van ad hoc naar **vanzelfsprekend**

Hoe Nederlandse gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie

Hans Vollaard, Marij Swinkels, Lucia Feiters, Harmen Binnema en Lisanne de Blok

HUIS VAN DE NEDERLANDSE PROVINCIES
Universiteit Utrecht
VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De foto op de voorkant
is van het Europees
project Tulpeiland in de
gemeente Zeewolde.
Foto: Shutterstock

van ad hoc naar vanzelfsprekend

Hoe Nederlandse gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie

Hans Vollaard, Marij Swinkels, Lucia Feiters, Harmen Binnema en Lisanne de Blok

Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht

In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
en het Huis van de Nederlandse Provincies

Utrecht 2023

Colofon

Titel: Van ad hoc naar vanzelfsprekend:
Hoe Nederlandse gemeenten en provincies
inspelen op Europese integratie

Auteurs: Hans Vollaard, Marij Swinkels, Lucia Feiters, Harmen Binnema en Lisanne de Blok – Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht.

Vormgeving: Dimitry de Bruin

ISBN/EAN-nummer: 978-90-393-7546-4

Opdrachtgevers: De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP). Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door een subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Projectteam VNG-HNP: Simone Goedings (projectleider), Alexander van den Bosch, Machteld van Dijk, Petra Bassie, Frans van de Waart, Lisa Brakband, Chitra Thakoerdat en Linda Akkerman.

Copywrite: Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Samenvatting

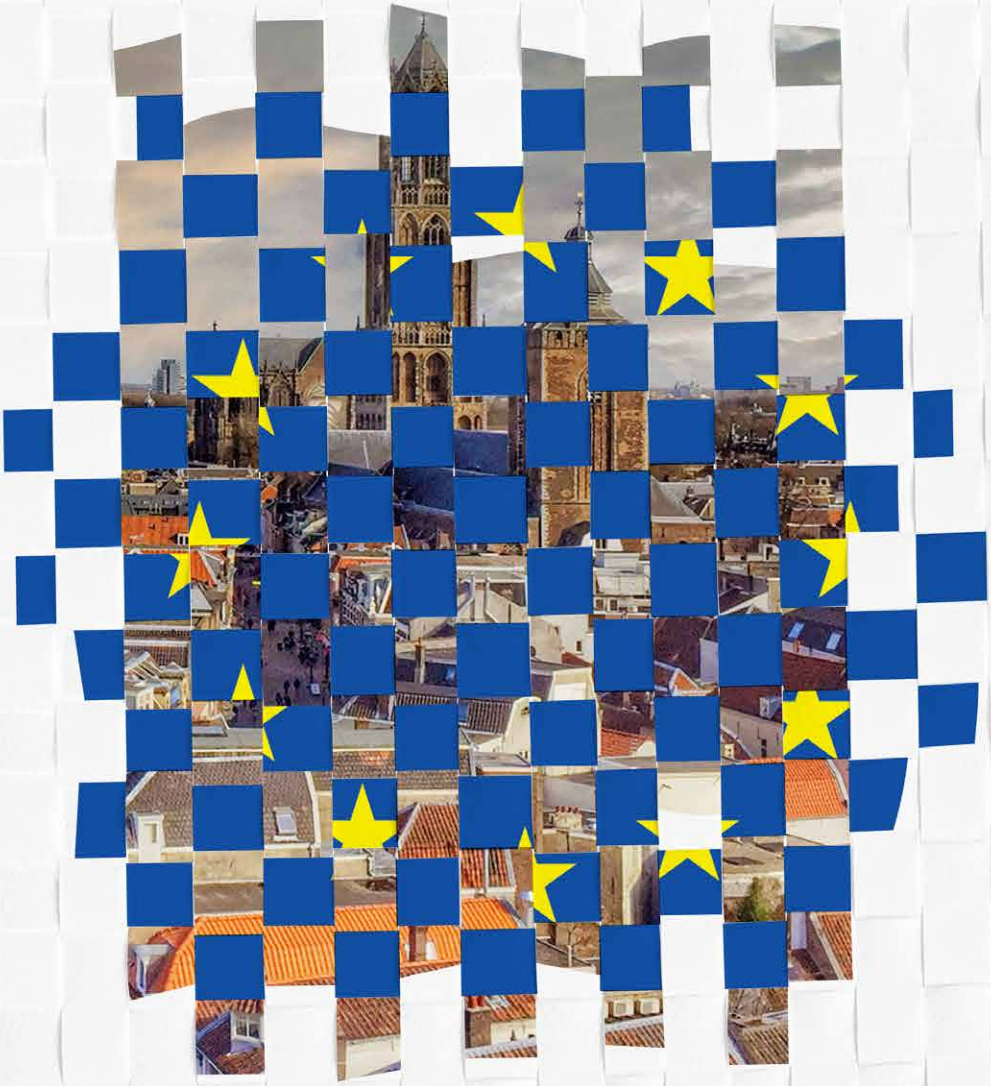
- Europese integratie betreft de vrijwillige vorming van nauwere economische, sociale en politieke banden tussen landen in Europa. Nederland neemt daar al lange tijd actief aan deel. Europese integratie kent vele gezichten. Dat betreft allereerst de Europese Unie, die wet- en regelgeving en subsidieprogramma's op allerlei beleidsterreinen inzet. Daarnaast omvat Europese integratie ook de Raad van Europa die zich richt op de versterking van democratie en mensenrechten in Europa. Verder krijgt Europese integratie vorm door horizontale (kennis)netwerken tussen decentrale overheden in heel Europa en het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen op de Europese markt. Europese integratie raakt het beleid en bestuur van provincies en gemeenten zo overal. Het ontbreekt echter nog aan een actueel, representatief en onderbouwd beeld van de manier waarop gemeenten en provincies zich vervolgens aanpassen aan Europese integratie, wetenschappelijk kortweg gedefinieerd als Europeanisering. Dat beeld is nodig om handelingsperspectieven te ontwikkelen hoe gemeenten en provincies beter kunnen inspelen op Europese integratie in al haar facetten.
- Het onderzoek bestond allereerst uit een enquête naar alle aspecten van Europeanisering: organisatorische aanpassingen, subsidieverwerving, uitvoering van wet- en regelgeving, beleidsbeïnvloeding, deelname aan Europese netwerken en de positionering van de lokale of regionale economie op de Europese markt. Daarnaast zijn er 48 mensen geïnterviewd en negen groepsgesprekken gevoerd om lokale en provinciale Europeanisering verder te beschrijven en te verklaren, alsook knelpunten en oplossingsrichtingen verder in kaart te brengen.
- Organisatorische aanpassingen aan Europese integratie zijn een kwestie van verwevenheid (*mainstreaming*) van Europa door het hele beleid en bestuur van gemeenten, provincies en hun samenwerkingsverbanden in Nederland heen. Die verwevenheid kent drie aspecten:
  a. ***Europa (leren) kennen***: hoe welke kennis wordt verworven, verspreid, verwerkt en opgeslagen in de organisatie, alsook de beeldvorming van Europa;
  b. ***Europa willen***: de keuze hoe een organisatie omgaat met Europese integratie en welke prioriteit Europa krijgt;
  c. ***Europa kunnen***: de capaciteit om uitvoering te geven aan die keuze, in termen van personen, budget, coördinerend en samenwerkend vermogen.

