

# Van onderen!

Een verkenning van de (on)mogelijkheden van omkering in de context van de Europese Unie

*Auteurs: Ellen Mastenbroek en Pieter Zwaan*

## Inleiding

De aanleiding voor dit essay vormt de recente zoektocht van gemeenten naar hun positie en functioneren in het moderne staatsbestel (VNG, 2021, 2022a). [1] Deze zoektocht komt enerzijds voort uit de recente decentralisaties op het sociaal domein (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet). Als gevolg hiervan hebben gemeenten steeds meer, veelal uitgebreide, taken in medebewind gekregen. De financiële middelen om deze taken te vervullen zijn daarbij niet evenredig meegegroeid (CBS, 2020) [2] en de beleidsvrijheid in de uitvoering is beperkt.

Om deze complexe taken toch effectief en efficiënt te vervullen, gaan gemeenten in toenemende mate over op samenwerking in regionaal verband. Anderzijds nopen verschillende externe ontwikkelingen tot reflectie op de rol van de gemeente als bestuurslaag. Zo wordt de noodzaak van een energietransitie en klimaatadaptatie steeds prangender. Intussen vragen ontwikkelingen als toenemende digitalisering, krapte op de arbeidsmarkt en bevolkingsgroei om een passend gemeentelijk antwoord. Deze verschillende ontwikkelingen raken veelal verschillende beleidsterreinen; juist op het lokale niveau worden deze verbanden zichtbaar.

Volgens de VNG (2021) [1], dienen gemeenten en verbonden organisaties zich te ontwikkelen tot een sterke, zelfbewuste en proactieve bestuurslaag om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. In gezamenlijkheid, zo is de gedachte, kunnen zij grensoverschrijdende opgaven beter het hoofd bieden dan afzonderlijk. Deze gezamenlijkheid zou het de gemeenten ook mogelijk maken om pro-actiever en steviger te opereren richting het rijk. Vanuit hun positie van (krap gefinancierde) uitvoerder van top-down vastgesteld rijksbeleid, dienen gemeenten zich te ontwikkelen tot een leidende bestuurslaag in de ontwikkeling van beleid. Hun rol wordt er dan vooral een van signalering en agendavorming op basis van lokale opgaven zoals het tegengaan van vergrijzing of het realiseren van een passende woningvoorraad. Vervolgens zouden gemeenten en rijk gezamenlijk tot beleidskeuzes moeten komen, die het rijk omzet in passend beleid, rekening houdend met de wensen van gemeenten (VNG, 2022a, p. 23). [3] De VNG spreekt van een 'omkering' van taken. (Niet te verwarren met de idee van 'omgekeerd medebewind' (Elzinga, 2011), waarmee wordt bedoeld op een wettelijk recht van gemeenten om gedecentraliseerde taken over te dragen aan een hoger bestuursniveau.)

In dit essay bepleiten wij dat dit gewenste proces van omkering voorbij gaat aan de voortschrijdende Europeanisering van (lokaal) beleid: de ruimte om lokale opgaven het hoofd te bieden, wordt in toenemende mate beperkt door Europese regelgeving. Lokale beleidswensen zullen niet alleen stuiten op nationale kaders, maar veelal (ook) op Europese kaders. Na deze vaststelling verkennen we de mogelijkheden van omkering in de context van de Europese Unie, met name voor de situatie waarin decentrale wensen botsen op randvoorwaarden die volgen uit Europeesrechtelijke verplichtingen.

We volgen hierbij een 'escalatiemodel' van reacties, geënt op het model van Oliver (1991) [\[4\]](#) over de mogelijke handelingsperspectieven voor actoren die hun handelen beperkt zien door externe institutionele belemmeringen. Dit resulteert in drie strategieën voor omkering, met een oplopend ambitieniveau en bijbehorende moeilijkheidsgraad: het zoeken naar integratieve oplossingen, het vergroten van nationale beleidsruimte en een stap naar Brussel in de hoop Europese regelgeving aan te passen. We geven een beschouwing van de inhoud van deze drie accommoderende strategieën, alsmede de randvoorwaarden voor hun effectieve toepassing.

Vervolgens concluderen we dat de drie strategieën geen soelaas zullen bieden in het geval het Europees recht duidelijke 'rode lijnen' bevat; dan rest niets dan een strategie van berusting. Deze zure appel smaakt wellicht net wat zoeter als we ook een omkering doorvoeren in onze perceptie van Europese regelgeving. Het doel van Europese richtlijnen en verordeningen is niet om de beleidsvrijheid van gemeenten te beperken, maar om grensoverschrijdende beleidsopgaven op een hoger, Europees niveau te realiseren. Door Europese regelgeving te implementeren spelen lokale overheden dus ook een onontbeerlijke rol in het realiseren van grensoverschrijdende opgaven, maar dan op Europees niveau.

