlementaire debat over *De staat van de Europese Unie*. Tot slot kan de Nederlandse regering de waarde en de invulling van het subsidiariteitsbeginsel (en eventueel ook

34 Columnist Derk Jan Eppink schetst deze ontwikkeling chargerend als volgt: ‘Brussel bouwt een systeem van centrale planning: de Commissie als Staatsplanbureau en de commissarissen als de Brezjnevs van Brussel’. (‘De Tweede Kamer schaft zich af’, in: *de Volkskrant*, 11 juni 2013).

35 France and Germany – Together for a stronger Europa of Stability and Growth, Parijs/Berlijn, 30 mei 2013 (http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/05/2013-05-30-dt-frz-erklarung-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

van het proportionaliteitsbeginsel dat er nauw verwant aan is³⁶) aandragen als agendapunt voor het eerste halfjaar van 2016, wanneer Nederland – voor het eerst sinds 2004 – het EU-voorzitterschap zal bekleden. Het ligt voor de hand dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Buitenlandse Zaken hierbij het voortouw nemen. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het stelsel van het Nederlandse openbaar bestuur waarvan Europa een essentieel onderdeel is. Uiteraard dienen zij de overige ministers en niet in de laatste plaats ook de decentrale overheden en hun koepelorganisaties te betrekken bij de invulling van de Europese agendering van het subsidiariteitsbeginsel: zij zijn op dit punt namelijk direct belanghebbend.

2.3 Beroepsrecht voor het Comité van de Regio's

Tot slot dient hier te worden vermeld dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon het Comité van de Regio's het recht heeft gekregen om beroep bij het Hof van Justitie in te stellen wegens schending door een wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel voor zover het gaat om voorstellen waarover dit Comité moet worden geraadpleegd.³⁷ Dit recht is als volgt vastgelegd in de tweede alinea van artikel 8 van het Protocol nr. 2:

Protocol nr. 2, artikel 8

'Het Hof van Justitie is bevoegd uitspraak te doen inzake ieder beroep wegens schending door een wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel, dat op de wijze als aangegeven in artikel 263 van het VWEU wordt ingesteld door een lidstaat, of door een lidstaat overeenkomstig zijn rechtsorde wordt toegezonden namens hun nationaal parlement of een kamer van dat parlement.

Op de wijze bepaald in datzelfde artikel kan ook het Comité van de Regio's een dergelijk beroep instellen tegen Europese wetgevingshandelingen voor de vaststelling waarvan het krachtens de Verdragen moet worden geraadpleegd.'

36 Vrijwel alle van de veertig parlementen/Kamers van de EU-lidstaten geven aan dat zij bij het uitvoeren van subsidiariteitstoetsen het begrip subsidiariteit ruim opvatten en bij die toetsen ook het proportionaliteitsbeginsel in ogenschouw nemen. Zonder een proportionaliteitstoets is een subsidiariteitstoets volgens hen niet effectief. Illustratief is hier de opvatting van de Nederlandse Eerste Kamer: *'The Dutch Eerste Kamer checks the legal basis, the principle of subsidiarity and the principle of proportionality together and believes all three are interlinked* (Bron: Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union [COSAC], *Eighteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, 27 september 2012, p. 4.).

37 Barents vindt het 'een vreemde zaak' dat een lichaam dat in de besluitvormingsprocedure slechts een adviserende rol speelt, vervolgens tegen het eindresultaat daarvan beroep kan instellen (Barents, o.c., p. 405).

Artikel 8 van Protocol nr. 2 maakt nog eens duidelijk dat afzonderlijke regionale en lokale overheden niet beschikken over een direct beroepsrecht bij het Europese Hof van Justitie. Dit sluit overigens niet uit dat het Comité van zijn beroepsrecht gebruik kan maken op *verzoek* van een regionale of lokale overheid.³⁸ Daartoe beschikt het Comité sinds 2007 over een 'Netwerk Subsidiariteitstoezicht' (NST). Dat netwerk bestond eind 2012 uit 141 partners, een bont gezelschap van regionale parlementen, afzonderlijke decentrale overheden alsmede samenwerkingsverbanden en koepelorganisaties van decentrale overheden. Vijf netwerkpartners zijn afkomstig uit lidstaat Nederland: de provincies Flevoland en Overijssel, Twente Network City (een samenwerkingsverband van Almelo, Borne, Hengelo, Enschede en Oldenzaal) het IPO en de VNG. Via dit netwerk kunnen leden op een laagdrempelige manier – via een interactieve website³⁹ – deelnemen aan de raadplegingen van het Comité over nieuwe EU-initiatieven. Dat kan op eigen initiatief of op uitnodiging van een rapporteur van het Comité die belast is met het opstellen van een conceptadvies van het Comité. Het Netwerk Subsidiariteitstoezicht wordt door de deelnemers ook gebruikt om *best practices* uit te wisselen.

2.4 Conclusie: meer oog van het Unierecht voor decentrale overheden

Het recht van de Europese Unie kent slechts drie rechtssubjecten: nationale lidstaten, instellingen van de Europese Unie en burgers. De EU staat van oudsher neutraal tegenover wijze waarop haar lidstaten hun binnenlands bestuur hebben ingericht. Die neutrale houding duidt niet op desinteresse van de EU, maar op een eerbiediging van de nationale identiteit die besloten ligt in de politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur (artikel 4, lid 2 VEU). Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is er sowieso meer aandacht gekomen voor decentrale overheden. Zo dient de Europese Commissie – alvorens een wetgevingshandeling vast te stellen – brede raadplegingen te houden waarbij, in voorkomend geval, rekening moet worden gehouden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden (artikel 2 van Protocol nr. 2, gehecht aan VEU en VWEU). Voorts dienen ontwerpen van wetgevingshandelingen vergezeld te gaan van een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum waarin in elk geval ook aandacht moet worden besteed aan alle, financiële of administratieve, lasten '*voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers*' (Protocol nr. 2, artikel 5). Tot slot kan hier worden gewezen op de – overigens bescheiden – uitbreiding van de bevoegdheden van Comité van de Regio's, dat zichzelf afficheert als 'spreekbuis' van decentrale overheden, alsmede op de uitbreiding van het aantal 'adviesplichtige' beleidsterreinen: voorstellen voor beleid of wetgeving op deze beleidsterreinen moet de wetgever voor advies voorleggen aan het Comité van de Regio's.

Na de globale schets van de positionering van decentrale overheden in het recht van de Europese Unie, wordt in volgende hoofdstukken aandacht besteed aan de feitelijke interactie tussen decentrale overheden en Europa. Bij wijze van intermezzo wordt daaraan voorafgaand in hoofdstuk 3 kort stil gestaan bij enkele theoretische bespiegelingen aangaande 'europeanisering van de decentrale overheden.'

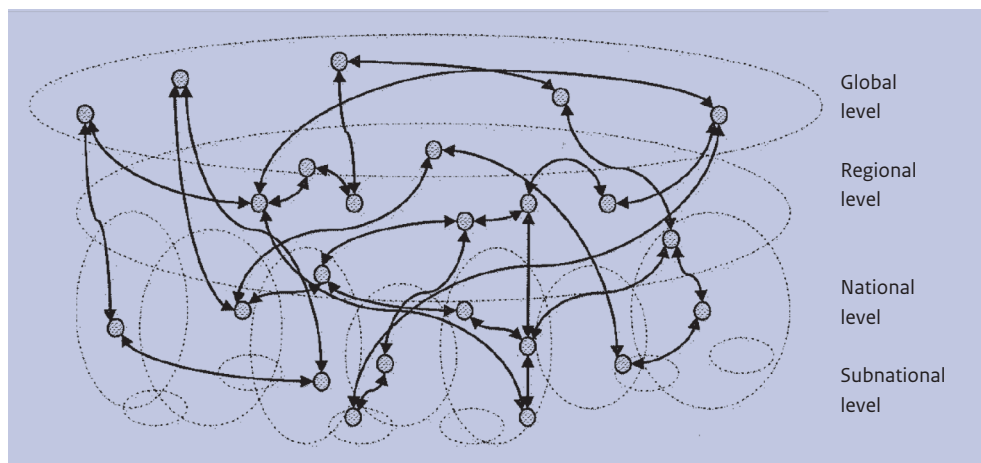
38 R. Barents, o.c., p. 432.

39 <http://subsidiarity.cor.europa.eu>.

3. Europeanisering van de decentrale overheden: theoretische reflectie

3.1 Multi-level governance

In het advies 'Wijken of Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed' constateerde de Raad, en zeker niet als eerste: 'Er heeft zich een gedifferentieerd netwerk van samenwerking en (in)formele overlegcircuits ontwikkeld tussen verschillende statelijke (nationale en subnationale overheden) en niet-statelijke organisaties (bedrijven, maatschappelijke en belangengroeperingen).'⁴⁰ Het Europese beleid wordt gevormd door partijen die veel meer in een horizontale dan in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan.⁴¹ Deze relatie van wederzijdse afhankelijkheid tussen Europa, de lidstaten, decentrale overheden en maatschappelijke en private partijen, is een vorm van wat in de bestuurskunde multilevel governance (MLG) wordt genoemd. Onderstaande figuur geeft een schematisch overzicht van dat concept.



Figuur 1: The MLG perception of international relations and comparative government⁴²

Het Comité van de Regio's heeft een apart Witboek gewijd aan multi-level governance als na te streven bestuurlijk ideaal:

⁴⁰ Raad voor het openbaar bestuur, *Wijken of herijken. Nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, Den Haag, september 1998, p. 29.

⁴¹ Zie bijv. E.J. Mulder, 'Handen en voeten geven aan de bittere noodzaak van Europa', in: Arthur Docters van Leeuwen e.a., *Op de golven van Europa*, HECROI, Den Haag, 2010, p. 35 en verder.

⁴² Caspar van den Berg, *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*, Leiden, p. 18.

‘Het Comité van de Regio’s verstaat onder multilevel governance een gecoördineerd optreden van de Unie, de lidstaten en de regionale en lokale autoriteiten, gebaseerd op partnerschap en met het oog op de uitstippeling en tenuitvoerlegging van het beleid van de Europese Unie. Een en ander impliceert gedeelde verantwoordelijkheid van de betrokken bestuursniveaus en is gebaseerd op alle bronnen van democratische legitimiteit en op de representativiteit van verschillende actoren (...). Het Comité van de Regio’s beveelt aan de praktijk van partnerschappen verder uit te bouwen, zowel in verticale zin tussen “decentrale overheden – nationale regering en Europese Unie” als in horizontale zin “decentrale overheden – maatschappelijk middenveld” en dan met name in het kader van de sociale dialoog.’⁴³

Om succesvol te kunnen opereren in een Europees netwerk hebben overheden hun organisatie en processen aangepast. Van den Berg beschrijft dat dat aspect van multilevel governance, het onder invloed van Europa aanpassen van de inrichting en het functioneren van het binnenlands bestuur van de lidstaten, een eigen naam heeft gekregen: europeanisering.⁴⁴ Over de mate waarin en manier waarop nationale overheden deze aanpassingen hebben doorgaan, is veel geschreven.⁴⁵ Er is echter veel minder bekend over de europeanisering van lokale en regionale overheden.⁴⁶

3.2 De europeanisering van decentrale overheden

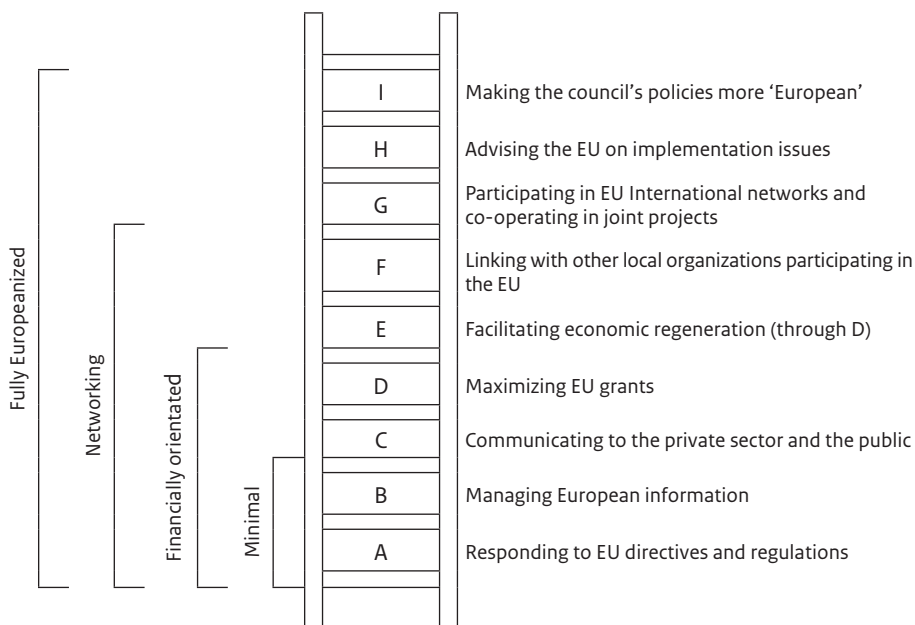
De Engelse politicoloog Peter John biedt een conceptueel kader voor de bestudering van de europeanisering van lokale overheden. Hij definieert europeanisering als *‘a more fundamental transformation that goes beyond short-term instrumental behaviour, whereby local policy-making becomes an aspect of the EU, and European ideas and practices become transferred to the core of local decision-making.’* John onderscheidt vier dimensies op de weg naar europeanisering, achtereenvolgens minimaal, financieel georiënteerd, netwerken en volledig geëuropeaniseerd. De dimensies zijn verdeeld over verschillende sporten van de europeaniseringsladder.

43 Comité van de Regio’s, *Witboek van het Comité van de Regio’s over multilevel governance*, 17 en 18 juni 2009.

44 Caspar van den Berg, o.c., p. 24 en verder.

45 In de wetenschappelijke literatuur wordt het begrip europeanisering op vele manieren ingevuld. Olsen spreekt van de vele gezichten van Europeanisering en schetst er vijf: 1) Europeanisering als geografisch concept waarbij de uitbreiding van de buitengrenzen centraal staat; 2) Europeanisering als centrale penetratie van de bestuursstelsels van de nationale lidstaten; 3) De verdergaande ontwikkeling van Europese instellingen; 4) De verspreiding van levensstijlen, identiteiten, vormen van economische productie en politieke principes; 5) Het ontstaan van een unieke internationale politieke orde door middel van politieke unificatie (J.P. Olsen, ‘The many faces of Europeanization’, in: *Journal of Common Market Studies*, 2002, nr. 5, p. 921-952).

46 In het juridische domein is wel veel aandacht voor de betekenis van Europa voor decentrale overheden, in het bijzonder over de doorwerking van de verdragsvrijheden en de implementatie van wet- en regelgeving.



Figuur 2: De ladder van europeanisering volgens John⁴⁷

Onderaan Johns ladder voldoen de decentrale overheden aan EU-beleid en –regelgeving, louter en alleen omdat dat verplicht is. Zij zijn in zijn woorden ‘minimaal geëuropeaniseerd’. Decentrale overheden die onderaan de ladder blijven staan laten de ontwikkelingen in Europa over zich heen komen zonder deze bewust te volgen. Ten aanzien van Europa zijn het passieve overheden bij wie het gevoel overheerst dat de EU hen weinig te bieden heeft en dat zij te klein te zijn om actief deel te nemen aan Europese ontwikkelingen.⁴⁸ Decentrale overheden die de ladder verder beklimmen, ontplooiën activiteiten om zoveel mogelijk in aanmerking te komen voor gelden uit Europese fondsen. De overheden zijn dan ‘financieel georiënteerd’. John veronderstelt dat de ‘geldpotten van Europa’ voor veel decentrale overheden de belangrijkste reden zijn om zich bezig te houden met Europa:

‘The main aspect of the EU that preoccupies local and regional governments is the disbursement of EU-funds. Any public authority becomes alert if it can access to pots of money, and for many this incentive is the main reason for engaging with European affairs.’⁴⁹

Verder omhoog op de ladder zoeken decentrale overheden contact met andere overheden, maken ze deel uit van internationale netwerken en ontwikkelen ze internationale projecten. Bovenaan de

47 P. John, *Local governance in Western Europe*, p. 72

48 H. Reynaert, K. Steyvers en E. van Bever, ‘Inleiding. Van Dorpsstraat tot Straatsburg. Europeanisering van de lokale besturen’, in: H. Reynaert, K. Steyvers en E. van Bever (red.), *Van Dorpsstraat tot Straatsburg. Europeanisering van de lokale besturen*, Brugge, 2009, p. 13.

49 P. John, *Local governance in Western Europe*, Londen, p. 67.

ladder adviseren ze Europa over implementatievraagstukken en nemen Europese ideeën op in hun eigen beleid, op dat punt zijn ze in de woorden van John ‘fully Europeanized’. In de eerste en tweede fase op de ladder is europeanisering vooral een *top-down*proces en ‘downloaden’ de decentrale overheden Europa. In de daarop volgende fasen, waarin de decentrale overheden acties ondernemen om hun belangen te behartigen en Europese beleids- en besluitvormingsprocessen te beïnvloeden, wordt europeanisering ook een *bottom-up*proces. Decentrale overheden die bovenaan de ladder zijn gekomen zetten consequent Europese thema’s op hun agenda. Zij erkennen niet alleen de Europese invloed en het belang ervan, maar handelen er ook effectief naar in de eigen organisatie.

Op de volgorde van Johns stappen is het nodige af te dingen. Zo kan het heel goed zo zijn dat een gemeente zich inzet om geld uit Europese fondsen te krijgen, zonder naar de private sector en het publiek te communiceren over Europa. De praktische relevantie van Johns ladder wordt groter wanneer de hiërarchische samenhang tussen de verschillende stappen wordt losgelaten. De ladder biedt dan een behulpzaam kader bij reflectie op de verschillende manieren waarop decentrale overheden omgaan en om kunnen gaan met Europa.