  Op basis van deze aspecten zijn gemeenten, provincies en hun samenwerkingsverbanden in te delen naar de fase van verwevenheid. Vooral kleinere gemeenten bevinden zich nog in de ***ad hoc-fase***, waarin geen bewuste keuze is gemaakt hoe in te spelen op Europese integratie. Zij reageren slechts ad hoc, gefragmenteerd en tijdelijk op Europese integratie. Daarnaast zijn er allerlei gemeenten in de ***innovatiefase***, waarin een ondernemende bestuurder of ambtenaar probeert Europa op de agenda te zetten en daarvoor middelen, mensen en een mandaat te verwerven. Diverse gemeenten en provincies hebben de ***overtuigingsfase*** bereikt, waarin EU-medewerkers bezig zijn om Europa een routineus onderdeel van beleid en bestuur te maken. Slechts enkele

gemeenten en provincies komen in de richting van de ***borgingsfase***, waarin Europa een vanzelfsprekend en integraal onderdeel is van beleid en bestuur.
Ook in samenwerkingsverbanden als VNG en IPO is het soms nog lastig om Europa integraal en vanzelfsprekend te verweven in inhoudelijke dossiers. Daarnaast moet vooral de VNG in haar dienstverlening rekening houden met de verschillende fasen waarin gemeenten zich bevinden. Verschil in fasen kan samenwerking tussen decentrale overheden bemoeilijken, maar vormt ook een goede reden voor bijvoorbeeld provincies of centrumgemeenten om gemeenten in de ad hoc- of innovatiefase te ondersteunen met het uitvoeren van Europees recht, het verwerven van subsidies en kennis, en het inspelen op de Europese markt.