Lokale beleidswensen zullen niet alleen stuiten op nationale kaders, maar veelal (ook) op Europese kaders.

## **Ruimte voor gemeenten in de Europese context**

Volgens de VNG zijn gemeenten de aangewezen bestuurslaag om beleidswensen te identificeren, gezien hun nabijheid tot de burger. Als 'eerste overheid' zijn ze bij uitstek in staat om in overleg met burgers lokale opgaven te identificeren, waarbij de menselijke maat een belangrijke richtinggevende waarde is. De wens om te werken vanuit gemeentelijke opgaven is zichtbaar op meerdere terreinen, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie en gebiedsgericht werken in natuurbeleid.

De aandacht voor lokale opgaven vertaalt zich niet alleen in de notie van omkering, maar ook in een trend van opgavegericht werken. Deze sturingsfilosofie, die de afgelopen jaren in zwang is, houdt in dat decentrale overheden zich in hun werk laten leiden door een bottom-up benadering, geënt op lokale maatschappelijke opgaven. Deze opgaves

identificeren zij in samenwerking met relevante belanghebbenden, om vervolgens hun organisatie op deze opgaves in te richten. Externe partijen en interne medewerkers van een of meerdere gemeenten werken vervolgens samen aan de oplossing van deze opgaves. Voor meer informatie zie Anderson (2018), BDO (2019) en Huiting et al. (2021). [\[5\]](#)

Deze focus op lokale opgaven sluit aan bij de bevoegdheid die gemeenten van oudsher formeel hebben om maatschappelijke problemen integraal aan te pakken. Juist op lokaal niveau zien we dat bij de besluitvorming verschillende onderwerpen vaak tegelijkertijd in het geding zijn (Fleurke, Hulst & De Vries, 2021). [\[6\]](#) Dit speelt bijvoorbeeld op het vlak van ruimtelijke ordeningsvraagstukken, waar gemeenten dan ook veel bevoegdheden hebben. In de praktijk staan decentrale bevoegdheden echter vaak onder druk: de mogelijkheden voor gemeenten om (integraal) verbanden te leggen tussen verschillende taken en bevoegdheden, en zo maatwerk te kunnen bieden, wordt beperkt door een sterk sectorale taaktoedeling vanuit het rijk en de afzonderlijke departementen (Raad van State, 2016, p. 18). [\[7\]](#) De beleidsvrijheid bij de uitvoering van deze taken in medebewind is bovendien beperkt. De beperkte financiële middelen die vrij besteed kunnen worden door gemeenten dragen verder bij aan beperkte beleidsvrijheid van gemeenten (Elzinga, 2022). [\[8\]](#)

In het licht van deze beperkte beleidsruimte wordt al langer gepleit voor ruimere financiële middelen voor de autonome taken van gemeenten, maar ook voor meer financiële en beleidsinhoudelijke ruimte voor de uitvoering van taken in medebewind. Vanuit het idee van de omkering komt daar een derde pleidooi bij: in geval het (toch) wenselijk is om nationaal beleid te maken, zorg er dan voor dat dat beleid volgt op lokale behoeften en mogelijkheden en niet eenzijdig van bovenaf wordt "opgelegd".

In veel gevallen heeft het rijk echter niet de mogelijkheid om de volledige inhoud van beleid vast te stellen. Op veel (decentrale) beleidsterreinen is Nederland gehouden aan Europese regelgeving. Hierbij gaat het enerzijds om verplichtingen tot implementatie van Europese verordeningen en richtlijnen, de laatste nadat deze op rijksniveau zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving. Een groot deel van deze EU-regelgeving wordt uiteindelijk in medebewind uitgevoerd door lokale overheden. Denk bijvoorbeeld aan de implementatie van de EU-richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit, afvalwater of de energie-efficiëntie van gebouwen (Verhelst, 2018). De beleidsruimte die geboden kan worden bij de uitvoering van de taken in medebewind wordt dus begrensd door wat daarover in de Europese richtlijnen staat.