De mate waarin en manier waarop gemeenten en provincies geëuropeaniseerd zijn verschilt. In Nederland heeft De Rooij empirisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen culturele en structurele kenmerken van decentrale overheden en de mate van europeanisering, met andere woorden naar de vraag waaróm overheden europeaniseren.⁵⁰ De Rooij onderscheidde daartoe drie dimensies van europeanisering:

1. *Absorptie en implementatie van EU-regelgeving en EU-geld*: verwerking en coördinatie van EU-regelgeving, al dan niet voldoen aan criteria voor EU-geld.
2. *Pro-actieve pogingen om EU-beleid te beïnvloeden en belangen in de EU te behartigen*: pogingen om EU-regelgeving en de verdeling van EU-gelden te beïnvloeden, opzetten van een georganiseerde lobby door lobbyisten aan te stellen of een bureau in Brussel te openen, contacten met Europese en nationale politici en ambtenaren.
3. *Organisatorische aanpassingen aan de EU binnen de politiek-ambtelijke organisatie*: nieuwe ambtelijke afdelingen, aanstelling van speciale ambtenaren, inhuren van externe bureaus, EU-thema’s op de agenda van het college van B&W, de gemeenteraad, het college van Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten.

50 R.A.A. de Rooij, *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor sub-nationale overheden*, Deventer, 2003. De Raad is zich ervan bewust dat er discussie kan zijn over de vraag of De Rooij voldoende cases heeft onderzocht op basis waarvan zinvolle conclusies kunnen worden getrokken. De Raad beschouwt het onderzoek van De Rooij als een van de weinige bestuurskundige, empirische onderzoeken naar de mate van Europeanisering van decentrale overheden. De onderzoeksresultaten zijn verkregen door interviews met belanghebbenden in 2000 en 2001 en door bestudering van stukken zoals agenda’s, begrotingen en Europanota’s van de onderzochte gemeenten en provincies. Of alle gevonden resultaten ruim tien jaar later en na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon eind 2009 nog geldig zijn, is de vraag.

De Rooij concludeerde onder andere dat de daadwerkelijke ontvangst van EU-gelden de belangrijkste factor was die kon verklaren waarom de ene gemeente wel was geëuropeaniseerd en de andere niet.⁵¹

De mate van europeanisering van decentrale overheden hangt af van verschillende, veelal met elkaar samenhangende, factoren zoals de omvang van de betrokken overheden, de inschatting van de kansen die Europa biedt, de beleidsprioriteiten en de mate van Europabewustzijn van bestuurders en ambtenaren. Huysseunne en Jans betogen dat het verbeteren van de toegang tot EU-fondsen voor lokale besturen ooit de belangrijkste drijfveer was om vertegenwoordigers in Brussel op te zetten.⁵² De Rooij stelde dat EU-structuurfondsen voor de meeste provincies en gemeenten de enige nieuwe EU-kans vormden die daadwerkelijk kon worden benut.⁵³ Aangezien de EU-structuurfondsen vooral bestemd zijn voor de ontwikkeling van achtergebleven regio's, die nu vooral liggen in de nieuwe Midden- en Oost-Europese lidstaten, kan worden verwacht dat de EU-structuurfondsgelden voor Nederland geleidelijk aan zullen verminderen. Bij het wegvallen van EU-gelden zou – zo opperde De Rooij – EU-regelgeving wel eens over kunnen blijven als het enige zichtbaar EU-element in provincies en gemeenten. En voor zover gemeenten en provincies EU-regelgeving vooral beschouwen als een beperking kan het (grotendeels) wegvallen van EU-structuurfondsgelden (vooralsnog een kans) gevolgen hebben voor de houding van politici en ambtenaren ten aanzien van Europa: De Rooij: *'Op langere termijn zou dit het draagvlak voor de EU in Nederlandse gemeenten en provincies kunnen ondermijnen.'*⁵⁴ Dat is een wel erg stellige uitspraak die op zijn minst nader zou moeten onderbouwd. De betekenis van Europa voor decentrale overheden strekt verder dan die van louter geldpotten. Bovendien lijkt het niet erg waarschijnlijk dat EU-fondsgelden voor Nederland ooit grotendeels, laat staan geheel, weg zullen vallen.

51 R.A.A. de Rooij, o.c., p. 185.

52 M. Huysseunne en T. Jans, 'Brussel als hoofdstad van een Europa van de regio's?', in: *Brussels Studies*, 2008, nr. 16, www.brusselsstudies.be.

53 De Rooij zag anno 2003 naast de EU-structuurfondsen twee andere (nieuwe) kansen die de EU aan gemeenten en provincies bood: het Comité van de Regio's, en de ruimte die de EU biedt voor landsgrensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden. In de praktijk is het belang van deze twee kansen voor decentrale overheden vrij beperkt, aldus de Rooij. Het Comité van de Regio's is slechts een adviserend orgaan en het getalsmatige gewicht van de Nederlandse inbreng (zes zetels voor gemeenten en zes voor provincies op een totaal van – in 2011 – 344 zetels is beperkt. De (toegenomen) ruimte voor landsgrensoverschrijdende samenwerking is alleen van praktisch belang voor decentrale overheden in grensregio's. De euregio's waarin wordt samengewerkt zijn echter zwakke politiek-bestuurlijke constructies, zo meent De Rooij, en de bestuurlijke samenwerking wordt bemoeilijkt door verschillen in nationale regelgeving, taal en cultuur.

54 R.A.A. de Rooij, o.c., p. 186.

Vooralsnog blijven de gelden van Europese structuurfondsen⁵⁵ voor Nederlandse decentrale overheden ook in de komende zevenjarige Europese begrotingsperiode (2014-2020) van belang, ook al nemen de beschikbare budgetten af.⁵⁶ Maar gevoegd bij eveneens afnemende rijksmiddelen, blijven Europese budgetten voor decentrale overheden, ook al krimpen zij, van potentiële waarde voor het realiseren van lokale en regionale beleidsdoelen die stroken met Europese beleidsintenties. Bovendien geldt dat ook andere Europese fondsen dan de structuurfondsen in toenemende mate worden benut bij de realisatie van de ambities van regionale en lokale overheden.

De Europese Commissie heeft in juni 2011 voorstellen gepresenteerd voor het Meerjarig Financieel Kader van de Unie voor de periode 2014-2020. Wat betreft het structuurfondsenbeleid is als belangrijk element aangegeven dat geconcentreerd ingezet moet worden op de prioriteiten die gekoppeld zijn aan de *Europa2020*-strategie. Om in aanmerking te kunnen komen voor gelden uit de Europese structuurfondsen in de periode 2014-2020 moeten regio's een zogenaamd Smart Specialisation Strategy (*S3*) hebben opgesteld waarin zij beschrijven in welke economische sectoren zij kunnen doorgroeien tot de topregio's in de EU of zelfs wereldwijd. De *S3* is primair gericht op innovatie en onderzoek en moet worden opgesteld in samenwerking tussen regionale en lokale overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Daarmee heeft het Europese *S3*-beleid grote raakvlakken met het Nederlandse topsectorenbeleid.

3.3 Europeanisering vanuit een beleidsmatige invalshoek

Volgens Bart Hessel, bijzonder hoogleraar Europees recht en decentrale overheden, schiet de mate van Europabewustzijn bij veel gemeenten en in mindere mate bij provincies en waterschappen tekort. Europa wordt nog te vaak in één adem genoemd met problemen, moeilijkheden en 'gezeur'. De kansen die Europa biedt blijven daardoor onderbelicht, aldus Hessel.⁵⁷ Wanneer we deze opmerking zien in het licht van Johns ladder van europeanisering en de verschillende dimensies van europeanisering die De Rooij onderscheidt, lijkt de nadruk bij de Nederlandse decentrale overheden te liggen op de onderste sporten en het eerste niveau. Hessel pleit ervoor om meer aandacht te besteden aan de beleidsmatige kant van Europa. Overheden moeten de aandacht vooral richten op wat er binnen en met Europa beleidsmatig te realiseren is. Zij moeten veel meer op zoek gaan naar de beleidsruimte in plaats van te focussen op wat binnen de Europese regels allemaal *niet* mag.

55 Met name het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkelingen (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMVZ).

56 Het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling zijn voor Nederland de belangrijkste structuurfondsen. In de periode 2007-2013 ontving Nederland uit het ESF 740 miljoen euro en uit het EFRO 830 miljoen. Naar verwachting worden deze budgetten in de periode 2014-2020 met ongeveer eenderde gekort.

57 Zie ook: <http://www.europeadecentraal.nl/onderwerpen/europees-recht-en-beleid-decentraal/europabewustzijn/>

In dit rapport kijkt de Raad vanuit deze beleidsmatige invalshoek naar de europeanisering van decentrale overheden. Lokale en regionale overheden moeten zelfbewuste actoren in het Europese systeem van multi-level governance zijn. Alleen zo kunnen zij optimaal gebruik maken van de voordelen die Europa biedt en zo goed mogelijk omgaan met de beperkingen die vanuit Europa op decentrale overheden afkomen. Vanuit de theorie kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen twee dimensies in de beleidsmatige europeanisering van decentrale overheden. Gemeenten en provincies kunnen de eigen organisatie en processen van beleidsuitvoering en beleidsvorming aanpassen aan de Europese praktijk.

Beleidsuitvoering

Zo goed mogelijk toepassen van Europese wet- en regelgeving en het eigen beleid aanpassen aan het Europese beleid, onder meer om op die manier in aanmerking te komen voor Europese fondsen. Adequate informatie en kennis over wat er speelt in Brussel in het algemeen en over Europese regelgeving in het bijzonder is daarbij essentieel, bijvoorbeeld om te voorkomen dat door gebrekkige naleving van Europese regels maatregelen moeten worden teruggedraaid en/of boetes moeten worden betaald aan de Nederlandse staat (op grond van de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten). Adequate informatie over Europese subsidiemogelijkheden is uiteraard noodzakelijk om daar überhaupt van gebruik te kunnen maken.

Beleidsvorming

Invloed uitoefenen op de Europese beleidscyclus, om zo problemen met de uitvoering van Europese wet- en regelgeving op te lossen en te voorkomen. Op tijdige momenten in de beleidscyclus zo mogelijk samen met partners aandacht vragen voor lokale en regionale problemen die om een Europese oplossing vragen en knellende regelgeving proberen te voorkomen, maar ook om onderwerpen te agenderen die van belang zijn voor de betreffende decentrale overheden. Het beïnvloeden van Europees beleid hoeft niet alleen te betekenen dat ongewenste voorstellen geheel van tafel verdwijnen, maar bijvoorbeeld ook dat er kleine wijzigingen worden aangebracht, uitzonderingen worden gecreëerd of dat de uitvoering van regels wordt uitgesteld om overheden meer tijd te gunnen.⁵⁸ Mastenbroek e.a. spreken hier van positie spel van decentrale overheden. Om dit spel goed te kunnen spelen moeten zij beschikken over verschillende hulpbronnen. Allereerst formele bevoegdheden voor deelname aan het Europese beleidsvormingsproces en de nationale voorbereiding daarvan. Ten tweede kennis en expertise die nodig zijn om vruchtbaar deel te nemen aan beleidsvorming (inhoudelijke dossierkennis en weten hoe de hazen lopen). Ten derde politieke prioriteit voor EU-beleidsvorming op zowel ambtelijk als op bestuurlijk niveau en ten slotte legitimiteit in de zin van de steun die overheden hebben onder hun eigen bevolking zowel in zijn algemeenheid als met betrekking tot specifieke onderwerpen.

Decentrale overheden moeten een scherp oog hebben voor de geëigende momenten ('focal points') voor het leveren van een inbreng in het beleidsproces, en voor de verschillende kanalen waarlangs

58 Ellen Mastenbroek e.a., *Provinciaal positie spel in Brussel en Den Haag. Een onderzoek naar de positie van provincies en Europese beleidsvorming*, Nijmegen, 2013, p. 17.

zij direct (bijvoorbeeld de Europese Commissie en het Europees Parlement) of indirect (bijvoorbeeld de nationale overheid) toegang kunnen krijgen tot het Europese beleidsvormingsproces.⁵⁹

De scheiding tussen beleidsuitvoering en beleidsvorming kan voor decentrale overheden problemen opleveren. Zo moeten zij idealiter kunnen beoordelen of voorstellen voor Europese wet- en regelgeving die zij uiteindelijk moeten uitvoeren, wel uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Daarnaast kan die voorgestelde regelgeving voor de uitvoerders inhoudelijk ongewenst zijn of botsen met hun eigen beleidsdoelstelling. En ten slotte kan een scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering de legitimiteit van wet- en regelgeving ondermijnen. De kans bestaat dat actoren die geen rol spelen in beleidsvorming, zich niet gecommiteerd voelen aan dit beleid *‘waardoor het uitvoeren van Europese regelgeving beschouwd wordt als “corvee” en niet als een taak die ook mogelijkheden met zich meebrengt.*⁶⁰

Het beschikken over, het gebruik maken en het onderhouden van relevante netwerken – regionaal, nationaal en transnationaal – is voor decentrale overheden van groot belang voor het optimale gebruik van de kansen die Europa biedt voor het realiseren van de eigen beleidsagenda’s. De koepelorganisaties, de provincies (voor de partijen binnen hun regio) en het ministerie van BZK als systeemverantwoordelijke kunnen hierbij in veel gevallen als zaakwaarnemer optreden. Hier is verder het ‘regiobewustzijn’ van ministeries als die van EZ en I&M die belangrijke Europese dossiers onder hun hoede hebben van belang.

‘Netwerken kunnen helpen om in een vroeg stadium informatie te verkrijgen en om beleid op het juiste moment en op de juiste plaats te beïnvloeden. Voordat een eerste oproep tot consultatie (zoals een Groenboek) is gepubliceerd, heeft er immers vaak al informeel overleg plaatsgevonden, waartoe alleen toegang te verkrijgen is door de juiste mensen te kennen. (...) Het hebben van een goed netwerk met andere decentrale overheden kan ook helpen om Europese regels beter en in sommige gevallen wellicht gezamenlijk uit te voeren. Regio’s over landsgrenzen heen zijn immers gebonden aan dezelfde vereisten uit Brussel. Hoewel omstandigheden natuurlijk zelden precies gelijk zijn, kunnen regio’s over de grenzen van elkaar leren door het uitwisselen van ervaringen en best practices. Daarnaast kunnen contacten die zijn opgedaan in een eerdere fase van pas komen bij het opzetten van concrete grensoverschrijdende samenwerking in de implementatiefase.’⁶¹

Na deze korte theoretische reflectie op de wederkerige relatie tussen decentrale overheden en Europa, die elkaar tegenkomen in een stelsel van *multi-level governance*, wordt in het volgende hoofdstuk verkend welke kansen en bedreigingen Europese wet- en regelgeving met zich brengt voor gemeenten en provincies.

59 Ellen Mastenbroek e.a., o.c., p. 8.

60 Ellen Mastenbroek e.a., o.c., p. 5.

61 Ellen Mastenbroek e.a., o.c., p. 18.

4. Van Europa naar decentrale overheden: beleidsuitvoering

De Europese Unie is van groot belang voor decentrale overheden, maar ook vice versa: de feitelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de naleving van Europese wet- en regelgeving, en daarmee voor het bereiken van EU-doelstellingen, ligt in Nederland voor een groot deel bij provincies, gemeenten en waterschappen. Moore⁶² schat dat van alle lokale en regionale regelgeving in de EU-lidstaten zestig tot tachtig procent geworteld is in Europees beleid. In lijn daarmee schat het Comité van de Regio's dat ongeveer zeventig procent van de EU-wetgeving wordt uitgevoerd door decentrale overheden.⁶³ Dat brengt voor decentrale overheden verantwoordelijkheden voor toezicht en handhaving van EU-recht met zich. Ook krijgen zij te maken met de gevolgen van Europees beleid. Dit hoofdstuk gaat in op de relatie tussen Europa en decentrale overheden vanuit de invalshoek van beleidsuitvoering. Wat komt er vanuit Europa op decentrale overheden af, hoe gaan zij hiermee om, wat zijn de kansen en bedreigingen voor gemeenten en provincies en wie helpt hen om zo goed mogelijk met Europese wet- en regelgeving en beleid om te gaan?

In het algemeen kan worden gesteld dat het beleid van decentrale overheden in toenemende mate direct of indirect wordt beïnvloed door Europese wet- en regelgeving. Het is niet eenvoudig in percentages aan te geven hoe groot de invloed van de EU is op de beleidsruimte van lidstaten en hun decentrale overheden. Vooral in politieke en journalistieke kringen wordt betoogd dat vijftig tot tachtig procent van de Nederlandse wet- en regelgeving een Europese oorsprong heeft. Ook waar schattingen gebaseerd zijn op empirisch onderzoek, lopen de percentages behoorlijk uiteen, afhankelijk van de gekozen onderzoeksmethode. Een solide onderbouwing van het percentage Nederlandse wet- en regelgeving dat door de EU beïnvloed is, lijkt vooralsnog onmogelijk. Sowieso moet daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen beleidsterreinen. Het ene beleidsterrein (bijvoorbeeld milieu) is veel meer geëuropeaniseerd dan het andere beleidsterrein (bijvoorbeeld

62 C. Moore, 'A Europe of the regions versus the regions in Europe. Reflections on regional engagement in Brussels', in: *Regional and Federal Studies*, 2008, nr. 5 (zoals geciteerd door Ellen Mastenbroek e.a., o.c., p. 15).