- Via Europees recht en subsidies wil de Europese Unie ook gemeenten en provincies meer in lijn met haar beleid laten handelen. Minder dan de helft van de gemeenten en zo'n driekwart van de provincies acht zich op dit moment echter (heel) goed in staat om uitvoering te geven aan Europees recht. Dat lijkt vooral een kwestie van kennis en capaciteit te zijn. Daarnaast is de uitvoerbaarheid van Europees recht van belang. Het blijft echter lastig voor gemeenten en provincies om dat bij de Europese Commissie en de Nederlandse overheid in beeld te brengen. Het verwerven van Europese subsidies staat bij gemeenten en provincies vaak in het teken van geld, terwijl het draait om het realiseren van beleidsdoelen die zowel de Europese Unie als gemeenten of provincies wensen. Een inhoudelijke strategie als ondergrond voorkomt dat subsidies ad hoc en onsamenhangend worden geworven. Het verwerven van subsidies vergt een investering die zeker voor kleinere gemeenten lastig te dragen is. De VNG en provincies kunnen daarin een grotere rol spelen.
- Bij de soms langdurige Europese besluitvormingsprocessen zijn veel concurrerende spelers en thema's aan de orde. Effectief invloed blijven uitoefenen is daarom arbeidsintensief. In dat licht is het niet opvallend dat minder dan de helft van de gemeenten op het Europese toneel geprobeerd heeft beleid te beïnvloeden, terwijl alle provincies dat hebben gedaan. Provincies zijn gemiddeld immers groter. Niettemin blijft het ook voor provincies en grote gemeenten van belang om samen te werken binnen Nederland en in Europese netwerken, om op de hoogte blijven van wat er allemaal speelt in Europa en om gewicht in de schaal te leggen. Naast gewicht is ook expertise van belang om in Europa gehoord te worden. Dat kunnen gemeenten en provincies niet altijd leveren door beperkingen in capaciteit of in de coördinatie tussen EU-medewerkers en vakinhoudelijke medewerkers. Op hun beurt hebben rijksambtenaren lokale en provinciale expertise (zoals over de uitvoeringskant van wet- en regelgeving) lang niet altijd op de radar staan. Dat onderstreept de noodzaak voor lokaal en provinciaal Nederland zich te laten horen in Europees verband, ook al zal beperkte capaciteit ertoe dwingen selectief zijn waarop de belangenbehartiging zich richt.
- Morele redenen zoals internationale solidariteit om horizontaal samen te werken met andere decentrale overheden in Europa zijn goeddeels verdwenen. Pragmatische gronden als belangenbehartiging en kennisverwerving hebben de overhand. Zowel deelname aan Europese netwerken als positionering in de Europese markt vragen van provincies en gemeenten een goede strategische basis om keuzes te maken in netwerken en om zich als aantrekkelijke regio te profileren.