Anderzijds zijn lokale overheden in de lidstaten verplicht zich te voegen naar Europeesrechtelijke randvoorwaarden tijdens het maken van eigen beleid en regelgeving. Het realiseren van decentrale opgaven kan bijvoorbeeld stuiten op horizontale EU-verplichtingen inzake staatssteun, aanbesteding of privacy. Uit een analyse van meer dan 4.000 praktijkvragen over EU-regelgeving aan Europa Decentraal blijkt dat gemeenten

vooral tegen interne marktregels aanlopen, zoals staatssteun en aanbestedingsregels (Europa Decentraal, 2016). Deze regels zijn vaak complex en omvangrijk en gemeenten hebben niet altijd de kennis in huis om deze correct toe te passen. Bij de inkoop van jeugdhulp bleken gemeenten bijvoorbeeld regelmatig te worstelen met de vraag wat wel en niet is toegestaan binnen de Europese aanbestedingsregels (VNG, z.d.). [9] Dit beeld komt ook naar voren uit het onderzoek van De Lange et al. (2015, p. 43). [10] Op basis van een beperkt survey onder gemeenten komen zij tot de conclusie dat de gemeentelijke beleidsruimte vooral wordt ingeperkt door regelgeving op de terreinen concurrentie, milieu, klimaatbescherming en energie, en interne markt en diensten. Vooral de Europese staatssteunregelgeving blijkt als een "sta-in-de-weg" te worden ervaren, omdat deze een inperking betekent voor het gebruik van subsidies of leningen om lokale opgaven aan te pakken (Europa Decentraal, 2016). [11] Tevens worstelen gemeenten regelmatig met de toepassing van de AVG, bijvoorbeeld in het kader van de opsporing van bijstandsfraude (De Jonge, 2022). [12]

## **Strategie 1: integratieve oplossingen**

Veel Europese regelgeving is geen wet van Meden en Perzen: niet zelden bieden Europese verordeningen en richtlijnen beleidsruimte aan de lidstaten. Deze beleidsvrijheid kan bewust zijn aangebracht, door middel van bijvoorbeeld opties, uitzonderingen, derogaties of minimumnormen. Daarnaast kan beleidsvrijheid een onbedoeld gevolg zijn van onduidelijkheden, vaagheid of ambiguïteit in Europese regelgeving. In die laatste situatie zijn twee mogelijke rolopvattingen ten aanzien van EU-implementatie te onderscheiden. Men kan, ten eerste, tijdens EU-implementatie op zoek gaan naar de 'best view of law' (Moss, 2000; Tholen en Mastenbroek, 2013: 490). [13] Een alternatieve rolopvatting is om politieke wenselijkheid voorop te stellen en te werk te gaan als 'loyale pleitbezorger' van (nationale) beleidswensen (Moss, 2000).

Een tussenpositie heeft tot doel te komen tot een 'redelijke', houdbare interpretatie van Europese regelgeving (Mastenbroek, 2017, p. 1294; Moss, 2000). [14] Deze integratieve, pragmatische benadering kan aanknopingspunten bieden voor het proces van omkering: lokale overheden kunnen op zoek gaan naar de mogelijkheden die de EU-regelgeving biedt voor verschillende interpretaties, in lijn met de eigen beleidswensen.

Mocht de ruimte voor eigen interpretaties desalniettemin beperkt blijken, dan kunnen gemeenten sleutelen aan hun beleidswensen. Wellicht is er een alternatieve constructie denkbaar (Mastenbroek, 2017, p. 1301) die bijdraagt aan lokale opgaven en tegelijkertijd wel/verenigbaar is met Europese regels. Een voorbeeld hiervan was het besluit van gemeenten en andere partijen in de Ooijpolder bij Nijmegen om het agrarisch natuurbeheer in het gebied niet te vergoeden met een subsidie maar met privaat geld dat werd opgebracht met een veiling. De Europese staatssteunregels konden daarmee omzeild worden en agrariërs kon een hogere vergoeding worden gegeven (Zwaan, 2012). [15] Een ander voorbeeld betreft de uitwisseling van persoonsgegevens tussen

overheden. Volgens de Raad van State (2022, p. 11) [\[16\]](#) zijn de mogelijkheden hiervoor veel groter dan overheden denken, zo lang maar wordt voldaan aan bepaalde waarborgen.

Gemeenten ervaren deze zoektocht naar mogelijke beleidsruimte vaak wel als lastig; deze gaat gepaard met onzekerheid (Schmidt, 2008).[\[17\]](#) De zoektocht naar een 'redelijke' implementatie impliceert het bestaan van juridische, financiële en uiteindelijk politieke risico's. Interpretaties kunnen redelijk lijken, maar onaanvaardbaar voor de Europese Commissie die toeziet op de naleving of sneuvelen voor een nationale of Europese rechter, met nadelige gevolgen voor de actoren die een voordeel hebben bij die redelijkheid. Tegelijkertijd blijken overheden in de praktijk soms te voorzichtig te zijn, uit vrees voor schade. Dat kan betekenen dat beschikbare beleidsruimte niet gebruikt wordt, waardoor gemeentelijke beleidsdoelen niet behaald worden. Dat zien we bijvoorbeeld bij de toepassing van EU-staatsteunregelgeving door lokale overheden (Zwaan, 2018). [\[18\]](#) Uit vrees voor overtreding of onzekerheid wordt vaak afgezien van het verlenen van staatssteun, terwijl dit (in de vorm van subsidies of leningen) een instrument kan zijn om lokale opgaven aan te pakken. Gebrek aan kennis en capaciteit is hier vaak de oorzaak van.