63 Comité van de Regio's, *Een nieuw verdrag, een nieuwe rol voor lokale en regionale overheden*, 2010, p. 8.

cultuur, sociale zekerheid en onderwijs).⁶⁴ Maar dát die invloed bestaat en voortdurend toeneemt, staat buiten kijf. Van Schendelen zegt het zo: *‘Wie toch een idee wil hebben van het gewicht van Europese wet- en regelgeving, kan beter, omgekeerd, op speurtocht gaan naar een binnenslands geldende wet of regel die niet de sporen van Brussel draagt. Dat is stééds meer zoeken.’*⁶⁵

Er zijn veel Europese regels die zonder tussenkomst van de rijksoverheid *‘direct op het bordje van decentrale overheden terecht komen.’*⁶⁶ Het gaat dan bijvoorbeeld om de vier vrijheden uit het oude EG-Verdrag – vrijheid van verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal binnen de EU – die nu zijn neergelegd in het EU-Werkingsverdrag, om de mededingingsregels inzake verboden kartelvorming en misbruik van machtspositie, om de EU-regels voor staatssteun, en om Europese verordeningen, die per definitie een rechtstreekse werking hebben: zij zijn in al hun onderdelen verbindend voor alle rechtssubjecten in de EU-lidstaten. Ook bepalingen uit Europese richtlijnen kunnen een rechtstreekse werking hebben, namelijk wanneer deze *‘voldoende duidelijk en nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn en rechten toebedelen aan particulieren.’*⁶⁷ De belangrijkste categorie van rechtstreeks werkende bepalingen zijn de verdragsbepalingen (vgl. de vier vrijheden) en sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de grondrechten zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

-
- 64 De Jong en Herweijer constateerden na onderzoek dat hooguit zestien procent van de nieuwe Nederlandse regelgeving kan worden toegeschreven aan Europese richtlijnen (E. de Jong & M. Herweijer, ‘Alle regels tellen’, in: *Beleidswetenschap*, 2004, nr. 3, p. 223-241). De bestuurskundigen Bovens en Yesilkagit vonden na empirisch onderzoek dat 12,6 procent van de Nederlandse wetten, 19,7 procent van de Algemene maatregelen van bestuur en 10,1 procent van de ministeriële regelingen die op 31 juli 2003 van kracht waren, gebaseerd waren op een Europese richtlijn (M.A.P. Bovens & Y. Yesilkagit, ‘De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever’, in: *Nederlandse Juristenblad*, 11 maart 2005, nr. 10, p. 520-530). Douma e.a. verrichtten een pilot-onderzoek naar de beïnvloeding van Nederlandse wet- en regelgeving op de beleidsterreinen onderwijs en milieu, door Europese richtlijnen en verordeningen, EU-verdragen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. De onderzoekers constateerden dat op het terrein van onderwijs plm. zes procent van de Nederlandse wet- en regelgeving is beïnvloed door Europa, en op het terrein van milieu zo’n zesenzestig procent (W.Th. Douma e.a., *Europese invloed op regelgeving meetbaar*, in: *Nederlands Juristenblad*, 24 augustus 2007, nr. 29, p. 1828-1834).
- 65 Rinus van Schendelen, ‘Stop de mythes over Brusselse invloed op wetten’, in: *NRC Handelsblad*, 21-10-2004, p. 7.
- 66 Bart Hessel, *Professioneel decentraal beleid door beleidsmatig Europabewustzijn. Een bijdrage aan de discussie over vergroting van het Europabewustzijn bij decentrale overheden*, oktober 2010.
- 67 Europa decentraal, *Rechtstreekse werking van bepalingen uit Europese richtlijnen: regels en risico’s. Een publicatie over rechtstreeks werking van het gemeenschapsrecht en de situaties waarin een decentrale overheid rekening moet houden met dit mechanisme*, Den Haag, december 2009. Of een bepaling uit een Europese richtlijn rechtstreeks werkt, wordt per geval bepaald door een nationale rechter en uiteindelijk door het Europese Hof van Justitie.

4.1 Kansen en bedreigingen bij Europese beleidsuitvoering

Europa biedt decentrale overheden kansen...

Door recht en regelgeving grijpt Europees beleid diep in op decentraal niveau, wat door sommigen als beklemmend wordt ervaren. Maar dat hoeft niet per se het geval te zijn. Europa biedt gemeenten en provincies kansen om het eigen beleid van onderop te versterken, Europese wet- en regelgeving kan worden ingezet als instrument om eigen beleidsdoelen te realiseren.

Brainport Eindhoven

Een goed voorbeeld van samenwerking tussen Europa en decentrale overheden komt uit de regio Eindhoven. Het programma *Brainport 2020* sluit aan bij het project *Europa 2020*. Brainport Eindhoven is de kern van zes regio's die binnen het project samenwerken om Zuidoost-Nederland tot koploper in de internationale kennisindustrie te maken. *Europa 2020* is een plan van de Europese Commissie om tot een slimme, duurzame en inclusieve economie te komen. De Triple Helixaanpak, intensieve samenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen, die de kern van het Nederlandse project vormt, is volgens Eurocommissaris voor regionaal beleid Johannes Hahn een voorbeeld voor andere Europese regio's: *'Als we Europa innoverend willen maken moet dat volgens dit model. De filosofie om research en innovatie te verbinden met regionaal beleid past perfect bij onze plannen voor de andere regio's in Europa.'*⁶⁸ Brainport 2020 zoekt ook nadrukkelijk de aansluiting bij de EU: de netwerkorganisatie kent een EU-taskforce die de activiteiten van de deelnemende organisaties richting Brussel te coördineert: *'Samen de aansluiting zoeken bij Europees beleid is [...] van groot belang. "Wij volgen niet de Brusselse agenda, maar waar nodig moeten we die wel inzetten voor onze eigen agenda", zegt Joep Brouwers, adjunct-directeur van Brainport Development.'*⁶⁹

Ook structuurfondsen zoals het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling⁷⁰ (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds⁷¹ – met als doelstelling om welvaartsverschillen tussen de Europese regio's

68 Van: http://www.brainport2020.nl/nieuws/eurocommissaris_hahn_noemt_20-nederland_als_voorbeeldregio, bekeken op 30 augustus 2013

69 Van: <http://www.brainport2020.nl/nieuws/nieuwsbrief/nieuwsbrief8september2012/indespotlight>, bekeken op 30 augustus 2013

70 Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is een van de Europese structuurfondsen en is onder andere bedoeld om de belangrijkste regionale onevenwichtigheden in de Europese Unie terug te dringen. Aangaande reeds ontwikkelde regio's binnen de EU, zoals in Nederland, richt het fonds zich onder meer op het versterken van de regionale concurrentiekracht en vergroten van de werkgelegenheid. Nederland heeft de mogelijkheid om in de periode 2007-2013 ruim 830 miljoen euro van de EU te gebruiken voor EFRO-activiteiten.

71 Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is een financieel instrument van de Europese Unie voor de ondersteuning van werkgelegenheid in de lidstaten en het stimuleren van economische en sociale samenhang. De uitgaven van het ESF bedragen ongeveer 10% van het totale budget van de EU.

te verkleinen – zijn instrumenten die decentrale overheden die daarvoor in aanmerking komen, in kunnen zetten ten behoeve van de realisatie van hun eigen beleidsagenda.

De gemeente Schiedam⁷² bijvoorbeeld doet dat gericht aan de hand van een beleidsnota Europa, met als doel ‘*positionering van Schiedam in Europa en het verankeren van Europa in Schiedam*’. Schiedam ziet de middelen uit Europese fondsen als net dat financiële zetje in de rug waardoor projecten kunnen worden uitgevoerd en tegelijkertijd gemeentelijke middelen kunnen worden uitgespaard om andere zaken mee te realiseren. De gemeente benadrukt in haar nota dat het niet enkel om subsidies gaat, maar ook om de achterliggende gedachte van het stimuleren van Europese samenwerking en kennisuitwisseling. Daarnaast is zij van mening dat de stad het zich niet langer kan permitteren risico’s te lopen door onvoldoende voorbereid te zijn op de Europese wet- en regelgeving. De Schiedamse visie op Europa en daarbij horende koers getuigen van realisme en kunnen als voorbeeld dienen voor andere decentrale overheden.

De Schiedamse visie

‘In 2013 speelt Schiedam als middelgrote gemeente een vooraanstaande rol in Nederland waar het gaat om aandacht voor en werken met Europa. Zowel de ambtelijke organisatie, het college, de raad als de burgers zien de voordelen in van Europa. Binnen Europa wordt Schiedam gezien als een constructieve en betrouwbare samenwerkingspartner.

*In te zetten **Koers**, ter ondersteuning van de visie:*

- 1. Algemeen uitgangspunt bij in te zetten koers: Schiedam gedraagt zich als een Europese gemeente, kent zowel de beperkingen als de kansen van Europa.
Beleid: Europa is onderdeel van gemeentelijk handelen. Belangrijk is een goede informatievoorziening. Europese netwerkvorming wordt gestimuleerd evenals aanvragen voor subsidies en deelname aan Europese projecten.*
- 2. Uitgangspunt: Europese informatie wordt daadwerkelijk gebruikt door Schiedam.
Beleid: Europese informatie wordt actief verzameld en intern -en naar samenwerkingspartners doorgezonden.
Trainingen zullen over Europa worden georganiseerd.*
- 3. Uitgangspunt: Schiedam zal in de pas lopen met Europese wet- en regelgeving en kent de risico’s als dat niet gebeurt.
Beleid: de gemeentelijke organisatie wordt uitgerust voor en getraind in Europese wet- en regelgeving en het onderkennen van risico’s.*

72 *Kansrijk in Europa*; Gemeente Schiedam: beleidsnota Europa 2009-2013 via [http://www.schiedam.nl/Def/Overheids-Modules/BIS-Module-30/Bestuur-en-organisatie/Gemeenteraad/18-december-2008-Raad/18-december-2008-Raad-Gemeenteraad-18-december-2008-Beleidsnota-Kansrijk-in-Europa-2009-2013-\(VR-1252008\)-beleidsnota-Kansrijk-in-Europa-2009-2013.html](http://www.schiedam.nl/Def/Overheids-Modules/BIS-Module-30/Bestuur-en-organisatie/Gemeenteraad/18-december-2008-Raad/18-december-2008-Raad-Gemeenteraad-18-december-2008-Beleidsnota-Kansrijk-in-Europa-2009-2013-(VR-1252008)-beleidsnota-Kansrijk-in-Europa-2009-2013.html)

4. *Uitgangspunt: Schiedam benut subsidies van de EU voor het realiseren van haar eigen opgaven. Beleid: de nadruk ligt op de meest kansrijke subsidieaanvragen.*
5. *Uitgangspunt: Schiedam kan functioneren als klankbord voor en kent overheden en personen met invloed in Brussel. Beleid: de gemeente stelt zich actief op als het gaat om beïnvloeding van subsidieaanvragen. Om te komen tot voor gemeenten werkbaar Europees beleid en wet- en regelgeving zal bij voorkeur samen worden gewerkt met andere gemeenten en organisaties.*
6. *Uitgangspunt: Schiedam werkt samen in Europa en participeert daarvoor in netwerken en projecten. Beleid: bij de selectie van partners en onderwerpen is de agenda van de gemeente Schiedam richtinggevend.*

Deelname aan netwerken en projecten zal alleen plaatsvinden als er sprake is van een duidelijke meerwaarde en de insteek is dat kwaliteit door Schiedam kan worden geleverd.

De Europese Unie is niet meer weg te denken uit het leven van alledag. Zowel het rijk als de EU zien in dat gemeenten en steden een onmisbare schakel zijn voor het realiseren van EU doelstellingen. Daarmee schept Europa ook kansen voor Schiedam. Bij de inzet op Europa zal de agenda van Schiedam leidend zijn. Europa wordt gezien als een hulpmiddel voor het bereiken van Schiedamse doelen.⁷³

Een Europese subsidie is geen ‘gratis geld’. Het aanvragen alleen al en – wanneer een subsidie eenmaal is toegekend – de verantwoording van de wijze waarop deze is besteed, kost veel tijd. Voor provincies en voor grote en middelgrote gemeenten is het dan ook zinnig om – zoals bijvoorbeeld de gemeente Almere heeft gedaan – voor alle diensten een centraal loket voor Europese subsidies op te zetten. De toenmalige wethouder van financiën van de gemeente Almere, Arno Visser, zegt hierover:

‘Achter dit loket zitten gespecialiseerde ambtenaren die onze diensten alle nodige informatie kunnen geven, zodat ze niet telkens het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Alle subsidieaanvragen uit Almere sluiten tegenwoordig aan bij het bestaande gemeentelijk beleid. Wij vragen geen subsidie aan omdat we per se subsidie moeten hebben.’⁷⁴

Voor kleinere gemeenten is het instellen van een eigen centraal loket voor Europese subsidies een brug te ver, maar in samenwerking met andere kleinere gemeenten in de regio kan het ook voor hen profijtelijk zijn.

Maar Europa is meer dan alleen een wet- en regelgever of een geldpot. Deelname aan Europese kennisnetwerken en andere verbanden biedt gemeenten en provincies in de dagelijkse praktijk voordelen: Europa is een open ruimte waar bijna 500 miljoen mensen leven en werken in een kleine tachtigduizend gemeenten die te maken hebben met gelijksoortige vraagstukken rond thema’s als

⁷³ [http://www.schiedam.nl/Def/Overheids-Modules/BIS-Module-30/Bestuur-en-organisatie/Gemeenteraad/18-december-2008-Raad/18-december-2008-Raad-Gemeenteraad-18-december-2008-Beleidsnota-Kansrijk-in-Europa-2009-2013-\(VR-1252008\)-beleidsnota-Kansrijk-in-Europa-2009-2013.html](http://www.schiedam.nl/Def/Overheids-Modules/BIS-Module-30/Bestuur-en-organisatie/Gemeenteraad/18-december-2008-Raad/18-december-2008-Raad-Gemeenteraad-18-december-2008-Beleidsnota-Kansrijk-in-Europa-2009-2013-(VR-1252008)-beleidsnota-Kansrijk-in-Europa-2009-2013.html)

⁷⁴ ‘Subsidie als paard van Troje’, in: *Binnenlands Bestuur*, 12 oktober 2012, p. 21.

duurzaamheid, immigratie, verstedelijking, sociale zorg, jeugdwerkloosheid, veiligheid et cetera. Er zijn diverse beleidsnetwerken en transnationale samenwerkingsverbanden van decentrale overheden⁷⁵ in Europa die niet fysiek grenzen aan elkaar, maar wel een gemeenschappelijk belang hebben. Deze transnationale netwerken hebben een functioneel karakter. Door de toename van deze netwerken wordt Brussel door sommigen – met name bijvoorbeeld in België – in toenemende mate als de hoofdstad van de Europese regio's beschouwd. Een ontwikkeling die een lange historie kent en onomkeerbaar lijkt te zijn.

Rotterdam en URBACT

Rotterdam was in de periode 2008-2011 lead-partner in het URBACT-project *My Generation*.⁷⁶ URBACT is een uitwisselings- en leerprogramma, onderdeel van het Europese cohesiebeleid, waarin steden samenwerken om oplossingen voor stedelijke problemen te vinden. Om zijn speciale aandacht voor jongeren te onderstrepen, had Rotterdam zichzelf voor 2009 al uitgeroepen tot eerste Europese jongerenhoofdstad. Met *My Generation* kon de stad in samenwerking met Europese partners een vervolg geven aan dat project. Rotterdam ging via *My Generation* met steden als Antwerpen, Warschau, Glasgow en Riga op zoek naar strategieën om het potentieel van jongeren in een stedelijke omgeving beter te benutten.

... maar zorgt ook voor problemen en uitdagingen

Doorwerking van Europees recht en beleid biedt gemeenten kansen, maar stelt hen soms ook voor problemen. Door de toenemende betekenis van het Europese recht wordt de wet- en regelgeving voor gemeenten steeds complexer en vooral kleinere gemeenten missen soms (onder andere) de juridische expertise om regelgeving goed uit te kunnen voeren.

Volgens Hessel hebben lang niet alle gemeenten de uitvoering van Europese wet- en regelgeving op orde, terwijl bedrijven daarentegen steeds beter weten hoe het Europese systeem werkt. Hierdoor gaan zij overheden vaker aanspreken op het niet (goed) toepassen van Europese regels. Het probleem hier, aldus Hessel, is dat managers bij het niet naleven van regels kijken wat de kans is om gepakt te worden. Juristen die wijzen op wat wel en niet mag, vinden daardoor weinig gehoor. Hessel vindt dat een fundamenteel probleem: *'De Europese regels hebben we gezamenlijk vastgesteld, daar moeten we ons ook gezamenlijk aan houden.'*⁷⁷

Daarnaast sluit Europese regelgeving soms niet goed aan op de decentrale praktijk, of zorgt deze voor (te) grote uitvoeringslasten. Een voorbeeld betreft de toepassing van Europese staatssteun- en

75 M. Huyseune en T. Jans, *Representations of local and regional authorities at the European Union*, Brussel, 2005.

76 Van http://urbact.eu/uploads/tx_projectsresultsdocuments/MyGENERATION_results.pdf, bekeken op 3 september 2013.

77 Bart Hessel, 'Decentrale overheden missen kansen in EU', in: SC, nr. 47, 27 september 2010.

aanbestedingsregels op het verlenen van zogenaamde ‘diensten van algemeen (economisch) belang’ (DAEB)⁷⁸ door gemeenten en provincies. In 2005 heeft de Europese Commissie regels opgesteld voor DAEB in het zogenaamde Monti-Kroespakket. De regels zijn – aldus de VNG en het IPO – ingewikkeld en leiden tot disproportioneel hoge administratieve lasten voor Nederlandse decentrale overheden, terwijl hun diensten van algemeen (economisch) belang te klein zijn voor een effect op, laat staan een verstoring van het vrije handelsverkeer binnen de EU. Als democratisch gekozen overheden willen Nederlandse provincies en gemeenten van Europa meer vrijheid om DAEB naar eigen inzicht in te richten. Vooral de criteria voor financiering van DAEB zijn in de ogen van de VNG en het IPO te streng en te ingewikkeld. Bovendien worden voor de Nederlandse decentrale overheden op nationaal niveau al allerlei controle- en borgingssystemen voor goed bestuur in de desbetreffende wetgeving voor het binnenlands bestuur toegepast. Europa zou meer op deze mechanismen moeten vertrouwen en terughoudend moeten omgaan met het aantal en de zwaarte van de regels voor financiering van DAEB door decentrale overheden, zo stellen deze organisaties.⁷⁹

Ook de Europese Dienstenrichtlijn (2006) – in Nederland geïmplementeerd in de Dienstenwet (2009) – brengt aantoonbare lasten voor decentrale overheden met zich. Met de Dienstenrichtlijn wordt beoogd bestaande belemmeringen voor dienstverleners om zich in een lidstaat te vestigen of er tijdelijke diensten te kunnen verrichten, op te heffen. Vooral voor de grensregio’s biedt de Dienstenrichtlijn veel voordelen, omdat daardoor het grensoverschrijdend dienstenverkeer veel soepeler verloopt. Maar implementatie van de richtlijn brengt veel lasten met zich. Alle overheden van de lidstaten moeten nieuwe of gewijzigde regelgeving over diensten toetsen op verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn. Op regelgeving die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt, moet een aanvullende doorlichting plaatsvinden zodat vergunningstelsels aan de Dienstenrichtlijn voldoen. In de implementatiefase moeten de overheden zich aansluiten op een elektronisch Dienstenloket, in Nederland ondergebracht bij het bestaande portal voor ondernemers, www.antwoordvoorbedrijven.nl. De Dienstenrichtlijn verplicht de bevoegde instanties in de lidstaten administratief samen te werken in een grensoverschrijdend elektronisch systeem, het Internal Market Information (IMI) –system, waarmee gegevens voor zowel dienstverlening als controle soepel tussen lidstaten kunnen worden uitgewisseld. Ook brengt de Dienstenrichtlijn decentrale overheden permanente verplichtingen. Nieuwe of gewijzigde regelgeving die onder de reikwijdte van de richtlijn valt, moet bekend worden gemaakt bij de Europese Commissie (notificatieplicht) en vergunningstelsels moeten te allen tijde aan alle voorwaarden van de Dienstenrichtlijn voldoen.