- Het totaalbeeld van Europeanisering laat zien dat er grote variatie is onder gemeenten. Onder de provincies zijn de verschillen niet zo groot. Gemiddeld genomen zijn provincies over de volle breedte meer aangepast aan Europese integratie dan gemeenten. De kwantitatieve analyse van gemeenten laat zien dat capaciteit en grenslocatie de belangrijkste verklarende factoren zijn van Europeanisering. De kwalitatieve analyse van gemeenten en provincies bevestigt dat en laat daarbij zien dat capaciteit vele aspecten herbergt (budget; personeel; strategisch vermogen; leervermogen; uithoudingsvermogen; vaardigheden om op het Europese toneel actief te zijn) en dat grenslocatie vooral samengaat met Europeanisering gericht op de grensregio en minder op Brussel.
- Samenwerking met andere decentrale overheden en met het Rijk kan bijdragen aan Europeanisering, maar blijkt vaak afhankelijk van het specifieke doel en persoonlijke contacten. De verwevenheid van Europa in het beleid en bestuur van gemeenten en provincies blijkt vaak nog beperkt. Daardoor is Europeanisering in belangrijke mate afhankelijk van individuele trekkers. Daarnaast vergen Europese activiteiten vaak extra inspanningen (zoals taal; Europa nog leren kennen; culturele sensitiviteit), waardoor bij gebrek aan gevoelde urgentie, inspelen op Europese integratie geen prioriteit krijgt. Al met al is zeker bij gemeenten Europeanisering daardoor wat fragiel.
- Het beeld van Europeanisering reflecteert deels de staat van het binnenlands bestuur. De hoge omloopsnelheid van ambtenaren en bestuurders maakt samenwerking binnen en tussen overheden lastig. Met name kleine gemeenten kampen met beperkte capaciteit, een focus op de waan-van-de-dag in plaats van de strategische lange termijn en hun lerend vermogen is niet optimaal. Aan de andere kant heeft het Rijk niet altijd oog voor de uitvoeringspraktijk, ten dele uit onwetendheid. Daarnaast is het Europese dossier wel lastiger dan andere dossiers: de EU is minder bekend en vergt vaak een langere adem. Er klinkt vaak een vraag naar meer informatie, terwijl er al heel veel informatie is. Het draait daarom eerder om de vraag hoe informatie goed terecht komt bij de relevante overheden en hun afdelingen. Naar analogie van het programma Democratie in Actie zouden VNG, BZK en IPO 'Europa in actie' kunnen uitrollen, waarbij ze gemeenten en provincies actief doorlichten hoe ze (beter kunnen) inspelen op Europese integratie. Dan gaat Europa ook gepaard met een positievere connotatie dan dat het moet of dat gedoe is. Daarnaast is capaciteit een punt: betere afstemming tussen regiogemeenten en provincies kan helpen om capaciteit te delen voor uitvoering van Europees recht, het aanvragen van Europese subsidies, Europese belangenbehartiging en gezamenlijk concurreren op Europese markt. Belangrijk vereiste is daarvoor wel dat gemeenten en provincies een duidelijke strategie hebben, zodat ze een goede basis hebben om samenwerkingspartners te vinden.
- In de afgelopen dertig jaar hebben allerlei gemeenten en provincies een bewuste keuze gemaakt om actiever in te spelen op de beperkingen en mogelijkheden van Europese integratie. Daarmee hebben ze de ad hoc-fase verlaten, waarin Europa hen vooral overkwam. Vooral kleinere gemeenten bevinden zich nog wel in deze ad hoc-fase. Waar de bewuste keuze wel is gemaakt, is Europa echter geen vanzelfsprekendheid. De keuze vraagt nog om een herbevestiging. Als ze die keuze willen maken, dan kunnen provincies, gemeenten en hun samenwerkingsverbanden de oplossingsrichtingen verder ontwikkelen, die dit rapport aandraagt om Europa meer te verweven door het hele beleid en bestuur.



De afbeelding is een foto
van de gemeente Utrecht
Foto: istockphoto

Voorwoord

Europa is allang geen buitenland meer. In de afgelopen 20 jaar zijn Europees beleid enerzijds en decentraal beleid anderzijds in toenemende mate met elkaar vervlochten. Gemeentelijke en provinciale agenda's en ambities zijn steeds vaker afhankelijker van Europese initiatieven. De Europese Unie richt zich op economische ontwikkeling en innovatie en biedt een platform voor grensoverschrijdende samenwerking. Gemeenten en provincies hebben veel belang bij Europa. Ze benutten niet alleen Europese fondsen, maar ook allerlei Europese netwerken om hun beleidsprioriteiten te helpen realiseren. Europese wet- en regelgeving is merkbaar op lokaal en regionaal niveau, want ongeveer 75 procent van alle EU-regelgeving heeft invloed op het beleid van gemeenten en provincies. De Europese Unie pakt immers zaken op die niet alleen op nationaal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden opgepakt, zoals het klimaat, de energietransitie, de digitale transitie, de groene transitie met beleidsinitiatieven rond milieu en mobiliteit, migratie, demografische ontwikkelingen (vergrijzing, krimp, ontgroening) en globalisering. Deze grote maatschappelijke opgaven kunnen niet door één overheidslaag worden uitgevoerd. Gemeenten en provincies in Nederland kunnen niet om de Europese Unie heen. Tegelijktijdig heeft de Europese Unie decentrale overheden nodig om tot een succesvolle uitvoering van haar beleid en regelgeving te komen.

Echter, een goed beeld van de Europeanisering van Nederlandse gemeenten en provincies ontbrak. Wij vonden het belangrijk te laten onderzoeken hoe gemeenten en provincies beleidsmatig en organisatorisch op Europees beleid en wet- en regelgeving reageren om te begrijpen waar hun behoeften, belangen en prioriteiten liggen en welke problemen zij ondervinden.