Er is wel een belangrijke grens aan de houdbaarheid van integratieve strategieën: als puntje bij paaltje komt, gaat het Europese recht voor. Er is een grijs gebied tussen het benutten van beleidsvrijheid of interpretatiemogelijkheden en het creëren van al te creatieve constructies die op langere termijn toch niet houdbaar blijken in het licht van Europees recht, zoals het geval was bij de verlening van vergunningen voor Pulsvisserij (Raad van State, 2022, pp. 11-12). Een ander actueel voorbeeld is de Programmatische Aanpak Stikstof, die onverenigbaar bleek met de Europese Habitatrichtlijn (Raad van State, 2019). [\[19\]](#) Om dit grijze gebied te verkennen, zouden gemeenten in overleg kunnen treden over de interpretatie van EU-regels met de Europese Commissie. Er is weinig bekend over de toepassing van deze strategie door gemeenten, mogelijk ook omdat de afstand tussen gemeenten en de Commissie groot is. Wel kennen we verschillende voorbeelden waar het rijk op deze wijze de discussie aanging met de EU en actief de ruimte zocht (bijvoorbeeld rond het mineralenregistratiesysteem MINAS). Hieruit kan de les getrokken worden dat een goed verhaal nodig is om de Commissie te overtuigen. De Commissie is op zoek naar (juridische) zekerheid over dat de eerder door de lidstaten gemaakte afspraken worden nagekomen. Dit perspectief lijkt soms niet gezien te worden door de Nederlandse overheid, die in sommige gevallen sterk uitgaat van het eigen gelijk (Zwaan, 2012, zie ook Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI), 2015). [\[20\]](#)

De integratieve strategie brengt ook andersoortige risico's voor Nederland met zich mee. Een teveel aan uitzonderingen of terugkerende discussies over de interpretatie van de regelgeving kan reputatieschade opleveren. Daarnaast maakt men zich afhankelijk van de grillen van de Commissie, die het toestaan van bepaalde uitzonderingen of interpretaties mogelijk kan terugdraaien om op andere terreinen gehoor te krijgen voor haar wensen. Zo lijkt de Commissie haar instemming met het Nederlandse derogatieverzoek voor de

nitraatrichtlijn in te zetten om het Nederlandse Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor de landbouwsector ambitieuzer te maken.

## **Strategie 2: het vergroten van nationale beleidsruimte**

Wanneer er een niet te dichten gat zit tussen lokale beleidswensen en het Europese recht, ligt een tweede strategie voor de hand: pogen om de beleidsruimte te vergroten op nationaal niveau. Als het gaat om Europese richtlijnen kunnen decentrale overheden aansturen op een zo gunstig mogelijke omzetting in nationale wet- en regelgeving door het rijk. In het geval van ruime omzetting ontstaat lokaal beleidsruimte; dat maakt een integrale afweging van verschillende belangen beter mogelijk, waardoor een proces van 'customization' (Thomann, 2015) [21] door lokale overheden mogelijk wordt. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de omzetting van de luchtkwaliteitsrichtlijnen in 2005 toen er, na uitspraken van de Raad van State, problemen ontstonden met de vergunningverlening voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (Zwaan, 2006). [22] Naar aanleiding daarvan besloot de regering de schaal waarop maatregelen plaats konden vinden om de uitstoot te compenseren te vergroten.

Verordeningen vereisen in de regel geen implementatie. Tegelijkertijd kan ook dan beleidsruimte worden gezocht op nationaal niveau. Een voorbeeld is de implementatie van de *Public Service Obligations*-verordening uit 2007, die regels bevat over de marktoordening van het openbaar vervoer (RLI, 2015, 29-30). [20] Deze verordening bevat verschillende alternatieve marktordeningen, waaronder openbare aanbesteding en 'inbesteding' aan overheidsbedrijven. In weerwil van de oorspronkelijke keuze voor aanbesteding in de Wet Personenvervoer werd het uiteindelijk grote steden mogelijk gemaakt om te kiezen voor inbesteding, om zo tegemoet te komen aan de specifieke kenmerken van de openbaarvervoermarkt in die steden (RLI, 2015, 30). De verordening liet ruimte voor deze keuze.