De Dienstenrichtlijn is een voorbeeld van Europese wetgeving die alle Nederlandse decentrale overheden min of meer in gelijke mate raakt. Daarnaast kan gewezen worden op (implementatie

78 DAEB zijn diensten die een (decentrale) overheid van algemeen belang acht, maar die door de markt niet op de door de overheid gewenste wijze worden aangeboden, met name omdat ze niet rendabel zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kinderboerderijen, lokale en regionale omroepen, onderhoud van openbaar groen en openbaar vervoer.

79 Brief van het IPO en de VNG aan Commissaris voor Mededinging Almunia in het kader van de EC-consultatie DAEB (het zgn. Altmark-pakket), 6 september 2010.

van) Europese wetgeving waarvan de nadelen disproportioneel neerslaan bij bepaalde decentrale overheden, zogenaamde *nadeelgemeenten*. Zo bezorgen vrij grote stromen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, mogelijk gemaakt door het vrij verkeer van personen binnen de EU, zoals neergelegd in EU-richtlijn 2004/38, sommige Nederlandse gemeenten een betrekkelijke grote last. Veel arbeidsmigranten worden uitgebuit door malafide huisjesmelkers, sommigen veroorzaken overlast, scholen krijgen te maken met kinderen met een taalachterstand.⁸⁰ Wethouder Norder van Den Haag, waar tussen de twintig en dertigduizend Midden- en Oost-Europeanen ('MOE-landers') wonen, sprak in dit verband over 'de grootste integratieklus voor de gemeente Den Haag'.⁸¹ Norder, en met hem onder meer zijn collega-wethouders van de gemeenten Rotterdam en Westland, vroeg van het kabinet aandacht voor integratie van Midden- en Oost-Europeanen en meer in het algemeen voor de arbeidsmigratie *binnen* de Europese Unie.

4.2 Partners in de beleidsuitvoering

Gemeenten en provincies staan niet alleen in de uitvoering van EU wet- en regelgeving en in het omgaan met de gevolgen van Europees beleid. Zowel binnen Nederland als in Europees verband kunnen zij partners vinden die hen helpen in hun uitvoeringstaak en met wie zij kennis kunnen uitwisselen.

Partners in Europa

De Europese Unie biedt decentrale overheden de mogelijkheid om landsgrensoverschrijdend met elkaar samen te werken, bijvoorbeeld in het verband van een Euregio.⁸² Succesvolle landsgrensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking is een motor voor verdergaande Europese samenwerking. De INTERREG-gelden van de EU vormen een stimulans voor grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden. Deze EU-subsidies kunnen worden beschouwd als 'trigger-money' dat partijen over de streep kan trekken om te investeren in projecten die van Euregionaal belang zijn. Juist regio's in grensgebieden worden nog steeds op verschillende terreinen gehinderd door uiteenlopende nationale wet- en regelgeving. Europese harmonisatie van wet- en regelgeving kan daar iets aan doen, maar de interpretatie en implementatie van Europese regels blijven een nationale aangelegenheid. Samenwerking van decentrale overheden in Euregionaal

80 Gemeente Den Haag, *Monitor Midden- en Oost-Europeanen in Den Haag*, Den Haag, juli 2010.

81 *Trouw*, 1 november 2010.

82 Een Euregio is een vrijwillig samenwerkingsverband van decentrale overheden in grensregio's dat vooral bedoeld is om grensoverschrijdend verkeer op allerlei terreinen (politiek, onderwijs, cultuur, recreatie, wegen, wonen, economische bedrijvigheid etc.) te stimuleren. Euregiobesturen kunnen geen beleidsbepalende beslissingen nemen. Zie: Raad voor het openbaar bestuur, *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen*, Den Haag, mei 2008.

verband, gestimuleerd door de EU, kan helpen om de negatieve gevolgen van uiteenlopende wet- en regelgeving voor burgers, overheden en ondernemingen in grensgebieden te verminderen.⁸³

Partners in Nederland

De rijksoverheid

Gemeenten die bovenmatig negatieve gevolgen ondervinden van (de nationale implementatie van) Europese wetgeving ('nadeelgemeenten') weten de weg naar de rijksoverheid te vinden. Het algemene patroon lijkt te zijn dat zij het Rijk vragen om flankerend beleid. Het Rijk verkent vervolgens samen met de betrokken gemeenten de mogelijkheden daartoe, binnen de door Europa gestelde grenzen, zoekt die grenzen op of probeert ze te verleggen.

Zo pakte toenmalig minister Kamp van Sociale Zaken de handschoen op in het geval van de problemen die bepaalde gemeenten ondervonden door de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa. Hij ging in gesprek met betrokken gemeenten en presenteerde in het voorjaar van 2011 een plan van aanpak tegen illegale arbeid, uitbuiting en overlast van MOE-landers.⁸⁴ De belangrijkste voorgestelde maatregelen hadden betrekking op het verblijfsrecht en raakten daarmee aan de richtlijn voor vrij verkeer van personen binnen de EU. Ook de opvolger van minister Kamp – minister Asscher – erkent dat vrij werknemersverkeer een van de belangrijkste pijlers van de EU is die juist voor Nederland, dat van oudsher een open, internationaal georiënteerde economie kent van belang is, maar óók problemen met zich brengt. Die problemen zijn vooral voelbaar op lokaal niveau. Engbersen vat die problematiek als volgt samen:

'Dit geldt in het bijzonder voor vraagstukken van criminaliteit, huisvesting, leefbaarheid, onderwijs en registratie. Van de thema's dakloosheid en bijstandafhankelijkheid kan overigens gesteld worden dat de omvang beperkt lijkt te zijn. De meest elementaire vraagstukken betreffen de aard en omvang van de arbeidsmigratie en de eisen die dat met zich meebrengt voor huisvesting en lokale, publieke voorzieningen (bijvoorbeeld onderwijs). Voor het ontwikkelen van rationeel lokaal beleid is inzicht in de omvang, diversiteit en dynamiek van de groep arbeidsmigranten van groot belang. Overigens zijn gemeenten voor de ontwikkeling van dat beleid sterk

83 Raad voor het openbaar bestuur, *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen*, Den Haag, mei 2008, p. 79. Voor de periode 2007-2013 (INTERREG IV) heeft Nederland een budget van € 169,2 miljoen toegewezen gekregen voor projecten op het terrein van grensoverschrijdende samenwerking. Aan projecten wordt de eis van co-financiering gesteld. In de praktijk financiert de EU voor ongeveer de helft en komt de overige financiering van de deelnemende overheden en van andere – private en publieke – partners.

84 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 407, nr. 118. Brief van de minister van Sociale en Werkgelegenheid, 14 april 2011. De in deze brief aangekondigde maatregelen hebben overigens betrekking op arbeidsmigratie uit alle EU-landen. De toegenomen migratie uit de zgn. MOE-landen vormde echter de aanleiding voor het plan van aanpak.

*afhankelijk van (semi)private partijen als projectontwikkelaars en woningcorporaties die huisvesting voor deze groep willen organiseren.*⁸⁵

De hier genoemde sociale problemen op lokaal niveau geven volgens Engbersen aan dat het onderscheid tussen het 'integratiebeleid' voor derde landers en het 'vrij-verkeerbeleid' voor EU-arbeidsmigranten arbitrair is. Immers, ook EU-arbeidsmigranten kunnen – ook als zij maar kort in Nederland verblijven – behoefte hebben aan kennis van de taal en van de Nederlandse samenleving. Van overheidswege is er echter voor deze categorie geen verplichtend inburgeringsbeleid. Vooralsnog lijkt overigens het Europees recht niet toe te staan dat een EU-lidstaat een dergelijke plicht kan opleggen aan burgers van andere EU-lidstaten. Het zou in strijd zijn met het binnen de EU geldende vrije verkeer. Dat laat onverlet dat minister van Sociale Zaken Asscher de juridische mogelijkheden wil verkennen om iedereen uit een ander land – of dat nu een EU-lidstaat is of niet – die zich inschrijft in een Nederlandse gemeente te verplichten een participatiecontract te tekenen. Volgens Asscher heeft de EU de afgelopen decennia te sterk de nadruk gelegd op vrij verkeer van werknemers: *'Vrij verkeer van werknemers zonder duidelijk oog voor de problemen die dat met zich meebrengt, leidt tot een asociaal Europa.'*⁸⁶

Het beleid ten aanzien van de EU-migratie is niet erg eenduidig, aldus Engbersen. Het *Europese* beleid legt de nadruk op het vrije verkeer van personen binnen de EU en het faciliteren van arbeidsmigratie binnen de EU. Het *nationale* beleid heeft vooral aandacht voor negatieve aspecten van arbeidsmigratie en wordt daarnaast beheerst door de angst van omvangrijke vestigingsmigratie van burgers uit Oost- en Midden-Europa die een meer dan evenredig beroep doen op sociale voorzieningen van het ontvangende land. En het lokale beleid heeft volgens Engbersen een sterk geïmproviseerd karakter afhankelijk van de aard van de arbeidsmigratie waarmee gemeenten worden geconfronteerd. De lokale beleidsruimte wordt echter beperkt door wettelijke kaders, wat ertoe leidt dat gemeenten sinds de eerste 'Polentop' in 2007 proberen het nationale beleid te beïnvloeden. Sinds eind 2010 is er een bestuurlijk overleg tussen het Rijk en gemeenten met relatief veel arbeidsmigranten uit de MOE-landen (o.a. Rotterdam, Den Haag, Westland, Utrecht, Schiedam, Amsterdam en Eindhoven). Onder het kabinet-Rutte I is het project Arbeidsmigranten gestart. Dat project omvatte maatregelen die gericht zijn op het tegengaan van uitbuiting van arbeidsmigranten door het aanpakken van malafide praktijken van uitzendbureaus, werkgevers en huisjesmelkers en het voorkomen van schijnconstructies en oneerlijke concurrentie met Nederlandse werknemers en ondernemers.⁸⁷ Het kabinet-Rutte II zet dat project voort en vraagt evenals zijn voorganger ook op Europees niveau aandacht voor *'de onbedoelde effecten van EU-arbeidsmigratie'*.

85 Godfried Enbersen, 'Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa en de implicaties voor integratiebeleid', in: Jan Willem Holtslag, Monique Kremer en Erik Schrijvers (red.), *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, WRR, Den Haag, december 2012, p. 113.

86 Minister Asscher in een interview in *de Volkskrant*, 20 februari 2013, naar aanleiding van zijn een dag eerder gepresenteerde 'Agenda migratie'.

87 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 407, nr. 118; Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 407, nr. 132.

Zo bijvoorbeeld in een brief van 24 april 2013, gericht aan de Ierse voorzitter van Europese Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken, waarin de regeringen van Nederland, Duitsland, Oostenrijk en Groot-Brittannië pleiten voor inperking van het vrije verkeer van personen binnen de EU aangezien dat vrije verkeer het binnenlands bestuur van de ontvangende lidstaten behoorlijk belast:

‘Currently, a number of municipalities, towns and cities in various Member States are under a considerable strain by certain immigrants from other Member States. These immigrants avail themselves of the opportunities that freedom of movement provides, without, however, fulfilling the requirements for exercising this right. This type of migration burdens the host societies with considerable additional costs, in particular caused by the provision of schooling, health care and adequate accommodation. On top of this strain on vital local services, a significant number of new immigrants draw social assistance in the host countries, frequently without a genuine entitlement, burdening the host countries’ social welfare systems.’

Een maand later ontvingen de vier lidstaten een reactie van drie Eurocommissarissen: Vivian Reding (Justitie), Laszlo Andor (Sociale Zaken) en Cecilia Malstrom (Binnenlandse Zaken). De klacht van de vier dat hun gemeenten zwaar te lijden hebben onder kosten en problemen door de instroom van EU-immigranten, wordt gevolgd door de drie commissarissen met geen enkel cijfermatig bewijs gestaafd. Zij roepen de vier lidstaten dan ook op eerst met harde cijfers te komen alvorens vooroordelen te voeden en aanpassing van regels te eisen. Daarnaast wijzen zij er op dat veel van wat de vier lidstaten eisen, nu ook al mogelijk is. Zo mag het gastland bij ernstige fraude, met kans op herhaling, de fraudeur een tijdelijk inreisverbod opleggen en heeft een EU-immigrant geen recht op sociale zekerheid als deze niet gewerkt heeft in het gastland. De controle of er gefraudeerd is, is een *nationale* aangelegenheid.⁸⁸ Dat is een heldere boodschap aan het adres van lidstaten die zich willen opstellen als partner van hun decentrale overheden.

Europa decentraal

Veel kennis over Europees recht en beleid is gebundeld bij Europa decentraal. Deze organisatie, opgericht door VNG, IPO, UvW en BZK fungeert als kenniscentrum voor decentrale overheden. Op de website van de organisatie is veel informatie te vinden, verdeeld over verschillende beleidsdossiers. Ook biedt Europa decentraal medewerkers van gemeenten, provincies, waterschappen en hun koepels de mogelijkheid vragen te stellen. De antwoorden op deze praktijkvragen zijn (geanonimiseerd) terug te vinden.

In de jaarverslagen van Europa decentraal wordt een kort overzicht gegeven van de herkomst en het onderwerp van de gestelde vragen:

88 Waar gebrekkige nationale controle toe kan leiden, bleek bijvoorbeeld bij de vrij omvangrijke toeslagenfraude van Bulgaren in Nederland, die aan het licht kwam in het voorjaar van 2013.

Herkomst vragen (in procenten)	2011	2012
Gemeenten	67	64
Provincies	16	18
Waterschappen	7	5
Ministeries	2	3
Overig	8	10

Beleidsonderwerpen vragen (in procenten)	2011	2012
Aanbesteden	48	40
Staatssteun	33	36
Diensten van Algemeen belang	2	6
Dienstenrichtlijn/Vrij verkeer	7,5	5
Europees meldingsplicht	2	5
Milieu, klimaat, energie, duurzaamheid	2	2
Informatiemaatschappij		2
Europees recht en beleid algemeen	2	2
Regionaal beleid/structuurfondsen	1,5	-
Overig	2	2

Verreweg de meeste vragen worden gesteld over staatssteun en aanbesteden. Een groot deel van de vragen over staatssteun in 2011 en 2012 ging over grondtransacties, het financieren van diensten van algemeen economisch belang, duurzame en woningcorporaties, zorg, welzijn en cultuur. Bij aanbestedingsvragen ging het vaak om publiek-publieke samenwerking.

Problemen of te verwachten problemen bij de uitvoering van Europese wet- en regelgeving, zijn voor decentrale overheden een prikkel om, zo mogelijk met gelijkgezinde partners, in de Haagse en de Europese politieke arena, te proberen deze wet- en regelgeving aan te passen.

5. Van decentrale overheden naar Europa: beleidsvorming

Het is steeds meer de Europese Unie en steeds minder de rijksoverheid die de beleidsruimte voor gemeenten, provincies en waterschappen bepaalt op allerlei terreinen zoals milieu, water, natuur, immigratie, diensten en aanbestedingen. Die ontwikkeling wordt in sommige gevallen in gang gezet door de lidstaten zelf, in samenspraak met de Europese Commissie die het (uitsluitende) initiatiefrecht heeft wat betreft nieuwe wetgeving.

De moeilijkheden die gemeenten, provincies en waterschappen ervaren in de uitvoering van Europese wet- en regelgeving, maken duidelijk dat het van groot belang is dat Rijk en decentrale overheden in het *voortraject* van Europese wet- en regelgeving (de fase van belangenbehartiging en deskundigenconsultatie door de Europese Commissie) verkennen wat de mogelijke gevolgen van Europese voorstellen voor decentrale overheden zijn en daar zo nodig (gezamenlijk) actie op ondernemen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een toets op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, subsidiariteit, proportionaliteit en artikel 2 van de wet Financiële Verhoudingen. Daarnaast kan het voor decentrale overheden en hun koepelorganisaties goed zijn om zich proactief in de Europese arena te begeven, om te proberen Europese beleidsoplossingen te vinden voor lokale of regionale problemen.

Veel decentrale overheden lobbyen – net als bedrijven en belangenorganisaties – al jarenlang in Brussel, meestal in een collectief verband (VNG, IPO, Unie van Waterschappen, het Huis van de Nederlandse Provincies, G-4, G-32, Randstadprovincies et cetera). Soms strookt hun inzet met regeringsbelangen, maar soms ook niet. Zie bijvoorbeeld de uiteenlopende standpunten t.a.v. de hoogte en bestemming van de Europese structuurfondsen: de Nederlandse regering zet in op verlaging van deze fondsen en op het alleen bestemmen van deze fondsen voor arme lidstaten – de regering spreekt van ‘onnodig rondpompen van geld’ – maar de decentrale overheden en hun koepelorganisaties denken daar anders over. Zeker uit een oogpunt van effectiviteit is in het algemeen een gezamenlijk optrekken van de verschillende bestuurslagen wenselijk. Echter, als belangen evident uiteenlopen, moet de autonomie van decentrale overheden worden erkend. Waar het dan op aankomt, is een goede uitwisseling van informatie en standpunten en het afstemmen van lobbyactiviteiten. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest bij de (uiteindelijk succesvolle) pogingen van Nederlandse overheden om de Europese richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit, aan te passen: *‘Juist het erkennen en het benoemen van de verschillen in de standpunten van de overheden onderling, en de goed afstemming tussen de overheden, leidden ertoe dat de lobbyacties van VROM, IPO en VNG elkaar versterkten’*, aldus Arends e.a..⁸⁹

89 B. Arends e.a., ‘Schaken op twee borden: de onderhandelingen van de Thematische Strategie Luchtverontreiniging en de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit’, in: S. Goedings e.a. (red.), *Europese milieuwetgeving en decentrale overheden*, Den Haag, 2010, p. 74.

Hoe dan ook heeft zeker ook het Rijk er belang bij dat decentrale overheden uit de voeten kunnen met de (implementatie van) Europese wet- en regelgeving. En daar is decentraal lobbywerk óók op gericht.

Dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop decentrale overheden het Europese beleidsvormingsproces kunnen beïnvloeden. Eerst wordt besproken welke kansen en obstakels er zijn voor effectieve beïnvloeding vanuit het lokale en regionale bestuur. Daarna wordt beschreven wie de belangrijkste partijen zijn met wie decentrale overheden kunnen samenwerken om hun belang in Brussel onder de aandacht te brengen, zowel in Nederland als in Europa.

5.1 Kansen en obstakels bij Europese beleidsvorming

Kansen

Decentrale overheden en hun koepels hebben met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een duidelijkere rol in Europa gekregen. Ze worden vaker door de Europese Commissie geconsulteerd over Europese wet- en regelgeving die zij moeten uitvoeren en bij het toetsen van het subsidiariteitsbeginsel hebben ze een prominentere plaats gekregen. Ook kan het Comité van de Regio's nu een klacht indienen bij het Europese Hof wanneer het recht om geconsulteerd te worden op relevante terreinen niet wordt gerespecteerd.

Het is voor Europa van belang dat decentrale overheden Europese wetten en regels goed uitvoeren. Wanneer de lokale of regionale praktijk niet goed bij de Europese theorie blijkt te passen, kunnen decentrale overheden zich inzetten om deze regels aan te passen. Zo onderkent de Europese Commissie in een mededeling d.d. 23 maart 2011 naar aanleiding van de consultatie over DAEB-regelgeving, dat veel lokale DAEB in geringe of beperkte mate de mededinging in de interne markt verstoren en dat zij zich bij herziening van regelgeving over DAEB zal richten op een meer diverse en proportionele toepassing van de DAEB en staatssteunregels. In een bijeenkomst met een afvaardiging van het Comité van de Regio's op 12 mei 2011 gaf Commissaris Almunia toe dat in de huidige Europese wetgeving onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen de activiteiten van grote multinationale ondernemingen en de dagelijkse dienstverlening door overheidsinstanties:

*'Volgens mij moeten de nieuwe regels worden afgestemd op de omvang en de aard van de te verlenen diensten, omdat de impact op concurrentie en de interne markt van bijvoorbeeld sport en vrijetijdsbesteding in kleine gemeenten verwaarloosbaar is. Daarentegen is het duidelijk dat grote bedrijven die zich met afvalverwerking, energievoorziening of postdiensten bezig houden, wel met andere ondernemingen in Europa concurreren.'*⁹⁰

90 <http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=detail&id=998f8252-4f49-4035-bf58-256745cffe9>. De Haagse wethouder Henk Kool heeft als rapporteur namens het Comité van de Regio's op de bijeenkomst met Commissaris Almunia op 12 mei 2011 een advies aan de Europese Commissie over de Europese aanbestedingsrichtlijn uitgebracht. Zie ook: *Binnenlands Bestuur*, 7 mei 2011, p. 20.

In juli 2011 hield de Europese Commissie naar aanleiding van haar mededeling van 23 maart 2011 een nieuwe consultatie bij de lidstaten om begin 2012 een aangepaste aanbestedingsrichtlijn te presenteren. Het DAEB-dossier toont voorsnog aan dat in elk geval op dit terrein het geluid van decentrale overheden wordt gehoord in Brussel. Het consultatiemodel biedt perspectief voor het leggen van vruchtbare verbindingen tussen Europa en de regio.

De mededeling van de Europese Commissie dat zij zich wil richten op een meer proportionele toepassing van de DAEB en staatssteunregels betekent ondertussen niet dat decentrale overheden op deze terreinen mindert alert hoeven te zijn. De Europese Commissie blijkt in de praktijk nog steeds oog te hebben voor relatief kleine zaken wat betreft vermeende staatssteun. Op 6 maart 2013 maakte zij bekend dat zij een officieel onderzoek zou instellen wegens vermeende staatssteun door vijf Nederlandse gemeenten aan betaald voetbalorganisaties binnen hun gemeentegrenzen. Het gaat daarbij om Eindhoven (PSV), Tilburg (Willem II), Nijmegen (NEC), Maastricht (MVV) en 's-Hertogenbosch (FC Den Bosch). In Europees verband gaat het in deze vijf gevallen in het algemeen om relatief kleine bedragen. Dat Nederlandse gemeenten desondanks als eerste onder de loep worden genomen kan er op wijzen dat de Europese Commissie Nederland hier als testcase beschouwt.

Casus gronddeal gemeente Eindhoven-PSV

In juni 2011 kocht de gemeente Eindhoven voor 48,4 miljoen euro de grond onder het Philipsstadion en het bijbehorende trainingscomplex van eigenaar PSV. De gemeente gaf de gronden vervolgens voor een periode van veertig jaar in erfpacht aan PSV. Dit alles om een faillissement van PSV te voorkomen. Een onafhankelijke taxateur had de grondwaarde bepaald. Om de aankoop te financieren ging de gemeente voor een vergelijkbaar bedrag als de aankoopsom bij een bank rentevaste langlopende lening aan. Over deze transacties geeft de Europese Commissie in haar brief d.d. 5 maart 2013 het volgende commentaar (p. 16):

'De transacties worden bekostigd met staatsmiddelen en verlenen PSV een selectief voordeel. De gemeente heeft een betere kredietrating en kan bij de bank een lening krijgen tegen een betrekkelijk lage rente, die PSV – zeker in een periode van financiële moeilijkheden – zelf misschien niet had kunnen krijgen. Via de verkoop en de erfpacht kan PSV de hypotheek en andere leningen met een veel hogere rente aflossen, in ruil voor de betrekkelijk lage rente die het de gemeente moet betalen.

De Commissie concludeert daarom in deze fase dat de gemeente Eindhoven aan PSV staatssteun heeft verleend in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU⁹¹.

De Commissie verwijt de gemeente Eindhoven niet als een commerciële partij te hebben gehandeld:

'Uit de informatie die de Commissie is verschaft, blijkt niet dat de gemeente enig voornemen had op die transacties winst te maken, maar veeleer dat zij probeerde verlies te vermijden. Zij bouwde garanties in om de transactie neutraal te maken voor de begroting. Dit zou niet acceptabel zijn geweest voor een gemiddelde investeerder in een markteconomie.'

De Commissie constateert overigens dat PSV de deal meteen bij haar had moeten melden, maar dit heeft verzuimd. De Eindhovense wethouder van Financiën Depla verzette zich tegen de voorlopige conclusie van de Commissie:

'Met de regels voor staatssteun in de hand hebben we het gehele proces gevolgd (...). Als je ervan overtuigd bent dat het geen staatssteun is, ga je het ook niet melden.' Depla bestrijdt dat de overheid zich als een commerciële partij moet gedragen zoals de Commissie voorschrijft: 'Dat kan toch niet? Stel dat ik een bedrijf uitkoop om een park of een snelweg aan te leggen, dan gedraag ik me toch zoals de overheid hoort te doen? De kern is dat wij niet de ene marktpartij mogen bevoordelen ten opzichte van de andere. Daarom moeten wij een faire prijs betalen. Dat is de essentie van de staatssteun.'⁹²

Hangende het onderzoek van de Commissie is de gemeente Eindhoven al naar het Hof van Justitie in Luxemburg gestapt. De vier overige gemeenten naar wie de Commissie onderzoek doet, wachten het eindoordeel van de Commissie af.

91 Op grond van artikel 107, lid 1 VWEU is sprake van in eerste instantie verboden staatssteun wanneer aan de volgende vijf criteria is voldaan:

- De steun wordt door de staat verleend of met staatsmiddelen bekostigd;
- De steun komt ten goede aan bepaalde ondernemingen of producties;
- De steun verschaft voordeel aan de onderneming(en) dat zij niet langs normale commerciële weg, via de markt, zou(den) hebben verkregen;
- De steun leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging op de interne markt;
- De steun leidt tot ongunstige beïnvloeding van de tussenstaatse handel.

Staatsteun die in eerste instantie verboden is kan in in tweede instantie worden toegestaan.

De voorwaarden waaronder dit het geval kan zijn worden beschreven in de leden 2 en 3 van artikel 7 VWEU. Zie <http://www.minbuza.nl/ecer/dossiers/staatssteun>. Zie voor een toepassing van staatssteunregels op gebiedsontwikkeling: Bart Hessel, 'Staatssteun en gebiedsontwikkeling: een inventarisatie voor verdere discussies', in: *Bouwrecht*, themanummer gebiedsontwikkeling, november 2012, nr. 149, p. 781-791.

92 'Transactie met PSV geen vluggertje', interview met Staf Depla in *de Volkskrant*, 11 april 2013.

Over staatssteunzaken heeft de Europese Commissie contact met het verantwoordelijke ministerie van de betreffende lidstaat. Wanneer het gaat om (vermeende) steun door decentrale overheden, dan communiceert de Europese commissie daarover met het ministerie van BZK. Daartoe beschikt het ministerie van BZK over een (bescheiden) Coördinatiepunt Staatssteun Decentrale Overheden. Dat Coördinatiepunt geeft decentrale overheden ook informatie over hun verplichtingen bij het naleven van de Europese staatssteunregels.

Het lijkt erop dat decentrale overheden in toenemende mate verwickeld raken in Europese staatssteunprocedures op het terrein van gebiedsontwikkeling. Deze procedures krijgen meestal weinig aandacht in de nationale media, maar de uitkomsten ervan kunnen grote gevolgen hebben voor veel andere lopende of geplande lokale en regionale gebiedsontwikkelingen en vastgoedprojecten.

Casus Damplein, gemeente Leidschendam-Voorburg

Op 23 januari 2013 publiceerde de Europese Commissie haar besluit over de ontwikkeling van het deelplan Damplein van een gebiedsontwikkelingsproject van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Volgens de Commissie heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg onrechtmatige staatssteun verleend aan de betrokken projectontwikkelaar (SJB: Schouten-de Jong Bouwfonds) en wel in de vorm van een verlaging met terugwerkende kracht van de grondprijs en kwijtschelding van de grondexploitatiebijdrage en kwaliteitsbijdrage. De Commissie eist dat 6,9 miljoen euro onrechtmatige staatssteun wordt teruggevorderd van SJB.

De gemeente had samen met SJB een publiek-privaat partnerschap (PPP) op 50/50-basis opgezet om het Damcentrumgebied in Leidschendam te ontwikkelen. De belangrijkste opdracht was om het gebied bouwrijp te maken. De bouwgrond zou aan particuliere bedrijven, waaronder SJB, worden verkocht. Deze bedrijven zouden de bouwfase voor hun rekening nemen. In 2004 werden de grondprijs en de grondexploitatiekosten overeengekomen. De exploitatie werd vertraagd door een procedure voor de nationale rechter, en ondertussen begon de Nederlands woningmarkt te krimpen en kwam de bouw onder druk te staan. In die omstandigheden stemden in een besloten raadsvergadering op 10 maart 2009 alle fracties in met het voornemen van het college de eerder contractueel vastgelegde verkoopprijzen te verlagen en de overeengekomen bijdragen kwijt te schelden, waardoor de totale prijs met 6,9 miljoen euro daalde. Op 23 juni 2012 werd het nieuwe Damplein officieel geopend.

Volgens de Commissie zou een particuliere investeerder handelend onder normale marktomstandigheden niet hebben ingestemd met de retroactieve verlaging van de verkoopprijs en met het kwijtschelden van eerder afgesproken bijdragen ten gunste van SJB.

De maatregelen gaven SJB een duidelijk voordeel. ‘Door de grondprijs te verlagen en de bijdragen kwijt te schelden nam de gemeente het risico van een krimpende woningmarkt over, terwijl SJB dit risico had moeten dragen. Hiermee werd SJB bevrijd van kosten die het anders had moeten maken en zag het zijn concurrentiepositie versterkt ten opzichte van ander projectontwikkelaars, die ook te maken hadden met een krimpende markt. De maatregelen vormen volgens de EU-regels dus staatssteun (...). Leidschendam is geen stedelijk achterstandsgebied⁹³, dat te lijden heeft van marktfalen. Meerdere projectontwikkelaars hadden belangstelling laten blijken om het project voor eigen risico en voor eigen rekening uit te voeren. De steun was dus niet nodig om het project gerealiseerd te krijgen’, aldus de Commissie.⁹⁴

Zowel de gemeente Leidschendam-Voorburg, het samenwerkingsverband Schouten-de Jong Bouwfonds en het Rijk hebben tegen het besluit van de Commissie beroep ingesteld bij het Europese hof van Justitie. In een reactie op het besluit van de Commissie liet het college van B&W van Leidschendam-Voorburg weten blij te zijn met het gerealiseerd Damplein en dat het waardering heeft voor de ontwikkelaar, die het risico heeft genomen om midden in de crisis te investeren in het centrum van Leidschendam. Met het besluit om de grondprijs te verlagen heeft het college naar zijn mening te goeder trouw gehandeld, binnen de juridische kaders.

Het besluit van de Commissie is formeel gericht tot lidstaat Nederland, waardoor het sowieso al van belang is dat ook het Rijk beroep heeft ingesteld. Maar dat is ook om andere redenen niet alleen van belang maar ook logisch. Het besluit van de Commissie kan namelijk gevolgen hebben voor andere lopende en geplande gebiedsontwikkelingsprojecten van decentrale overheden in Nederland en meer in het algemeen voor de beleidsruimte van decentrale overheden om gebiedsontwikkelingsprojecten financieel te ondersteunen met bijvoorbeeld subsidies en het niet-marktconform verstrekken van grond of garanties. Het is een goede zaak dat Europese staatssteunregels overheden prikkelen om zorgvuldig om te gaan met gemeenschapsgelden, en niet onnodig ondernemingen te spekken.

Goed rekening houden met de Europese staatssteunregels kan voorkomen dat decentrale overheden activiteiten van een onderneming financieel ondersteunen die zonder die steun ook door de markt zouden worden ontplooid. Hoe dan ook doen decentrale overheden die van plan zijn om ondernemingen op een of andere wijze financieel te ondersteunen, er verstandig aan terdege kennis te nemen van de Europese staatssteunregels. Vanuit het Coördinatiepunt Staatssteun Decentrale

93 Wanneer Leidschendam in de ogen van de Commissie wél een achterstandsgebied geweest, dan zou staatssteun verenigbaar zijn geweest met EU-regels: door marktwerking alléén zou de herstructurering van het Damplein nooit zijn gerealiseerd. De gemeente had volgens de Commissie onvoldoende aangetoond dat het om een achtergestelde wijk ging en dat revitalisering in het algemeen belang was.

94 Bron: C (2013) final (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/243459/243459_1401841_157_2.pdf)

Overheden, op het ministerie van BZK, wordt gewerkt aan een compacte digitale handreiking die decentrale overheden kan helpen te bepalen voor welke onderdelen van een gebiedsontwikkelingsproject staatssteun kan worden verleend, en welke onderdelen mogelijk strijdig zijn met de Europese staatssteunregels.

Obstakels

Een veelgehoorde klacht over de Europese Unie is dat deze groot, log en bureaucratisch is. Veel lokale en regionale bestuurders en ambtenaren denken daardoor dat het onmogelijk is om invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming. Europa is inderdaad groot, maar dat betekent zeker niet dat er niets mogelijk is. Er zijn echter zoveel verschillende manieren waarop die invloed kan worden uitgeoefend, dat het belangrijk is strategisch te werk te gaan. Decentrale overheden moeten hun weg binnen de Europese instellingen weten te vinden, en gebrek aan richtingsgevoel kan daarbij een belemmering vormen. Daarbij zijn er enkele aandachtspunten die kunnen helpen om de belangrijkste obstakels uit de weg te ruimen.

Gemeenten en provincies die het Europese beleidsvormingsproces willen beïnvloeden, moeten ten eerste duidelijk voor ogen hebben rondom welke thema's het nuttig is om de Europese arena te betreden. Lobbywerk kost veel tijd en inzet, daarom is het aan te raden selectief te zijn in de Europese ambities. Zoals eerder al naar voren kwam, is het goed om de eigen beleidsagenda naast de Europese te leggen om zo overlappende – en dus kansrijke – thema's te identificeren. Een tweede stap is om samenwerking met gemeenten of regio's of netwerken te zoeken die een gedeeld belang hebben, zo krijgt de boodschap extra gewicht. Hier geven de provincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland die sinds 1993 als Regio Randstad gezamenlijk optrekken in Brussel, een goed voorbeeld. Uit de coalitieakkoorden van de vier Randstadprovincies hebben zij in 2011 voor de periode 2012-2015 vier prioriteiten geselecteerd voor hun gezamenlijk optrekken in Brussel: Toekomst Regionaal beleid, Kennis en Innovatie, Duurzame Leefomgeving en Landelijke Gebieden onder Stedelijke Druk. Deze prioriteiten sluiten goed aan op *Europa 2020*, de in 2011 door de Commissie gepresenteerde strategie om van de EU 'een slimme, duurzame en inclusieve economie' te maken. Daartoe stelt *Europa 2020* drie prioriteiten die volgens de Commissie elkaar versterken:

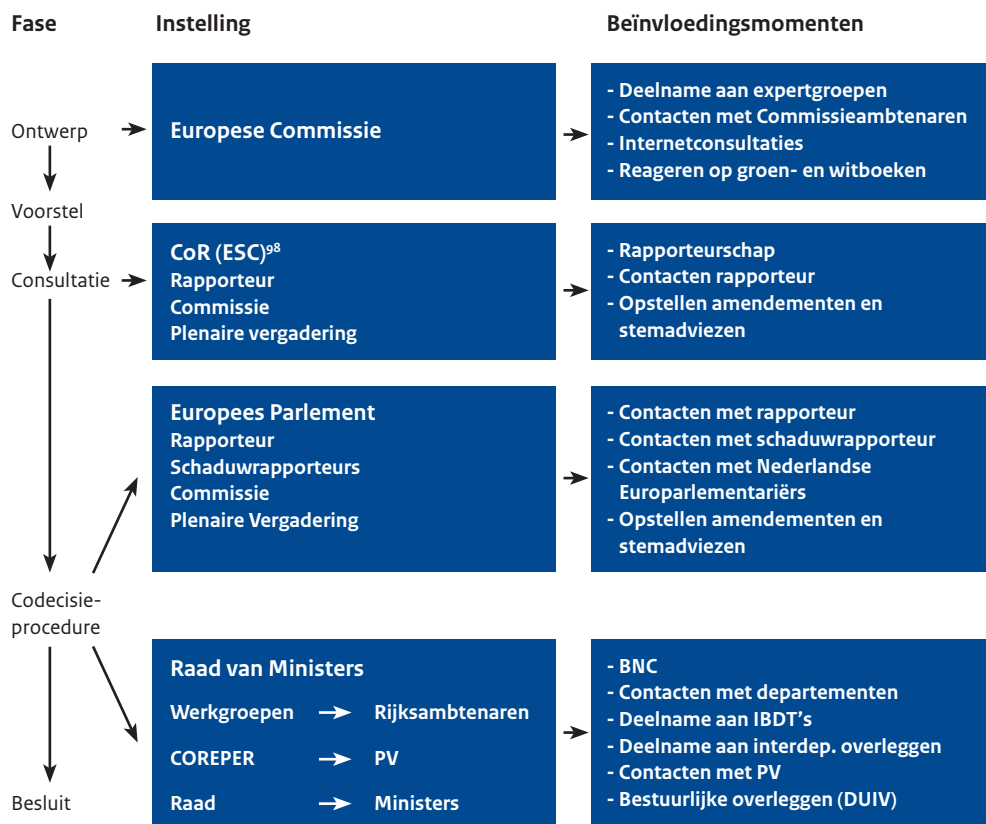
- Slimme groei: voor een op kennis en innovatie gebaseerde economie;
- Duurzame groei: voor een groenere, competitievere economie waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen;
- Inclusieve groei: voor een economie met veel werkgelegenheid en sociale en territoriale cohesie.⁹⁵

Regio Randstad werkt haar meerjarige strategie uit in jaarplannen die parallel lopen aan het werkprogramma van de Commissie dat jaarlijks wordt opgesteld. Op haar vier prioritaire dossiers volgt Regio Randstad de nationale en Europese beleidsvormingsprocessen en probeert zij invloed uit te oefenen bij 'relevante partijen zoals het kabinet, de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement.'⁹⁶ In de volgende paragraaf komen deze partners in de beleidsbeïnvloeding aan de orde.