Europees beleid vraagt om een lange termijnstrategie. EU wet- en regelgeving wordt namelijk voor een langere periode vastgesteld en is niet gemakkelijk aan te passen en/ of te herzien. Ook het opbouwen van Europese contacten en het verwerven van positie in Europese netwerken kost tijd. Met andere woorden Europa vraagt van gemeenten en provincies om een langetermijninvestering. Het voorliggende rapport maakt duidelijk dat anno 2022 het inspelen op Europese integratie bij de meeste gemeenten en provincies geen ad hoc beleid meer is, maar dat er rekening mee wordt gehouden. Het rapport biedt een aansporing te werken met heldere Europa-strategieën en Europa-werkplannen én elkaar als medeoverheden, koepels en vooruitgeschoven posten te vinden in de Europese samenwerking. Wij raden gemeentelijke en provinciale besturen en hun ambtelijke organisaties aan om het rapport te bestuderen en er mee aan de slag

te gaan. Als VNG en HNP willen we in de komende maanden gaan bekijken hoe we gemeenten en provincies hiermee kunnen helpen.

Via deze weg willen wij alle gemeentelijke en provinciale bestuurders en ambtenaren alsmede rijksambtenaren en medewerkers van Kenniscentrum Europa Decentraal, die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, hartelijk danken voor hun bijdragen. Onze dank gaat ook uit naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een subsidie aan het onderzoeksbudget. Tot slot danken wij de onderzoekers van de Universiteit van Utrecht voor het onderzoek dat voor ons ligt.

Jan van Zanen
Voorzitter van de Vereniging
Van Nederlandse Gemeenten

Arthur van Dijk
Voorzitter van het Huis van de
Nederlandse Provincies

Inhoudsopgave

Samenvatting **5**

Voorwoord **9**

Inleiding **15**
Europa is overal 15
Doelstelling, vraagstelling en opzet *16*

Hoe Europeanisering is onderzocht **21**
1.1 De vele gezichten van Europese integratie 21
1.2 Hoe Europese integratie decentrale overheden heeft geraakt 23
1.3 De dimensies van Europeanisering 24
1.4 Hoe zijn verschillen in Europeanisering te verklaren? 26
1.4.1 *Verschillen in Europeanisering door de tijd heen* *26*
1.4.2 *Factoren van invloed op Europeanisering* *30*
1.5 Hoe is lokale en provinciale Europeanisering in dit onderzoek beschreven en verklaard? 31

Organisatorische aanpassingen aan Europese integratie **39**
2.1 Hoe interne organisatorische aanpassingen in kaart brengen 39
2.2 Interne organisatorische aanpassingen bij gemeenten 44
2.2.1 Verwevenheid van Europa in gemeentelijk Nederland *44*
2.2.2 Gemeenten in de ad hoc-fase: toevallige, tijdelijke en gefragmenteerde aanpassing *46*
2.2.3 *Gemeenten in de innovatiefase: aanpassing door de trekker* *49*
2.2.4 *Gemeenten in de overtuigingsfase: Het intern vertalen van Europa* *51*
2.2.5 *Gemeenten in de borgingsfase: focus vasthouden* *57*
2.3 Interne organisatorische aanpassingen in provincies 58
2.4 Externe organisatorische aanpassing aan Europese integratie: Samenwerking 64
2.4.1 *De Vereniging van Nederlandse Gemeenten* *65*
2.4.2 *Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP)* *67*
2.5 Afronding 69

Europees recht en subsidies downloaden **73**
3.1 Correcte uitvoering van Europees recht: de verantwoordelijkheid van decentrale overheden 73
3.2 Betere regulering 77
3.3 Europese subsidies gaan niet om geld 80
3.4 Afronding 86

Belangen uploaden in Europa **89**
4.1 Waar en waarop provincies en gemeenten invloed kunnen oefenen 89
4.2 Hoe, waarom en waarop Nederlandse provincies en gemeenten invloed uitoefenen in Europa 93
4.3 De verhouding met het Rijk in de Europese lobby van provincies en gemeenten 95
4.4 Randvoorwaarden voor een goede lobby 98
4.5 Afronding 104

Netwerken en concurreren in Europa **107**
5.1 Morele en pragmatische redenen om samen te werken 107
5.2 Concurreren op de Europese binnenmarkt 110
5.3 Afronding 112

Het totaalbeeld van Europeanisering verklaard **115**
6.1 Een meetlat van Europeanisering 115
6.2 De mate van Europeanisering van gemeenten en provincies 117
6.3 De mate van de totale Europeanisering van verklaard: de kwantitatieve analyse 119
6.4 De mate van de totale Europeanisering van verklaard: de kwalitatieve analyse 121
6.5 Afronding 126

Hoe gemeenten en provincies (beter) op Europese integratie kunnen inspelen **129**
7.1 De staat van lokale en provinciale Europeanisering anno 2022 verklaard 129
7.2 Handelingsperspectieven om beter in te spelen op Europese integratie 131
7.3 Europeanisering decentraal: Niet altijd ad hoc, maar nog niet vanzelfsprekend 134