Werken vanuit opgaven kan echter ook vragen om een omzetting waarbij gekeken wordt naar een integratie met andere thema's die spelen op lokaal niveau. In de omzetting van beleid kan een koppeling gemaakt worden met andere beleidsthema's waardoor juist verschillende vraagstukken met elkaar worden verbonden. Dat gebeurt bijvoorbeeld al vaak bij de omzetting van Europese milieuregelgeving die geïntegreerd wordt in het ruimtelijke ordeningsbeleid.

Hoewel deze strategie soms soelaas kan bieden, zitten hier ook grenzen aan. Richtlijnen bieden vaak ruimte in de wijze waarop richtlijnen bereikt kunnen worden en niet zozeer in de doelen die de lidstaten moeten realiseren. De Europese aanpak van wetgeving botst nogal eens met de Nederlandse manier van beleidsvorming, waarin ook inhoudelijke beleidsdoelen veelal in overleg met andere partijen worden opgesteld (RLI, 2015). [20] Voornoemde strategie beperkt zich bovendien tot Europese regelgeving die ruimte biedt; zij biedt over het algemeen minder ruimte voor rechtstreeks bindende regels,

zoals verdragsbepalingen, verordeningen en zeer gedetailleerde richtlijnen. Deze regels kunnen in veel mindere mate aangepast worden aan nationale en lokale omstandigheden. In zo'n geval is een derde strategie aangewezen: de stap naar Brussel.

### **Strategie 3: de stap naar Brussel**

Wanneer decentrale overheden op hardere Europeesrechtelijke randvoorwaarden stuiten, ligt het voor de hand om de gedachte van omkering door te trekken naar het Europees niveau. Dit zou impliceren dat decentrale overheden hun beleidswensen en belangen op het Europese niveau agenderen en vertolken, hetzij in de voorbereiding van nieuwe regelgeving, hetzij met het oog op aanpassing van bestaande regelgeving. Het doel hiervan zou zijn om een betere "fit" te realiseren tussen Europese verplichtingen en lokale beleidswensen.

In sommige gevallen lijkt de ruimte voor decentrale invloed op Europese beleid relatief groot: wanneer de Commissie beleidsveranderingen initieert en de ervaringen en input van decentrale overheden vraagt, biedt dit een mogelijkheid om invloed uit te oefenen. Deze mogelijkheid tot invloed is er ook op het moment dat beleidsvoorstellen geëvalueerd worden, zoals in het geval van de Vogel- en Habitatrichtlijn of de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. Uit onderzoek blijkt echter dat deze strategie beperkt toepasbaar is. Veelal lijken de contouren van aanpassing van wetgeving al vast te staan op het moment dat (uitvoerende) partijen om input wordt gevraagd en richt de Commissie – als voorbereider van EU-wetgeving – zich vooral op het verkrijgen van feedback op *nieuwe* plannen. Dit biedt weliswaar de mogelijkheid om met het oog op nieuwe opgaven input te leveren, maar het zelf agenderen van specifieke problemen vanuit de opgave of de uitvoering is minder eenvoudig (Polman en Alons, 2022). [\[23\]](#)

Agendering van uitvoeringsproblemen op Europees niveau betekent ook niet dat deze automatisch vertaald worden naar nieuw of aangepast beleid. Europees beleid is geen directe vertaalslag van specifieke lokale belangen en wensen, maar het sluitstuk op een vaak langdurig proces van aggregatie van belangen van lidstaten en actoren daarbinnen, alsmede 'het Europese' belang zoals vertolkt door de supranationale instellingen. Deze veelheid aan belangen gaat gepaard met een zeer inclusief proces van besluitvorming, waarbinnen de ruimte voor *uploading* van decentrale wensen en belangen beperkt is (Verhelst, 2018). [\[24\]](#) Deze complexiteit wordt verder vergroot door de centrale rol die de Commissie speelt bij het initiëren van nieuwe wetgeving. Haar rol van initiatief maakt het lastig, zo niet onmogelijk, voor gemeenten om snel in te kunnen spelen op lokale opgaven op Europese niveau. Tot slot is Europese besluitvorming niet zelden een stroperig en langdurend proces, wat de kans op snelle realisatie van lokale wensen verkleint.