95 COM (2013) definitief, Brussel, 3 maart 2010, p. 3.

96 Regio Randstad, *De Krachten Gebundeld*, werkplan 2013, p.6.

Dan is het van groot belang om op het juiste moment in het beleidsproces invloed uit te oefenen. Naarmate het besluitvormingsproces verder is gevorderd zal het bijvoorbeeld moeilijker worden om grote veranderingen in de voorstellen aan te brengen. Ten slotte moet gekeken worden wáár de boodschap het best gebracht kan worden; in verschillende fases van de besluitvorming zijn andere actoren aan zet. Het onderstaande schematische overzicht geeft inzicht in de verschillende fases, actoren en beïnvloedingsmomenten van het Europese wetgevingsproces.⁹⁷



Figuur 3: Beïnvloedingsmomenten in het EU-besluitvormingsproces⁹⁹

97 Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt de codecisieprocedure als normale wetgevingsprocedure gezien. In deze procedure heeft het Europees Parlement de bevoegdheid besluiten tezamen met de Raad vast te stellen en heeft de Commissie als enige instelling het recht van initiatief (zie: <http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/besluitvormingsprocedures>).

98 Het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité.

99 S. Goedings, 'Wie klein is, moet groot worden: de decentrale milieulobby in Brussel en Den Haag', in: S. Goedings e.a (red.), *Europese milieuwetgeving en decentrale overheden. Van beleid en recht naar de praktijk via de onderhandelingstafel*, Den Haag, p. 42.

Behalve gebrekkig inzicht in de werking van het Europese besluitvormingsproces, vormt een tekort aan bestuurlijk commitment een obstakel voor effectieve Europese beïnvloeding. In het huidige politieke klimaat zijn bestuurders minder snel geneigd Europa positief tegemoet te treden. Ze maken zich niet populair als ze zich sterk maken voor decentraal beleid met een Europees randje. Hierdoor krijgen ambtenaren die wél gebruik weten te maken van Europese kansen, weinig steun vanuit de top van de organisatie. Ook vallen inspanningen van vertegenwoordigers van decentrale overheden in Brussel daardoor in Nederland niet altijd in vruchtbare aarde.

5.2 Partners in de beleidsvorming

Partners in Nederland

De rijksoverheid

De rijksoverheid voert op verschillende manieren overleg over Europese voorstellen met decentrale overheden en hun koepels, IPO, VNG en in sommige gevallen UvW. Zo maken IPO en VNG deel uit van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).¹⁰⁰ In deze interdepartementale werkgroep worden, de naam zegt het al, nieuwe commissievoorstellen besproken en wordt de eerste stap in de vorming van het Nederlandse standpunt gezet. Op een toenemend aantal beleidsdossiers, vooral op het terrein van infrastructuur en milieu, zijn voorts Interbestuurlijke Dossiersteams (IBDT's) gevormd van vakdepartementen en koepelorganisaties. IBDT's leveren informatie aan voor *impact assessments* door de Europese Commissie. Ook kunnen zij reageren op consultaties door de Europese Commissie of zelf een *position paper* schrijven.¹⁰¹

In december 2008 hebben het Rijk, IPO en VNG het actieplan 'Europa en decentrale overheden' ondertekend, waarin het Rijk en decentrale overheden afspraken hebben gemaakt over interbestuurlijke samenwerking op EU-dossiers met gevolgen voor decentrale overheden. Doel van het actieplan is om in een vroegtijdig stadium tot betere afstemming rond Europese beleidstrajecten te komen. VNG en IPO hebben dit actieplan onlangs geëvalueerd en komen tot de conclusie dat de betrokkenheid van decentrale overheden in de nationale coördinatie is versterkt en dat de samenwerking tussen het Rijk en decentrale overheden is verbeterd. Het met het Actieplan 'Europa en decentrale overheden' geformaliseerde 'Europa Overleg Binnenlands Bestuur' (EOBB), waarin ambtelijk overleg over Europese ontwikkelingen plaats vindt tussen de ministeries van BZK, BZ, VNG, IPO en UvW, zou zich door bovenstaande ontwikkelingen veel meer bezig moeten houden met strategische zaken die van belang zijn in de relatie tussen Europa en het Nederlandse binnenlands bestuur. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan de waarde en de praktische invulling van het subsidiariteitsbeginsel.

¹⁰⁰ IPO en VNG zijn in 2001 toegetreden tot de BNC, mede naar aanleiding van aanbevelingen uit het Rob-advies uit 1998, *Wijken of herijken. Nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*.

¹⁰¹ Ellen Mastenbroek e.a., o.c., 2013, p. 29.

Koepelorganisaties en onderlinge samenwerking

Namens gemeenten en provincies zijn koepelorganisaties VNG en IPO actief in Europa. Ook samenwerkingsverbanden zoals de G4, de Randstadprovincies of de Noordelijke provincies weten hun weg in Brussel te vinden. Provinciale lobbyisten zijn verzameld in het Huis van de Nederlandse Provincies. Zij hebben bijvoorbeeld contact met commissieambtenaren en Nederlandse Europarlementariërs. Meer en meer wordt in een vroeg stadium gereageerd op Europese ontwikkelingen. De agenda van de Europese Commissie wordt nauwlettend in de gaten gehouden, zodat de belangen van lokale en regionale overheden al vanaf het begin van de beleidsvorming worden meegenomen.

Partners in Europa

Het Comité van de Regio's: het belang van decentrale overheden voor de EU geïnstitutionaliseerd

Eén van de meest geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden van decentrale overheden binnen de EU is het Comité van de Regio's (CoR), het in 1994 ingestelde officiële EU-adviesorgaan voor decentrale overheden.¹⁰² Aangezien een groot deel van de EU-wetgeving op decentraal niveau moet worden uitgevoerd, werd het zinvol geacht decentrale overheden te betrekken bij de totstandkoming van Europese wetgeving. Via het CoR wordt die betrokkenheid georganiseerd. De Europese Commissie, de Europese Raad en óók – sinds het inwerkingtreden van het Verdrag van Lissabon – het Europees Parlement, zijn verplicht voorstellen voor beleid of wetgeving voor advies voor te leggen aan het CoR wanneer het voorstellen zijn op beleidsterreinen met impact op het lokale en regionale niveau. Het aantal op die manier geormerkte beleidsterreinen is stapsgewijze uitgebreid.¹⁰³

Met de oprichting van het CoR werd niet alleen beoogd decentrale overheden een – formele – rol te geven in het Europese wetgevingsproces, maar ook een brug te slaan tussen burgers en de Europese Unie, vanuit de gedachte dat de leden van het CoR weten wat er in Brussel speelt en dit kunnen overbrengen aan hun burgers. En andersom weten wat er in hun lokale en regionale gemeenschappen speelt en die kennis kunnen gebruiken in hun Europese adviesfunctie.

102 Zie artikel 13 lid 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU): '*Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie worden bijgestaan door een Economisch en Sociaal Comité en een Comité van de Regio's, die een adviserende taak hebben*'. Zie voorts de artikelen 300, 305, 306 en 307 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en Protocol nr. 2, gehecht aan VEU en VWEU, 'betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid'.

103 In het Verdrag van Maastricht (1992), dat ten grondslag lag aan de oprichting van het Comité van de Regio's, werden vijf 'adviesplichtige' beleidsterreinen genoemd: economische en sociale cohesie, trans-Europese netwerken, gezondheid, onderwijs en cultuur. Het Verdrag van Amsterdam (1999) voegde daar vijf beleidsterreinen aan toe: werkgelegenheid, sociaal beleid, milieu, beroepsopleidingen en vervoer. Met de inwerkingtreden van het Verdrag van Lissabon (2009) zijn daar nog eens vier beleidsterreinen aan toegevoegd: civiele bescherming, klimaatverandering, energie en diensten van algemeen belang.

Bij monde van het CoR, hun formele Europese ‘spreekbuis’¹⁰⁴ laten de decentrale overheden weten dat zij zichzelf zien als de uitgelezen overheden om een brug te slaan tussen de EU en de burger. In een medio 2011 uitgebracht advies brengt het Comité van de Regio’s naar voren dat ‘*regionale en lokale overheden de meest aangewezen organen zijn om een beter begrip van het EU-burgerschap te bevorderen en om dat burgerschap, en de concrete voordelen daarvan voor mensen zichtbaar te maken, ook door te wijzen op de tastbare gevolgen van het EU-beleid voor het leven van de burgers.*’¹⁰⁵ Als overheden die het dichtst bij de burger staan, zijn lokale en regionale overheden ook de aangewezen kanalen voor de verspreiding van informatie over de rechten die het Europees burgerschap met zich meebrengt, met name het recht op vrij verkeer en verblijf, aldus het Comité van de Regio’s.

Voor de Europese Commissie speelde voorts mee dat een versterking van de institutionele positie van decentrale overheden – door de oprichting van het CoR – voor haar een ‘welkom tegenwicht’ vormde tegen de sterke positie van nationale regeringen in de EU.¹⁰⁶

Het CoR is een voor velen onbekend orgaan. Media berichten er vrijwel nooit over, terwijl het CoR zichzelf ziet als een belangrijke bruggenbouwer tussen Europa en burgers en spreekbuis van overheden die essentieel die zijn voor de uiteindelijke uitvoering van Europese wet- en regelgeving. Reden voor de Raad om hieronder nader in te gaan op de samenstelling, de werkwijze en het belang van dit Comité.

Samenstelling en werkwijze van het CoR

Het CoR bestaat sinds juli 2013 – met de toetreding van Kroatië tot de EU – uit 353 leden (en evenzoveel plaatsvervangende leden), allen vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden van een van de 28 EU lidstaten. De Nederlandse delegatie heeft recht op twaalf van de 353 zetels. Zes leden (en zes plaatsvervangende leden) worden voorgedragen door de VNG, en eveneens zes leden (en zes plaatsvervangende leden) door het IPO. De leden worden op voordracht van de lidstaten voor een periode van vijf jaar¹⁰⁷ benoemd door de Europese Raad. De leden van de 28 nationale delegaties zijn verdeeld over vier politieke fracties, die de belangrijkste Europese politieke stromingen vertegenwoordigen.¹⁰⁸ Het CoR komt jaarlijks vijf keer in een plenaire zitting

104 Het missiestatement van het Comité van de Regio’s luidt als volgt: ‘*Wij zijn de ambassadeurs van Europa in de steden en de regio’s en de spreekbuis van de lokale en regionale overheden op EU-niveau. We voeren een directe dialoog met onze medeburgers over de verworvenheden en de toekomstige uitdagingen van Europa, zodat ze met eigen ogen kunnen zien hoe het EU-beleid wordt uitgevoerd en welke resultaten daarbij worden geboekt.*’

105 Comité van de Regio’s, ‘Advies over het verslag van de Europese Commissie 2010’, in: *Publicatieblad van de Europese Unie*, C 166/3, 7 juni 2011, p. 3.

106 R.A.A. de Rooij, o.c., p. 27. Zie ook: S. Goedings e.a. (red.), *Europese milieuwetgeving en decentrale overheden. Van beleid en recht naar de praktijk via de onderhandelingstafel*, Den Haag, 2010, p. 18.

107 In het Verdrag van Lissabon is het mandaat van het CoR verlengd van vier naar vijf jaar, zodat dat mandaat gelijk loopt met dat van de overige EU-instellingen, met name het Europees Parlement.

108 De Europese Volkspartij (EVP), de Partij van de Europese Sociaal-Democraten (PSE), de Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa (ALDE) en de Unie voor een Europa van Naties / Europese Alliantie (UEN / EA).

bijeen. Het opstellen van adviezen – ongeveer 150 per jaar – vormt de kerntaak van het CoR. Het opstellen van ontwerpadviezen wordt verdeeld over de zes commissies van ongeveer 100 leden van de CoR¹⁰⁹ die elk een afspiegeling vormen van de politieke en nationale samenstelling van het CoR. De zes commissies hebben naast een voorzitter en twee vicevoorzitters, elk vier ‘politieke coördinatoren’ voor de vier fracties. Voor elk adviestraject wordt een ‘rapporteur’ aangewezen. Deze stelt een eerste ontwerpadvies op. Daarbij is het algemene beoordelingskader van het CoR leidend: het CoR stelt zich op als hoeder van de beginselen van subsidiariteit, nabijheid en samenwerking.¹¹⁰ Tijdens de plenaire behandeling kunnen amendementen worden ingediend. Adviezen van het CoR worden met een gewone meerderheid vastgesteld. Na vaststelling worden de adviezen naar de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement gestuurd en in het Publicatieblad van de Europese Unie bekend gemaakt.

Het belang van het Comité van de Regio's

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de formele positie van het CoR versterkt. Het aantal beleidsterreinen waarop de Europese Commissie, de Raad en nu ook het Europees Parlement, bij voorstellen voor beleid en wetgeving zijn verplicht het CoR om advies te vragen, is uitgebreid. Het CoR kan voorts de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad vragen stellen als zij zijn standpunt niet in aanmerking nemen, en het kan een verzoek indienen om voor de tweede keer over hetzelfde wetgevingsvoorstel te worden geraadpleegd als dat substantieel is gewijzigd tijdens de behandeling ervan door de andere EU-instellingen. Ook heeft het CoR het recht gekregen om bezwaar te maken bij het Europese Hof van Justitie bij mogelijke inbreuken op het subsidiariteitsbeginsel of als het recht om geconsulteerd te worden op relevante terreinen, niet wordt gerespecteerd.

Of en in hoeverre het CoR met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ook *in de praktijk* een sterkere positie zal krijgen in de EU-arena, zal nog moeten blijken. Op voorhand kunnen wel enkele relativeringen bij de feitelijke positionering van het CoR én bij het belang van dat orgaan voor

109 Het CoR kent zes gespecialiseerde commissies, en wel voor 1) Territoriale Cohesie (COTER), 2) Economisch en Sociaal Beleid (ECOS), 3) Milieu, Klimaatverandering en Energie (ENVE), 4) Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Onderzoek (EDUC), 5) Burgerschap, ‘Governance’, Institutionele en Externe Aangelegenheden (CIVEX), en 6) Natuurlijke hulpbronnen Gedecentraliseerde Samenwerking.

110 Het CoR omschrijft deze drie beginselen als volgt:

- 1) *Subsidiariteit*: besluiten in de EU moeten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen; de EU dient derhalve geen taken op zich te nemen die thuishoren bij nationale, regionale of lokale overheden.
- 2) *Nabijheid*: alle bestuurslagen dienen ‘dicht bij de burger’ te opereren, in het bijzonder door hun werk op doorzichtige wijze te organiseren, zodat de burgers weten wie wat doet en hoe zij hun stem kunnen laten horen.
- 3) *Samenwerking*: verstandig Europees bestuur houdt samenwerking in tussen Europese, nationale, regionale en lokale overheden, die alle vier onmisbaar zijn en bij het hele besluitvormingsproces dienen te worden betrokken. (<http://cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341>).

de Nederlandse decentrale overheden worden geplaatst. Zo stellen sommigen – bijvoorbeeld De Rooij¹¹¹ – dat het CoR ‘slechts’ een adviserend orgaan is, en dat met aanpassingen in het Verdrag van Lissabon is *gebleven*. Daarnaast kan worden vastgesteld dat het CoR een grote diversiteit van de lokale en regionale leden representeert en dat er grote verschillen zijn in bevoegdheden en economische ontwikkeling van de decentrale overheden en gemeenschappen die zij vertegenwoordigen. Het CoR wordt door sommige insiders vooral beschouwd als een ‘ontmoetingsplaats’ voor regionale en lokale bestuurders. Daardoor zijn de adviezen nogal eens betrekkelijk ‘kleurloos’ met als gemene deler het wijzen op de noodzaak van decentrale beleidsruimte en het waken voor hoge financiële en administratieve lasten voor decentrale overheden. Een andere verklaring voor de – alom vermeende – vrij beperkte invloed van het CoR is dat het CoR door de Europese Commissie pas wordt geconsulteerd *nadat* het Commissievoorstel is gepubliceerd, en niet al in de ontwerpfasen waarin de Commissie lidstaten en belangenbehartigers consulteert.¹¹² Een complicerende factor is voorts dat het CoR in verschillende opzichten een concurrent lijkt te zijn van het Europees Parlement. Beide organen bestaan goeddeels uit rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers¹¹³ en zijn in dezelfde politieke fracties verdeeld. Een groot verschil, in het nadeel van het CoR, tussen beide organen is dat de lokale en regionale bestuurders die lid zijn van het CoR dit ‘erbij doen’ naast hun reguliere bestuurlijke baan in hun lidstaat, terwijl het lidmaatschap van het Europees Parlement een fulltimebetrekking is. Getalsmatig gezien is de positie van de Nederlandse delegatie in het CoR met 12 van de 353 zetels vrij onbeduidend. Aangezien zes van de twaalf Nederlandse zetels voor gemeenten zijn bestemd, vallen veruit de meeste van de ruim 400 Nederlandse gemeenten – in de woorden van De Rooij¹¹⁴ – ‘buiten de boot’. De twaalf Nederlandse provincies zijn met hun zes zetels in principe in een betere positie om hun stem te laten horen in het CoR.