Afkortingen **137**

Begrippenlijst **138**

Literatuurlijst **140**

English summary **147**

De afbeelding is
een foto van een bus
Foto: Shutterstock

Inleiding

Je zit in de bus die je van het dorp naar de naastgelegen stad brengt. De bus moet remmen omdat de brandweer met loeiende sirenes voorbijkomt. Je kijkt naar buiten. Je ziet hoe brandnetels en bramen uitbundig groeien in het bosje naast de weg. Langzaam komt het verkeer weer op gang. Dan zie je het winkeltje met lekkere boerenkaas. Je bus rijdt over het kanaal, waarover je opa vroeger mopperde dat het water er zo troebel uit zag. Daarna wurmt de bus zich via de Moerweg de stad in. Toen je er nog woonde, kon je altijd het zwart van de ramen vegen, zoveel autoverkeer was er. Je schrikt op. De bus stopt plotseling, omdat de auto ervoor met een Pools kenteken zo galant is om wat voetgangers te laten oversteken. Bij de bushalte even verderop naast de jeugdzorginstelling stap je uit, vlakbij het café waar je moet zijn – je vergeet bijna je plastic zak met spullen mee te nemen. Je neemt daar plaats aan een tafeltje naast een groepje Italiaanse studenten en bestelt een zwarte bessenlikeur…

Europa is overal

Alles wat in bovenstaand verhaaltje staat, is verweven met Europese integratie. De bus is volgens Europese regels aanbesteed door de gemeente, net als de diensten die de jeugdzorginstelling levert. Bij de vrijwilligers in de brandweerauto is de vraag of zij volgens Europese regels niet recht zouden moeten hebben op dezelfde arbeidsvoorwaarden als betaalde krachten. De brandnetels en bramen bloeien vooral door de stikstof die in de bodem is neergeslagen en verdringen daarmee andere planten. Europese regels proberen juist de stikstofuitstoot terug te dringen om de natuur te beschermen. Het kanaalwater is minder troebel mede onder druk van Europese regels die lozing van schadelijke stoffen en het uitrijden van mest inperken. De winkel met boerenkaas staat er dankzij Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling. Het zwart op de ramen moet in de loop der jaren minder zijn geworden, doordat Europese regels de roetuitstoot van auto’s aan banden hebben gelegd. In de auto met Pools kenteken zaten waarschijnlijk arbeidsmigranten die hier dankzij het vrij verkeer van personen op de Europese markt zijn komen werken. De Italiaanse studenten kunnen mede door het Europese non-discriminatiebeginsel voor hetzelfde studiegeld als Nederlanders studeren, of kunnen via Erasmus+ hier tijdelijk onderwijs genieten. Om de afvalberg te verminderen, zijn er Europese regels om het aantal plastic zakken terug te dringen. Tot slot die bessenlikeur, dat is voor de fijnproever: het was een Cassis de Dijon, waarover een belangrijke uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie is gedaan. Die uitspraak vergemakkelijkte de handel in goederen op de Europese markt, omdat het Hof daarmee

helderder aangaf wanneer producten vanuit een andere EU-lidstaat toegelaten en geweigerd mochten worden.

Europese integratie is zo overal te zien en te merken, of gemeenten en provincies dat nu leuk vinden of niet. Europese integratie biedt mogelijkheden, zoals groei van de lokale en regionale economie en een beter leefmilieu in steden en op het platteland. Ze levert echter ook beperkingen op, zoals wetgeving op het vlak van aanbesteding, stikstofuitstoot en de organisatie van de vrijwillige brandweer. De invloed van Europese integratie geldt voor beleidsterreinen waar provincies en gemeenten actief zijn, zoals jeugdzorg en natuurbescherming. Maar ook bij terreinen waarop ze geen bevoegdheden hebben, zullen provincies en gemeenten rekening moeten houden met Europese integratie. Gemeenten en provincies gaan niet over de toelating van studenten tot universiteiten, de rechten van arbeidsmigranten of de filters in auto-uitlaten, maar ze ervaren er wel de lusten en lasten van. Gemeenten en provincies hebben er zo alle belang bij om zich in de Europese Unie te laten gelden om voor hun inwoners een goede leefomgeving in stand te houden. Dat belang is er in de laatste jaren niet minder op geworden, met Europees beleid op het vlak van klimaat (denk aan de Regionale Energiestrategie), gegevensbescherming, de rechten van mensen met een handicap (zoals toegankelijke websites) en de strategische autonomie van bepaalde producten (zoals chips). Evengoed is de Europese Unie ook op gemeenten en provincies aangewezen om haar idealen, plannen en wetten te verwezenlijken. Op haar beurt profiteert de Nederlandse overheid ervan als gemeenten en provincies, al dan niet samen met kennisinstellingen, bedrijfsleven en hun inwoners, in de Europese Unie expertise, geld en invloed verwerven.