### **Randvoorwaarden en rode lijnen**

Welke strategie gemeenten ook kiezen, een effectieve benutting hiervan vergt veel expertise en capaciteit. De inzet van de drie strategieën staat of valt met een assertieve en proactieve omgang met Europeesrechtelijke randvoorwaarden. De VNG en het Kenniscentrum Europa Decentraal kunnen gedeeltelijk in deze behoefte voorzien, door kennis van inhoudelijke regelgeving te bieden en ontsluiten. Europa Decentraal biedt bijvoorbeeld juridische expertise voor gemeenten met praktijkvragen over de toepassing van Europese regelgeving en een signaleringsloket voor knellende regelgeving. Deze kennis moet echter worden geflankeerd door goed bewustzijn binnen gemeenten van de relevante Europese regelgeving- zonder dat bewustzijn is het lastig om überhaupt vragen te formuleren of knelpunten te signaleren. Het ligt voor de hand dat gemeenten op dit vlak met elkaar samenwerken, aangezien deze specialistische kennis lastig te organiseren is, met name binnen kleinere gemeenten.

Hiernaast vergt inzet van de genoemde beïnvloedingsstrategieën flink wat capaciteit, die verloren gaat voor andere doeleinden. Hoewel de VNG kan voorzien in capaciteit voor EU-beïnvloeding, en kan bijdragen aan de coördinatie van beïnvloedingspogingen op Europees niveau, is een aanvullende rol voor individuele gemeenten onontbeerlijk. Om effectief en wendbaar te zijn is de VNG voor haar lobbywerk afhankelijk van de inhoudelijke input van gemeenten. Voor een effectief optreden op het Europese toneel kan een actieve voorhoede van gemeentelijke voortrekkers goed werken (Verhelst, 2018).

Dit alles vereist duidelijke strategische keuzes en prioritering aan de zijde van gemeenten (zie ook RLI, 2015). [20] Zonder politieke prioriteit is het lastig om voldoende capaciteit en expertise te organiseren, en om gezamenlijk op te trekken. Met deze prioriteit bedoelen we dan niet zozeer aandacht voor Europese fondsen - zoals veelal naar voren komt in lokale coalitieakkoorden - maar aandacht voor de totstandkoming, uitvoering en aanpassing van Europese regelgeving. Daarnaast is het onontbeerlijk dat gemeenten in gezamenlijkheid hun doelen bepalen. Daarbij is cruciaal dat zij Europese partners zoeken voor hun lobby: collectief handelen vergroot de kans op succes (Verhelst, 2018, p. 227). [24] Verder is intensief contact met de rijksoverheid aangewezen, aangezien dit het logische aanspreekpunt is voor lidstaten om (uitvoering)kwesties te bespreken. Gemeenten en VNG zullen dus in nauw contact met het rijk moeten staan. Naast het (geformaliseerde) overleg dat plaatsvindt wanneer nieuwe EU-voorstellen worden gepresenteerd of wanneer EU-regelgeving wordt omgezet, dienen de lijnen ook tijdens de praktische uitvoering kort te blijven.

Echter, zelfs in het geval dat aan voornoemde voorwaarden wordt voldaan, biedt geen van de drie accommoderende strategieën een garantie op succes. Sommige decentrale beleidswensen stuiten op stevige Europese rode lijnen, zoals momenteel pijnlijk zichtbaar in de stikstofcrisis. In dergelijke gevallen rest gemeenten niets dan de rol van loyale uitvoerder van hogere orde wetgeving. In termen van Oliver (1991, p. 152) [4] is dit een vierde strategie: *berusting*.



Deze gevolgtrekking kan instrumenteel onderbouwd worden: overheden lopen juridische, financiële en politieke risico's wanneer zij hun handelen niet aanpassen aan Europeesrechtelijke kaders. Benadeelde partijen kunnen hun recht halen bij de nationale rechter en de Europese Commissie kan een inbreukprocedure starten. Op basis van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe) heeft het rijk een aanwijzingsbevoegdheid en een verhaalsrecht jegens decentrale overheden, in het geval zij door het Hof van Justitie van de EU een boete of dwangsom krijgen opgelegd vanwege schending van Europese rechtsbepalingen (Kenniscentrum Europa Decentraal, z.d.). Een al te pragmatische, of zelfs een wantrouwende houding ten aanzien van Europese regelgeving kan er ook toe leiden dat het draagvlak voor Europese samenwerking onder burgers wordt ondermijnd (Raad van State, 2022, p. 13). [\[16\]](#) Dit kan uiteindelijk ook de doelen van het beleid ondergraven: volgens Beunen et al. (2011) [\[25\]](#) heeft het negatieve discours over Natura 2000, zoals o.a. tot uiting kwam in een verzoek van Balkenende aan de Europese Commissie om de Vogel- en Habitatrichtlijnen aan te passen, gezorgd voor een proces van juridisering en een afname van het draagvlak voor natuurbeleid.