Het rapporteurschap van een CoR-advies biedt mogelijkheden voor leden om een stempel te drukken. Daarbij is het voor Nederland van belang dat de Nederlandse afvaardiging selectief inzet op thema’s die van strategisch belang zijn voor de Nederlandse decentrale overheden. CoR-rapporteurschappen kunnen aantoonbaar doorwerken in Europees beleid. In de literatuur wordt in dit verband gewezen op een CoR-advies uit 1998 over de EU-structuurfondsen, waarbij op aandringen van Nederland werd gepleit voor meer Europees geld voor de grootstedenproblematiek. Het gegeven dat de Rotterdamse burgemeester Peper rapporteur van dat advies was, zou daaraan hebben bijgedragen. En dat Peper in die tijd ook nog eens voorzitter was van Eurocities, een vereniging die de belangen behartigt van grote EU-steden, zou daarbij ook geholpen kunnen hebben.¹¹⁵

111 R.A.A. de Rooij, o.c., p. 31.

112 B. Hessel, De rol van de Nederlandse decentrale overheden in het Europese wetgevingsproces, in: *Regelmaat*, 2003, nr. 2, p. 62.

113 (*Benoemde*) Nederlandse burgemeesters en Commissarissen van de Koning die lid zijn van het CoR vormen hier een uitzondering.

114 R.A.A. de Rooij, o.c., p. 31.

115 R.A.A. de Rooij, o.c., p. 29.

Een recenter voorbeeld van de vruchten die een rapporteurschap op kunnen leveren, is het CoR-rapporteurschap van de Haagse wethouder Kool op het terrein van aanpassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn. In mei 2011 nam de plenaire vergadering van het CoR het advies van rapporteur Kool aan.¹¹⁶ In het advies wordt gepleit voor vereenvoudiging van de aanbestedingsregels, meer flexibiliteit en een verhoging van drempelbedragen. Bij de opstelling van het advies kon wethouder Kool ook putten uit goede ervaringen van zijn eigen gemeente. Een van de aanbevelingen in het CoR-advies komt rechtstreeks daaruit voort: het advies om te gaan werken met een zogenaamd ‘aanbestedingspaspoort’, een soort bewijs van geschiktheid dat moet voorkomen dat bedrijven bij aanbestedingen steeds opnieuw dezelfde documenten moeten overleggen. Op initiatief van het midden- en kleinbedrijf had de gemeente Den Haag eerder, in 2007 een dergelijk paspoort ingevoerd, tot tevredenheid van betrokken partijen. Gedurende het gehele adviestraject hield Kool niet alleen contact met het CoR, maar ook met andere relevante actoren zoals het Europees Parlement en de Nederlandse Eerste Kamer. Met steun van het CoR organiseerde Kool voorts een workshop in Brussel met experts op het terrein van de Europese aanbestedingsregels. Bij zijn optreden als rapporteur werd Kool – net als andere rapporteurs – veeleer gezien als ‘bestuurder van een stad in Europa’ dan als vertegenwoordiger van een bepaalde politieke stroming of partij. Het Europees Parlement heeft het advies van het CoR in grote lijnen overgenomen.

Naar verwachting zal de Commissie in de loop van 2013 een concept van een nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn naar buiten brengen. In de aanloop naar de herziening van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn presenteerde Cor Lamers, toenmalig burgemeester van Houten, als rapporteur van de CoR in februari 2012 een verkennend advies van het CoR over de beoogde herziening van de in 2006 vastgestelde Europese luchtkwaliteitsrichtlijn. Vanwege de grote invloed van deze richtlijn op het lokale beleid had de Commissie het CoR om advies gevraagd. De huidige luchtkwaliteitsrichtlijn brengt problemen met zich voor steden in regio’s in de EU. Vele van hen halen de normen niet, wat gevolgen heeft voor de volksgezondheid. In het rapport van het CoR wordt aandacht gevraagd voor de beperkte mogelijkheden die lokale en regionale overheden hebben om de luchtkwaliteit te verbeteren, terwijl tegelijkertijd maatregelen en financiële gevolgen juist op hen worden afgewenteld. In zijn advies stelt het CoR daarom dat de EU in plaats van dure *end of pipe*-maatregelen op lokaal niveau, in moet zetten op een multilevel-governanceaanpak en een streng bronbeleid. De bij de presentatie van het advies aanwezige vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de Europese Commissie onderschreven de hoofdlijnen van het advies en riepen de lidstaten op om in ieder geval niet in te zetten op nog strengere normen aangezien de huidige normen vaak al niet worden gehaald. Landen die indertijd voor strenge normen waren, waren ook de eersten om gebruik te maken van de flexibiliteit in het beleid.¹¹⁷

116 <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=44684927-5df6-42c6-gafo-f6641c6393e9>. De tien belangrijkste aanbeveling zijn opgenomen in een Engelstalige brochure van de gemeente Den Haag (*The 10 principal recommendations for amendment of the EU Public Procurement Directives*), waarmee rapporteur Kool ‘de boer op’ ging en gaat)

117 http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/milieu_mobiliteit/2012/20120210_rapport_lucht1x.pdf

Rapporteur Lamers geeft de volgende toelichting op het CoR-advies over een nieuwe Europese luchtkwaliteitsrichtlijn:

‘De verschillende bestuurslagen, Europa, nationaal, regionaal en lokaal, moeten soepel met elkaar omgaan als het gaat om luchtkwaliteit. Neem het Rijnmondgebied, daar kun je lokaal, regionaal en nationaal veel voor elkaar krijgen, maar zonder bronbeleid uit Europa is het dweilen met de kraan open. Uit Brussel moeten de eisen komen voor bijvoorbeeld schonere industrie en auto’s. Lokaal en regionaal regelen we de concrete maatregelen, de metingen of de locaties van milieuzones. Het bestrijden van luchtvervuiling heeft alleen zin als Europa de juiste condities schept.

Je moet Europa dus serieus nemen, want de aanpak van veel problemen van gemeenten lukt niet meer in Den Haag alleen. Dat wordt vaak nog onderschat. Brussel is er niet alleen voor de subsidies, maar ook voor het beleid.’¹¹⁸

Op het dossier luchtkwaliteit borduurt bijvoorbeeld Regio Randstad voort op het rapport van het CoR. Dat doet zij samen met elf andere regio’s in het *Air quality Initiative of Regions* (AIR). AIR heeft een aantal doelstellingen geformuleerd die zij graag opgenomen ziet in de nieuwe Richtlijn Luchtkwaliteit. De basis is dat de lucht schoner moet worden. Bronbeleid is het adagium: de bron van de vervuiling aanpakken (bijvoorbeeld transport, gebouwen, industrie, voertuigen en brandstof). Luchtvervuiling heeft verschillende oorzaken, met als gevolg dat een integrale benadering noodzakelijk is. Daarom lobbyt AIR bij verschillende DG’s van de Europese Commissie zoals milieu, vervoer maar ook landbouwbeleid. Dat geldt ook voor Europarlementariërs die deze onderwerpen in portefeuille hebben. Gezien de kritische massa die AIR vertegenwoordigt, is het netwerk een relevante gesprekspartner voor mensen die bij de Europese instellingen werken.

Een laatste voorbeeld van een niet-bindend advies van de CoR dat invloed heeft (en heeft gehad) op de Europese besluitvorming is het CoR-advies *Innovatie voor duurzame groei: een bio-economie voor Europa* dat op 30 november 2012 is vastgesteld door het CoR.¹¹⁹ Het advies was een reactie op een mededeling van de Commissie¹²⁰ waarin de Commissie oproept tot een verschuiving naar meer en duurzamer gebruik van hernieuwbare hulpbronnen en tot een overgang van een op fossiele hulpbronnen gebaseerde maatschappij naar een biomaatschappij met steun van onderzoek en innovatie. Rapporteur van dat CoR-advies was Rogier van der Sande, gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland. De ervaring van de provincie Zuid-Holland leert dat de impact van een CoR-advies in het Europese beleidsproces afhangt van vijf factoren:

- de timing van een advies;
- de maatschappelijke positie van de rapporteur;
- de aard van het Commissievoorstel (wetgevend of niet);
- de overtuigingskracht en het lobbypotentieel van de rapporteur;
- ervaringen van de rapporteur op het gebied van integrale beleidsvorming.

¹¹⁸ Cor Lamers, ‘Europa is het loket waar je luchtkwaliteit regelt met goed bronbeleid’, in: *Gemeenten en Europa: een partnerschap met potentie. Twaalf inspirerende interviews met bestuurders*, VNG, Den Haag, 2013, p. 19.

¹¹⁹ CDR 1112-2012 (www.cor.europa.eu).

¹²⁰ COM (2012), 60 final.

In de eerste plaats kan wat betreft de timing van een advies gesteld worden dat een CoR-advies in waarde stijgt wanneer het Europees Parlement nog geen standpunt heeft ingenomen of Commissiebehandeling heeft plaatsgevonden. Officiële tekstvoorstellen richting het Europees Parlement kunnen door de CoR-rapporteur pas worden gedaan na vaststelling van het definitieve rapport in de plenaire vergadering. Los van de ambitie tot meer parallelle behandeling van dossiers tussen het CoR en het EP draagt een gemiddelde behandeling van 5-7 maanden niet altijd bij aan het vergroten van de Brusselse impact en effectiviteit. Door strategisch werk van rapporteur Van der Sande werd het dossier Bio-economie alsnog op de agenda van het CoR gezet hoewel in eerste instantie niet prioritair.¹²¹ Aangezien het Europees Parlement – mede door een alerte lobby vanuit het Huis van de Nederlandse Provincies – werd geattendeerd op het dossier en uiteindelijk pas op 13 november 2012 zijn eigen rapporteur benoemde en het CoR op 30 november 2012 zijn eigen rapport plenair al had goedgekeurd, werd de positie van het CoR in het Brusselse speelveld versterkt.¹²² Belangrijke elementen uit het CoR-rapport hebben hun weg weten te vinden naar het Europees Parlement.¹²³

Ten tweede kan een CoR-rapporteur door zijn of haar maatschappelijke positie (lokaal of regionaal bestuurder) voor het advies en de verbindende rol, gebruik maken van de ervaringen van direct betrokkenen uit de regio (bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheden et cetera), wat de kwaliteit van het advies ten goede komt en de meerwaarde ervan vergroot. Doordat rapporteur Van der Sande van het begin af aan de koppeling legde met het nationale topsectorenbeleid rond bio-economie en hij als CoR-rapporteur de link wist te leggen met de aanwezige potentie in de regio Zuidwest-Nederland en Vlaanderen (Delta-regio) kreeg het rapport in Nederland en Vlaanderen veel aandacht. Vanuit een triple-helixbenadering kon rapporteur Van der Sande een interessant aanbod doen aan de leden van de Biobased Delta¹²⁴ en overige regionale marktpartijen en als verbindende schakel richting Brussel optreden. Cruciaal daarbij was vooral een provincieoverstijgende en vooral (boven-)regionale aanpak. De samenwerking rond de bio-economie in de regio Zuidwest-Nederland kreeg daardoor een extra impuls.

121 Besluit van de EDUC-commissie van het CoR, d.d. 24 april 2012.

122 Zie legislative observatory European Parliament, Rapporteur dhr. Bartolozzi: *Innovating for sustainable growth: a bioeconomy for Europe*. (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2012/2295%28INI%29&I=en>).

123 Zowel het uiteindelijke advies van rapporteur Bartolozzi van de EP-commissie ENVI (Milieu, Volksgezondheid en Voedselveiligheid) en de opinies van de EP-commissies REGI (Regionale ontwikkeling) en ITRE (Industrie en Onderzoek) bevatten letterlijke verwijzingen en overnames gebaseerd op het CoR-advies (bron: impact-analyse opgesteld door het ALDE-secretariaat / Huis van de Nederlandse provincies).

124 De biobased Delta is een samenwerkingsverband van bedrijven, kennisinstellingen en overheden in Zuidwest-Nederland (Zeeland, Noord-Brabant/West-Brabant en Zuid-Holland). Het doel is om de transitie van de huidige economie in de richting van een *biobased economy* te versnellen door onderzoek naar en innovaties en marktintroductions op het gebied van *biobased* grondstoffen, halffabricaten en/of eindproducten. Zie: <http://www.biobaseddelta.nl/>.

Ten derde bepaalt *de aard* van het Commissievoorstel waarop het CoR zijn advies geeft, mede de impact die CoR-adviezen kunnen hebben in het Brusselse speelveld. Kijkend naar de institutionele verhoudingen bij gewone wetgevingsprocedures¹²⁵ blijft de rol van het CoR beperkt tot het verstrekken van een advies. Wanneer de Europese Commissie een niet-wetgevend voorstel doet (witboeken, groenboeken, overige mededelingen), is er informeel veel meer ruimte voor een adviesorgaan als het CoR om bijvoorbeeld de Europese Commissie van bruikbare informatie te voorzien bij de totstandbrenging van nieuw beleid. Aangezien de Europese Commissie bij de totstandkoming van Europees beleid rond de bio-economie nog geen duidelijke richting had bepaald en zich ook openstelde voor suggesties, kon het CoR gebruik maken van de regionale en lokale ervaring aanwezig in het CoR. Mede doordat de rapporteur de regionale dimensie van de bio-economie voortdurende benadrukte, kon hij invulling geven aan het benodigde regionale profiel en een concreet bod doen richting de Europese Commissie gebaseerd op de praktijk in de regio.

In de vierde plaats kan worden opgemerkt dat door het ontbreken van een afdwingmacht van het CoR in de normale wetgevingsprocedure,¹²⁶ de impact van een CoR-advies sterk afhankelijk is van de overtuigingskracht en het lobbypotentieel van de rapporteur. Na de goedkeuring van een CoR-advies door de plenaire CoR-vergadering, begint het werk van de rapporteur pas echt om de definitieve boodschappen bij de Europese instellingen te waarborgen. Het hangt daarbij sterk af van de handigheid van de rapporteur in welke mate coalities via partijlijnen of bijvoorbeeld via contacten met Nederlandse (en ook buitenlandse) Europarlementariërs kunnen worden gesmeed. Rapporteur Van der Sande koos voor een aanpak waarbij de Europese Commissie nauw werd betrokken en waarbij met leden van het Europees Parlement ook tijdens het schrijfproces informatie werd uitgewisseld. Dit had onder andere tot gevolg, dat gedeputeerde Van der Sande letterlijk bij iedere belangrijke Europese conferentie of bijeenkomst door de Europese Commissie werd betrokken als spreker en een positie kon opbouwen en de regio optimaal kon positioneren.¹²⁷

Ten vijfde kan de regio juist via een CoR-rapporteurschap concrete ervaringen op het gebied van integrale beleidsvorming naar voren brengen. Integraliteit, *multi-fund programming* en cross-sectorale prioriteiten zijn niet meer weg te denken uit Brusselse beleidsteksten. De Europese Commissie wenst op inhoudelijke thema's (via onder andere de zogenaamde 'interservice consultatie') tot integraliteit en afstemming tussen de verschillende beleidsvisies te komen. In de praktijk opereren

125 Zie *Verdrag van Lissabon*, Hoofdstuk 3 'De adviesorganen van de Europese Unie', artikel 256 bis, lid 1.

126 Hierbij wordt niet bedoeld op recht van het CoR om een zaak aanhangig te maken wanneer het meent dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geschaad, zie *Verdrag van Lissabon*, Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, art. 8., maar op de institutionele verhouding tussen het CoR als adviesorgaan en de beslisnemers Europees Parlement en Raad van Ministers bij tachtig procent van de inhoudelijke onderwerpen.

127 Openingspeech, Eurocommissaris Geoghegan-Quinn *Irish Presidency Conference on the Bioeconomy*, Dublin, 14 februari 2013, hierin verwijst zij letterlijk naar de goede samenwerking met CoR-rapporteur Van der Sande, p. 4 en de regio Zuid-Holland, p. 7, zie: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/geoghegan-quinn/headlines/speeches/2013/documents/20130214-bioeconomy_en.pdf.

de afzonderlijke DG's van de Europese Commissie naar Frans model echter nog al te vaak apart van elkaar – verkokering op Europees niveau – wat integrale beleidsvorming en beleidsuitvoering kan belemmeren.

De mededeling van de Commissie over de bio-economie voor Europa, waarop het CoR heeft geadviseerd, is ondertekend door vijf DG's en is daarmee een prestatie van formaat, maar eerder uitzondering dan de regel. De verdere realisatie van de ambities rond de bio-economie zal vragen om meer afstemming en coördinatie.¹²⁸ Juist de regio kan als verbindende schakel tussen de beleidsdivisies optreden door partijen uit verschillende geledingen bij elkaar te brengen. Veel onderwerpen rond milieu, innovatie, klimaat vragen om een integrale, sector en DG-overstijgende aanpak. Meer coördinatie tussen de beleidssectoren en interactie tussen de diensten zijn daarom gewenst.

Uit het CoR-advies over een bio-economie voor Europa:

*'Ten aanzien van de bio-economie is er meer aandacht nodig voor strategie en beleid, regelgeving en stimuli. Voorts zijn vereist: permanente coördinatie, duidelijke politieke betrokkenheid en verdere integratie van het Europese beleid (Horizon 2020, Cohesiebeleid, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de richtlijn hernieuwbare energie, de kaderrichtlijn afval) en de sectoren om tegenstrijdigheden in de beleidsdoelstellingen te vermijden en om gelijke voorwaarden voor alle partijen te waarborgen.'*¹²⁹

Tot slot is het bij deze casus van belang te vermelden dat het rapporteurschap er in de *follow-up* van het advies voor heeft gezorgd dat de regionale dimensie is verankerd in het opgerichte EU Bioeconomy Panel. Dit Panel dient als belangrijk klankbord voor de Europese Commissie aangaande verdere Europese beleidsinitiatieven op het terrein van bio-economie.

