

# Met Europa verbonden

## 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.’*<sup>142</sup> 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.’*<sup>143</sup>

---

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.