Daarnaast zijn er normatief-juridische argumenten te geven voor de strategie van berusting. De Europese lidstaten hebben vrijwillig zeggenschap naar EU-niveau overgeheveld om in gezamenlijkheid grensoverschrijdende problemen het hoofd te kunnen bieden. Zij hebben zich zo verplicht de regelgeving die op basis van deze overheveling wordt aangenomen, na te leven. Op basis van het principe van loyale samenwerking dienen zij alle maatregelen te nemen die voortvloeien uit het Europese recht en af te zien van maatregelen die de verwezenlijking van EU-doelstellingen in gevaar kunnen brengen (Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 4(3)). Dit is nader te onderbouwen door het feit dat Nederlandse burgers en bedrijven ook veel te winnen hebben bij Europese regelgeving. In navolging van de Raad van State (2022, p. 13): de Europese rechtsorde is geen *à la carte restaurant*. [\[16\]](#)

## Conclusie

Om effectief het hoofd te bieden aan complexe lokale maatschappelijke opgaven is passend nationaal beleid, veelal vervat in wet- en regelgeving, cruciaal. Waar dit beleid ontbreekt of minder dienend is aan lokale beleidsopgaven, is een proces van omkering denkbaar: gemeenten zetten dan in op de vorming of bijstelling van nationaal beleid. In dit essay hebben we bepleit dat een dergelijk proces van 'omkering' voorbij gaat aan de voortschrijdende Europeanisering van (lokaal) beleid: de ruimte om lokale opgaven het hoofd te bieden, wordt in toenemende mate beperkt door Europese regelgeving.

In dit essay hebben we drie mogelijke strategieën voor gemeenten verkend om te reageren op knellende Europese regelgeving in geval van een proces van omkering. De eerste strategie blijft binnen de Europese 'lijntjes' en omvat een zoektocht naar pragmatische mogelijkheden om decentrale beleidswensen en Europese regelgeving met elkaar te verenigen, door gebruik te maken van beleidsruimte, interpretaties of het zoeken

naar haalbare alternatieven. Een tweede strategie is om op het nationale niveau op zoek te gaan naar meer beleidsruimte in de implementatie van Europese verplichtingen. Een derde strategie is om in te zetten op de aanpassing van knellende regelgeving op Europees niveau, door invloed uit te oefenen op de inhoud van voorgenomen of reeds bestaande regelgeving.

Hoewel deze strategieën in sommige gevallen (meer) ruimte kunnen bieden voor lokale opgaven, vereisen zij een stevige inspanning, juridische kennisbasis en capaciteit van gemeenten. Deze noodzakelijke voorwaarden voor succes kunnen het beste in gezamenlijkheid ontwikkeld worden, gezien de hoge mate van complexiteit van het Europese recht. Om dit mogelijk te maken is het cruciaal dat binnen de gemeenten voldoende politieke prioriteit aan Europese dossiers wordt toegekend. Het vereist ook dat gemeenten tot gezamenlijke aggregatie en prioritering van beleidswensen komen; het is weinig effectief als gemeenten onafhankelijk van elkaar op Haags of Brussels niveau opereren.

Zelfs in het geval dat aan deze voorwaarden wordt voldaan, is succes niet gegarandeerd. Sommige decentrale beleidswensen stuiten consequent op stevige Europese rode lijnen. In dergelijke gevallen rest gemeenten niets dan te berusten in de rol van loyale uitvoerder van wetgeving van hogerhand. De Europese lidstaten hebben vrijwillig zeggenschap naar EU-niveau overgeheveld en hebben zich verplicht de regelgeving, die op basis daarvan wordt aangenomen, na te leven. Om deze zure appel iets zoeter te laten smaken, is een ommekeer in het denken over Europese randvoorwaarden op zijn plaats. De lidstaten hebben zeggenschap over beleid overgehield naar de EU vanuit een besef dat sommige maatschappelijke opgaven op een hoger bestuursniveau aangepakt moeten worden; neem milieuproblematiek en het vergroten van de concurrentiekracht van bedrijven. Gemeenten en andere decentrale overheden kunnen via adequate implementatie van EU-regelgeving een cruciale bijdrage leveren aan de oplossing van dergelijke grensoverschrijdende opgaven. Aldus komt Europa tot stand- van onderen!

Ellen Mastenbroek is professor in European Public Policy en Pieter Zwaan is universitair docent Bestuurskunde. Beiden zijn werkzaam binnen de afdeling Bestuurskunde, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit.

Voor contact met de auteurs: [ellen.mastenbroek@ru.nl](mailto:ellen.mastenbroek@ru.nl) en [pieter.zwaan@ru.nl](mailto:pieter.zwaan@ru.nl).