Het Europees Parlement

Het Europees Parlement, en zeker de Nederlandse vertegenwoordiging daarin, vormt een laagdrempelige toegangspoort tot het Europese beleidvormingsproces.¹³⁰ De meeste effectieve manier om de besluitvorming te beïnvloeden is volgens Mastenbroek e.a. door het aanleveren van concrete amendementen op voorstellen van de Commissie. Evenals het CoR kent het parlement rapporteurs, die namens een parlementaire commissie¹³¹ verslag uitbrengen over wetsvoorstellen of

128 COM (2012),60 final.

129 Advies CoR, Rapporteur Van der Sande, EDCU-V-024, *Innovatie voor duurzame groei: een bio-economie voor Europa*, par. 8.

130 Ellen Mastenbroek e.a., *Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag. Een onderzoek naar de positie van provincies en Europese beleidsvorming*, Nijmegen, 2013, p. 27.

131 Het Europees Parlement werkt, net als het Nederlandse parlement, per beleidsterrein in parlementaire commissies van 40 tot 60 leden.

andere documenten van de Commissie of over een specifiek onderwerp.¹³² De rapporteurs en eventuele schaduwrapporteurs – die door de verschillende fracties van het parlement op belangrijke onderwerpen worden aangesteld – spelen een cruciale rol in de standpuntbepaling van het parlement. Zij worden dan ook aangemerkt als een belangrijk *focal point* voor het beïnvloeden van de beleidsvorming in Europa.¹³³

Specifieke netwerken

Niet iedere decentrale overheid voelt zich even goed vertegenwoordigd in het CoR. Zij kunnen een netwerk starten dat meer gericht is op de specifieke karakters en belangen. Zo vond op 15 februari 2011 in Brussel de officiële oprichting plaats van de Vereniging van Kleine steden en gemeenten van de Europese Unie (CTME). Het doel van deze vereniging is ervoor te zorgen dat Europa's kleine en middelgrote steden hun stem kunnen laten horen op Europees niveau, en dat hun belangen worden behartigd. Andere sprekende voorbeelden zijn Eurotowns¹³⁴ en 'Four Motors For Europe'.¹³⁵ De overeenkomst tussen regio's die zich hebben verenigd in 'Four Motors for Europe' is dat zij een sterke auto-industrie hebben en dat gezamenlijke belang niet willen zien als concurrerend, maar een mogelijkheid om elkaar te versterken door dwars door bureaucratische hindernissen heen te werken. Het doel is om te komen tot versterking van met name research en development. Een laatste voorbeeld is PURPLE¹³⁶, een netwerk van peri-urbane gebieden die elkaar vinden omdat zij rurale gebieden zijn, maar dichtbij verstedelijkte gebieden waardoor zij onder druk staan, maar ook van belang zijn voor leefbaarheid van deze stedelijke gebieden.

Deze samenwerkingsverbanden zijn – zoals de WRR het benoemt – een gevolg van de ontwikkeling van de Europese Unie als beleidsarena en de fragmentatie van de nationale staat als gevolg van internationalisering van nationale beleidsvormings- en uitvoeringsagenda's. Dit heeft er toe geleid dat er supranationale ruimte is ontstaan, die wordt ingevuld door transnationale netwerken. Yesilkagit en Princen omschrijven deze netwerken als 'transnationaal' in plaats van 'internationaal' *'omdat zij verschillende bestuurslagen bijeenbrengen: regulatoren en ambtenaren uit de EU-lidstaten, vertegenwoordigers van de Europese Commissie en soms ook vertegenwoordigers van buiten de EU.'*¹³⁷

132 <http://www.europa-nu.nl/id/vhcmdexoovsn/rapporteur>

133 Ellen Mastenbroek e.a., Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag. Een onderzoek naar de positie van provincies en Europese beleidsvorming, Nijmegen, 2013, p. 27.

134 <http://www.eurotowns.org>

135 <http://www.4motors.eu/>: Transnationaal netwerk tussen Lombardije, Rhône-Alpes, Catalonië en Baden-Wurtemberg.

136 <http://www.purple-eu.org/>: In 2004 opgericht door de regio's Catalonië, Dublin, Vlaanderen, Frankfurt Rhein-Main, Île de France, Mazovia, MHAL (Limburg), Nord Pas de Calais, Regio Randstad, Rhône-Alpes, South East England, Zuid Moravia Stockholm, West Midlands en ZeelandDenmark.

137 Kutsal Yesilkagit en Sebastiaan Princen, 'De internationalisering van beleid. Implicaties voor het openbaar bestuur', in: Huub Dijkstra e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, WRR-Verkenningen 23, Den Haag/Amsterdam, 2010, p. 125.

Transnationale samenwerkingsverbanden overlappen elkaar soms in zowel doelstelling als regio. Het feit dat deze verbanden zijn ontstaan, geeft aan dat er bij de decentrale overheden behoefte is om het regionale belang direct onder de aandacht van de Europese Commissie te brengen, zonder tussenkomst van de nationale overheid. De Europese Commissie lijkt voor decentrale overheden soms meer een bondgenoot dan nationale overheden, omdat deze worden ervaren als hindermacht of juist te weinig aandacht hebben voor een specifieke regio. De Europese Commissie zoekt dan ook zélf steeds meer direct, zonder tussenkomst van nationale overheden, contact met regio's. Bovendien stelt zij zich steeds meer ook op als hoeder van de regio's binnen de EU. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een nota van de Commissie in de aanloop naar een nieuwe zevenjarige periode (2014 -2020) van de Europese structuurfondsen, waarin Nederland en zijn regio's worden uitgenodigd via een strategische, geïntegreerde aanpak de mogelijke synergie tussen de structuurfondsen onderling en met andere EU-financieringsbronnen maximaal te benutten.¹³⁸ Wat betreft de Commissie kan Nederland de bestaande vier regionale (landsdelige) programma's in grote lijnen voortzetten, maar zij plaatst daar wel enkele kanttekeningen bij om de positie van de regio's te borgen:

*'Bij het bepalen van de structuur van programma's moet de verdeling van bevoegdheden voor het relevante beleid tussen regionale en nationale niveaus in aanmerking worden genomen. Bevoegdheden worden tussen het nationale en regionale niveau verdeeld om te zorgen voor algemene samenhang en om tegelijkertijd rekening te houden met de lokale omstandigheden.'*¹³⁹

*'Aangezien het coördinerende ministerie belang hecht aan het nauwe verband tussen de toekomstige structuurfondsen en de ambities van het nationale economische ontwikkelingsbeleid voor de "topsectoren", moet in de volgende planningsperiode bijzondere aandacht worden geschonken aan de coördinatie tussen sectorspecifiek en territoriaal beleid. Een meerlagig beheer moet worden verzekerd, waarbij de regionale overheid een belangrijke rol krijgt bij het vaststellen van de strategie (met inbegrip van slimme-specialisatiestrategieën voor onderzoek en innovatie) en bij de tenuitvoerlegging van de programma's. Een dominante top-downaanpak moet worden vermeden.'*¹⁴⁰

Wat betreft de inzet van de Europese structuurfondsen in de periode 2014-2020 wil de Europese Commissie met elke lidstaat een 'partnerschapscontract' afsluiten. Voor dat contract en voor de onderliggende regionale programma's moet de lidstaat een partnerschap tot stand brengen met de bevoegde regionale, lokale en andere overheden, de economische en sociale partners en instanties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen, waaronder milieupartners, niet-gouvernementele organisaties en instanties die tot taak hebben gelijkheid en non-discriminatie te

138 Standpunt van de diensten van de Commissie over de ontwikkeling van de partnerschapsovereenkomst en de programma's in NEDERLAND voor de periode 2014-2020 (http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/nl_position_paper_nl.pdf). Voor alle lidstaten heeft de Europese Commissie een dergelijk 'position paper' opgesteld.

139 Standpunt van de diensten van de Commissie, o.c., p. 15).

140 Standpunt van de diensten van de Commissie, o.c., p. 30.

bevorderen. *‘De lidstaten betrekken de partners volgens de aanpak van meerlagig bestuur bij de voorbereiding van de partnerschapscontracten en voortgangsverslagen, als ook bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van programma’s en het toezicht op die programma’s. De partners nemen deel aan de toezichtcomités voor programma’s’, aldus artikel 5 van het Gemeenschappelijk Strategische Kader (GSK).*¹⁴¹

Daarmee geeft de Europese Commissie eens te meer blijk van haar zorg voor goede interbestuurlijke verhoudingen in de EU-lidstaten en voor het organiseren van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, economische en sociale partners bij de vorming en de uitvoering van overheidsbeleid.

¹⁴¹ Het GSK is een algemene verordening die van toepassing is op het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0246:FIN:NL:HTML>).

6. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

De Europese Unie is van groot belang voor decentrale overheden, maar ook andersom: in Nederland zijn het voor een groot deel de decentrale overheden die in de praktijk zijn belast met de uitvoering en de naleving van Europese wet- en regelgeving – met het Rijk als formeel eindverantwoordelijke. Decentrale overheden krijgen onder meer te maken met de toepassing van EU-regels over overheidsopdrachten, staatssteun, milieubeleid, infrastructuur, openbare diensten, landbouw, vervoer. VNG, IPO en Unie van Waterschappen stellen dan ook terecht: *‘Europa is voor decentrale overheden binnenland geworden, de Haagse arena is uitgebreid met de Brusselse arena.’*¹⁴² Het Comité van de Regio’s schat dat ongeveer zeventig procent van de EU-wetgeving wordt uitgevoerd door decentrale overheden. Daarmee zijn decentrale overheden *de facto* uiteindelijk van groot belang voor het bereiken van EU-doelstellingen.

De toenemende decentralisatie van overheidstaken in Nederland zorgt voor een verschuiving van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden. Die ontwikkeling verhoudt zich niet goed met gedetailleerde EU-regelgeving: subsidiariteit en proportionaliteit zullen in de toekomst nog belangrijker worden in het EU-debat.

Naast een afname van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de uitvoering van allerlei concrete taken, neemt geleidelijk aan de betekenis en invloed van Europese wet- en regelgeving toe. De positie van het Rijk verandert daardoor niet alleen in relatie tot de decentrale overheden, maar ook in relatie tot Europa. Voor decentrale overheden betekent een en ander dat voor hen het belang van Europa groter wordt. Erkenning van die ontwikkeling zou logischerwijs gevolgen moeten hebben voor de positionering van decentrale overheden in formele en informele bestuurlijke overlegcircuits in Brussel. Op het terrein van het naar de provincies gedecentraliseerde natuurbeleid ligt het bijvoorbeeld in de rede dat het Rijk en de provincies *gezamenlijk* optrekken in Brussel: het Rijk voornamelijk vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid en de provincies als de inhoudelijk deskundigen en verantwoordelijke beleidsuitvoerders in lidstaat Nederland.

Niet alleen in de fase van onderhandelingen in Brussel, maar ook in de fase van nationale beleidsvoorbereiding en die van implementatie is tijdige samenwerking tussen het Rijk en decentrale overheden op dossiers die grote gevolgen (kunnen) hebben voor decentrale overheden, geboden. Dat is ook zo afgesproken in de begin 2013 geactualiseerde *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Dit alles overigens met de erkenning van de zelfstandigheid van de betrokken overheden: *‘Decentrale overheden en Rijk houden de ruimte om zelfstandig te handelen.’*¹⁴³

142 Reactie van IPO, UvW en VNG op de derde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen (*Het kán beter*) van de Raad van State, Den Haag, 25 april 2013, p. 6.

143 *Code Interbestuurlijke verhoudingen* 2013, 11 februari 2013, artikel 9.

Terwijl aan de ene kant verschillende regeringen van EU-lidstaten zich in hun nationale politieke arena sterk maken voor het overhevelen van taken en verantwoordelijkheden van het Europese niveau naar het nationale niveau, worden in de Europese politieke arena vooralsnog juist voorstellen gedaan voor verdere centralisatie, harmonisatie en coördinatie op Europees niveau, vooral van het economisch en sociaal beleid van de lidstaten. Gezien de – soms tegengestelde – ontwikkelingen wat betreft de gewenste verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken tussen bestuurslagen is het zinnig het subsidiariteitsbeginsel grondig tegen het licht te houden: wat is de feitelijke waarde van dit beginsel nog wanneer steeds meer beleidsterreinen bij voorbaat al als primair Europees worden gemarkeerd? En wat betekent deze ontwikkeling voor de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen in de lidstaten?

In de nabije toekomst doen zich voor Nederland verschillende momenten voor waarop een fundamenteel en politiek debat over het subsidiariteitsbeginsel, en zo mogelijk ook over het beginsel van evenredigheid/proportionaliteit kan worden gevoerd. Bijvoorbeeld in het parlementaire debat over de door de door het kabinet- Rutte II opgestelde lijst van 54 actiepunten. Daarnaast in het eerstvolgende jaarlijks terugkerende parlementaire debat over *De staat van de Europese Unie*. Tot slot kan de Nederlandse regering de waarde en de invulling van het subsidiariteitsbeginsel (en eventueel ook van het proportionaliteitsbeginsel dat daaraan nauw verwant is) aandragen als agendapunt voor het eerste halfjaar van 2016, wanneer Nederland – voor het eerst sinds 2004 – het EU-voorzitterschap zal bekleden. Het ligt voor de hand dat de ministers van BZK en van Buitenlandse Zaken hierbij het voortouw nemen. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het stelsel van het Nederlandse openbaar bestuur waarvan Europa een essentieel onderdeel is. Uiteraard dienen zij de overige ministers en niet in de laatste plaats ook de decentrale overheden en hun koepelorganisaties te betrekken bij de invulling van de Europese agendering van het subsidiariteitsbeginsel: zij zijn op dit punt namelijk direct belanghebbend.

Ook al nemen de beschikbare budgetten af, vooralsnog blijven de gelden van Europese structuurfondsen voor Nederlandse decentrale overheden ook in de komende zevenjarige Europese begrotingsperiode (2014-2020) van belang. Gevoegd bij eveneens afnemende rijksmiddelen, blijven Europese budgetten voor decentrale overheden, ook al krimpen zij, van potentiële waarde voor het realiseren van lokale en regionale beleidsdoelen die stroken met Europese beleidsintenties. Bovendien geldt dat ook andere Europese fondsen dan de structuurfondsen in toenemende mate worden benut bij de realisatie van de ambities van regionale en lokale overheden.

Een Europese subsidie is geen 'gratis geld'. Het aanvragen alleen al en – wanneer een subsidie eenmaal is toegekend – de verantwoording van de wijze waarop deze is besteed, kost veel tijd. Voor provincies en voor grote en middelgrote gemeenten is het dan ook zinnig om – zoals bijvoorbeeld de gemeente Almere heeft gedaan – voor alle diensten een centraal loket voor Europese subsidies op te zetten.

Gemeenten en provincies die het Europese beleidsvormingsproces willen beïnvloeden, moeten ten eerste duidelijk voor ogen hebben rondom welke thema's het nuttig is om de Europese arena te betreden. Lobbywerk kost veel tijd en inzet, daarom is het aan te raden selectief te zijn in de

Europese ambities. Door de eigen beleidsagenda naast de Europese te leggen kunnen overlappende – en dus kansrijke – thema's worden geïdentificeerd. Een tweede stap is om samenwerking met gemeenten, regio's of netwerken te zoeken die een gedeeld belang hebben, zo krijgt de boodschap extra gewicht. Hier geven de provincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland die sinds 1993 als Regio Randstad gezamenlijk optrekken in Brussel, een goed voorbeeld.

Steeds vaker raken decentrale overheden verwickeld in Europese staatssteunprocedures op het terrein van gebiedsontwikkeling. Die procedures krijgen meestal weinig aandacht in de nationale media, maar de uitkomsten ervan kunnen grote gevolgen hebben voor veel andere lopende of geplande lokale gebiedsontwikkelingen en vastgoedprojecten. Daarom doen (decentrale) overheden die van plan zijn om ondernemingen direct of indirect financieel te ondersteunen er goed aan terdege kennis te nemen van de Europese staatssteunregels. Daarbij is het goed te bedenken dat de Europese staatssteunregels bedoeld zijn om te voorkomen dat overheden financiële steun verlenen aan ondernemingen om activiteiten te ontplooiën die ook zonder die overheidssteun door de markt ontplooid zouden worden.

Europa is voor decentrale overheden meer dan alleen een wet- en regelgever of een geldpot. Deelname aan Europese kennisnetwerken en andere verbanden biedt gemeenten en provincies in de dagelijkse praktijk voordelen: Europa is een open ruimte waar bijna 500 miljoen mensen leven en werken in een kleine tachtigduizend gemeenten die te maken hebben met gelijksoortige vraagstukken rond thema's als duurzaamheid, immigratie, verstedelijking, sociale zorg, jeugdwerkloosheid, veiligheid et cetera. Er zijn diverse beleidsnetwerken en transnationale samenwerkingsverbanden van decentrale overheden in Europa die niet fysiek grenzen aan elkaar, maar wel een gemeenschappelijk belang hebben. Deze transnationale netwerken hebben een functioneel karakter. Door de toename van deze netwerken wordt Brussel in toenemende mate als de hoofdstad van de Europese regio's beschouwd.

In dat Europa van de regio's kan het Comité van de Regio's (CoR), officieel EU-adviesorgaan voor decentrale overheden, een nuttige functie vervullen als brug tussen Europa enerzijds en de regio's met hun burgers, instellingen en bedrijven anderzijds. Voor de leden van het CoR biedt een CoR-rapporteurschap kansen om invloed uit te oefenen op het Europese besluitvormingsproces. Daarbij is de timing van het CoR-advies van belang. Daarnaast dient de CoR-rapporteur gedurende het gehele adviestraject maar ook nadat het advies is uitgebracht, contacten te onderhouden met relevante actoren zoals ambtenaren van de Europese Commissie en leden van het Europees en het nationale parlement. Voor het draagvlak van het CoR-advies is het voorts van belang dat de CoR-rapporteur in zijn of haar eigen regio verschillende partijen (overheden, kennisinstellingen, bedrijven, maatschappelijke organisaties) met elkaar verbindt. Voor dergelijke verbindingen is de regionale schaal bij uitstek geschikt.

Bijlage I

Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter

De heer prof. drs. J. Wallage, bijzonder hoogleraar integratie en openbaar bestuur Rijksuniversiteit Groningen

Leden

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar innovatie en regionaal bestuur Universiteit Twente en senior adviseur BMC

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. H.M. Möhring, MMC, partner Boer & Croon Executive Managers

De heer mr. dr. R. Nehmelman, universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht Universiteit Utrecht

De heer M. Schoenmaker, burgemeester Gouda

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, dijkgraaf Velt en Vecht

Waarnemend lid

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Delfland en voorzitter Raad voor de financiële verhoudingen