Doelstelling, vraagstelling en opzet

Er mag dan alle reden zijn voor gemeenten en provincies in te spelen op Europese integratie, het ontbreekt nog aan een actueel, representatief, compleet en onderbouwd beeld van de manier waarop zij zich dat in de praktijk ook doen. Dat beeld is juist nodig om na te gaan waardoor er verschillen zijn tussen gemeenten en provincies in de mate van Europeanisering en om de knelpunten en de oplossingsrichtingen bij Europeanisering in kaart te brengen. Dit onderzoeksrapport verschaft zo de noodzakelijke ondergrond om instrumenten te ontwikkelen die gemeenten en provincies in staat stellen beter in te spelen op Europese integratie. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Hoe spelen gemeenten en provincies in op de mogelijkheden en beperkingen van Europese integratie?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, is het onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Hoe hebben gemeenten en provincies zich anno 2022 aangepast aan Europese integratie?
2. Welke factoren verklaren vooral verschillen tussen gemeenten en provincies in de mate van Europeanisering?
3. Langs welke oplossingsrichtingen kunnen gemeenten en provincies beter inspelen op Europese integratie?

Wetenschappelijk gezien bevindt het onderzoek zich op het terrein van Europeanisering, kortweg te definiëren als de binnenlandse aanpassing aan Europese integratie (Vink en Graziano, 2007: 7). Bestaande studies naar Europeanisering van Nederlandse gemeenten en provincies zijn soms al weer van even geleden (zie bijv. Hoetjes, 2000; De Rooij, 2002; Fleurke en Willemse, 2006), of richten zich enkel op een bepaald aspect van Europeanisering, zoals de lobby in Brussel (Figee et al, 2016; Mastenbroek et al., 2013; Kiers, 2014), uitvoering van Europees recht (Hessel, 2003; de Lange et al., 2015), de uitvoering van bepaalde Europese wetgeving (zie o.m. Bondarouk, 2019), grensregio's (ITEM, 2020; Vollaard, 2004), milieuwetgeving (Goedings et al., 2010), subsidieverwerving (Rekenkamer Groningen, 2021; Platform31, 2022) en stedenbanden in Europa (Hoetjes, 2009; VNG, 2009). Daarbij is de aandacht vaak beperkt tot grotere gemeenten die actief zijn op het Europese toneel (zie bijv. Dukes en Van der Wusten, 2014). Dat geldt trouwens ook voor veel studies van Europeanisering van het decentraal bestuur in het buitenland (Pierre, 2019; Guderjan en Verhelst, 2021). Vooral van kleinere gemeenten is maar beperkt zichtbaar wat ze doen en welke kansen en knelpunten ze daarbij ervaren.

Dit onderzoek biedt een actueel, representatief en onderbouwd beeld van de manier waarop gemeenten en provincies zich aanpassen aan Europese integratie in haar volle breedte. Zoals we in hoofdstuk 1 verder uiteenzetten, sluiten we daarvoor aan bij de wijze waarop in diverse studies aanpassing aan Europese integratie in al haar facetten door het lokaal bestuur binnen en buiten Nederland is geanalyseerd (Rob de Rooij, 2002; Verhelst, 2019; Guderjan en Verhelst, 2021; Callanan en Tatham, 2021; Aarnoudse en Vollaard, 2021). Dat geldt zowel voor de beschrijving van Europeanisering van decentrale overheden als de verklarende factoren voor de mate van hun Europeanisering. Vervolgens leggen we uit welke onderzoeksmethoden we hebben ingezet om een onderbouwde beschrijving en verklaring van lokale en provinciale Europeanisering anno 2022 te geven: Een enquête onder alle gemeenten en provincies en interviews en groepsgesprekken met een uitgebreide selectie van gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden.