## Referenties

[1] VNG (2021). [Stand van zaken VNG Verenigingsvisie \(2030\)](#). [pdf, bijlage bij brief].

VNG (2022a). Op weg naar 2030: Een sterke lokale bestuurslaag. Presentatie gehouden door Leonard Geluk, 8 maart 2022, Rondetafel Kennis Visie 2030.

[2] CBS (2020, 7 oktober). [Nederlandse lokale overheid: Veel centrale financiering, veel decentrale uitgaven.](#)

[3] VNG (2022a). Op weg naar 2030: Een sterke lokale bestuurslaag. Presentatie gehouden door Leonard Geluk, 8 maart 2022, Rondetafel Kennis Visie 2030.

[4] Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of management review*, 16(1), 145-179. <https://doi.org/10.2307/258610>.

[5] Anderson, R. (2018, 22 juni). [Opgavegericht of opgelicht: Gemeenten en provincies hanteren 'opgavegericht werken' steeds vaker als sturingsfilosofie in hun doelstellingen en manier van communiceren.](#) Binnenlands Bestuur.

BDO (2019). [Opgavegericht werken: Op weg naar een nieuwe organisatiefilosofie.](#)

Huiting, M., Hendriks, W., & Twist, M, van (2021). [Opgavegericht tegenwerken](#) (pdf)

[6] Fleurke, F., Hulst, R., & Vries, P. de (2021). *Effecten van decentralisatie - Een analyse van zestien bestuurlijke stelsels.* (1e druk). Boombestuurkunde.

[7] Raad van State (2016). En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein. [Rapport]. *Kamerstukken II 2016/17, 34550-VII, nr. 12.* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-VII-12.html>

[8] Elzinga, D.J. (2022). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur; Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur* (1e druk). Wolters Kluwer.

[9] VNG (z.d.). [Aanbesteden van jeugdhulp](#)

[10] Lange, E.E. de, Wessel, R.A., & Groenedijk, N.S. (2015). Europa als kans: Better Regulation voor Nederlandse decentrale overheden. Universiteit van Twente: Centre for European Studies.

[11] Europa Decentraal. (2016). [Bridge! Betere EU-regelgeving voor lokale en regionale overheden.](#)

[12] Jonge, de. A. (2022, 11 februari). Dataverzameling bij fraudeopsporing onder de loep. *Binnenlands bestuur.* <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/onderzoek-naar-dataverzameling-bij-fraudezoektocht>

[13] Tholen, B., & Mastenbroek, E. (2013). Guardians of the Law or Loyal Administrators? Toward a Refined Administrative Ethos for Legislative Drafters. *Administrative Theory & Praxis*, 35(4), 487-506. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806350401>.

[14] Mastenbroek, E. (2017). Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1289-1307. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2017.1314537>

Moss, R.D. (2000). Executive Branch Legal interpretation: a perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*, 52(4), 1303-1330.

[15] Zwaan, P. (2012). *Struggling with Europe: How Initiators of Horizontal Forms of Governance Respond to EU Formal Rules*. [Masterscriptie, Wageningen University]. <https://edepot.wur.nl/209896>

[16] Raad van State (2022). [Jaarverslag 2021](#)

[17] Schmidt, S.K. (2008). Beyond Compliance: The Europeanization of Member States Through Negative Integration and Legal Uncertainty. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3), 299-308. <https://doi.org/10.1080/13876980802231016>.

[18] Zwaan, P. (2018). *Onbekend maakt onbemind? Een verkenning van de toepassing van EU-staatssteunregels door Nederlandse gemeenten*. Radboud Universiteit: Institute for Management Research.

[19] Raad van State (2019, 29 mei). [PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt](#)

[20] RLI (2015). [Ruimte voor de regio in Europees beleid](#) (pdf)

[21] Thomann, E. (2015). Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation. *Journal of European Public Policy* 22(10), 1368-1387.

[22] Zwaan, P. (2006). *A 'true' theory? Explaining the transposition of EU environmental directives in the Netherlands*. [Masterscriptie, Radboud Universiteit].

[23] Polman, D., & Alons, G. (2021). Reap what you sow: implementing agencies as strategic actors in policy feedback dynamics. *Policy Sciences*, 54(4), 823-848. <https://doi.org/10.1007%2Fs11077-021-09436-0>.

[24] Verhelst, T. (2018). Formele bestuurslaag of informele belangengroep? Een literatuurstudie over de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance systeem. *Res Publica*, 60(3).

[25] Beunen, R., Duineveld, M., & Van Assche, K. (2011). De performatieve macht van mislukking: Moeizame implementatie van Natura 2000. *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 28(3), 109-118.