De hoofdstukken 2 tot en met 5 laten op zien op welke wijze en ook met welke motieven Europeanisering in gemeenten en provincies vorm krijgt, of dat nu gaat om organisatorische aanpassingen, subsidieverwerving, uitvoering van Europees recht of Europese beleidsbeïnvloeding, kennisdeling in Europese netwerken en positionering op de Europese interne markt. Hoofdstuk 6 toont daarna op grond van de enquête hoe gemeenten en provincies in het algemeen zijn geëuropeaniseerd. Daarmee is voor het eerst Nederland-breed te zien wat de staat van lokale en provinciale Europeanisering is. Dat kan dienen als een nulmeting, waarna er over een aantal jaar kan worden gemeten hoe Europeanisering verder vorm heeft gekregen. Deze meting biedt ook de basis om na te gaan waardoor de ene gemeente of provincie zich meer aan Europese integratie heeft aangepast dan de andere (deelvraag 2). De enquête, interviews en groepsgesprekken zijn gebruikt om na te gaan of die factoren een rol speelden en ook andere factoren een rol spelen in de mate van Europeanisering van Nederlandse gemeenten en provincies.

In het verleden bleken Europese initiatieven van gemeenten en provincies nogal eens afhankelijk van een enkele ambtelijke, bestuurlijke of politieke initiatiefnemer zoals een burgemeester of een EU-adviseur (Hoetjes, 2000; Guderjan en Verhelst, 2021: 207). Bij hun vertrek zakte vervolgens het aantal Europese activiteiten weer in. Lokale

en provinciale Europeanisering had zo vaak een ad hoc karakter. Aan de hand van de analyse geeft hoofdstuk 7 aan welke handelingsperspectieven er zijn om gemeenten en provincies beter en structureel te laten inspelen op Europese integratie, zodat Europeanisering een vanzelfsprekend onderdeel wordt en/of blijft in het provinciaal en lokaal bestuur. Want of provincies en gemeenten nu willen of niet, Europese integratie is overal.

Het project "Tulpeiland" in de gemeente Zeewolde is gerealiseerd met EU-financiering en heeft als doel de randmeren aantrekkelijker te maken voor de watersport. Foto: Shutterstock

Hoofdstuk 1

Hoe Europeanisering is onderzocht

Wat houdt Europeanisering van gemeenten en provincies eigenlijk in? En welke factoren zijn er om verschillen in de mate van Europeanisering bij gemeenten en provincies te verklaren? Dat zijn de twee vragen die we behandelen op grond van bestaand onderzoek naar lokale en provinciale Europeanisering in Nederland en daarbuiten. Die bieden vervolgens de inhoudelijke ondergrond voor het onderzoek dat voor dit rapport is uitgevoerd.

1.1 De vele gezichten van Europese integratie

Europeanisering betekent aanpassing aan Europese integratie. Maar wat is dan Europese integratie? Dat behelst de vrijwillige vorming van nauwere economische, sociale en politieke banden tussen landen in Europa (Vink en Graziano, 2007: 7-8). Integratie is dus meer dan de op- en uitbouw van de Europese Unie in de vorm van meer lidstaten, zeggenschap in een groter aantal beleidsterreinen, en verdergaande bevoegdheden voor instellingen zoals het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie (waarin bewindslieden van de lidstaten bijeenkomen) en het Europees Comité van de Regio's (een orgaan met vertegenwoordigers uit het lokaal en regionaal bestuur dat adviseert over Europees beleid). Er dragen meer Europese organisaties dan enkel de EU bij aan nauwere banden in Europa. Dat doet ook de Raad van Europa, die zich inzet voor de bevordering van democratie en mensenrechten. Bij de Raad van Europa hoort het Congres van Lokale en Regionale Overheden. Dat bestaat uit twee kamers, waarvan de ene kamer bestaat uit lokale vertegenwoordigers en de ander uit vertegenwoordigers uit regio's (inclusief provincies). Het Congres stimuleert democratie op lokaal en regionaal niveau onder meer door het observeren van verkiezingen en het rapporteren over de kwaliteit van democratie.

De vorming en uitbouw van de Europese Unie zijn wel een dominant onderdeel van Europese integratie, met vele gezichten. Recht is het belangrijkste middel dat de Europese Unie daarbij tot haar beschikking heeft. Dat behelst allereerst verdragen waarin de nationale lidstaten hebben afgesproken hoe de Europese Unie is georganiseerd. Denk daarnaast aan de bindende richtlijnen en verordeningen op grond van die verdragen, de bindende uitleg van het Europees recht door het Hof van Justitie van de Europese Unie, en handels- en samenwerkingsovereenkomsten met andere landen zoals Canada, Japan en Oekraïne. Meestal doet de Europese Commissie voorstellen voor wet- en regelgeving. Ze bestaat uit commissarissen uit alle lidstaten en een bescheiden ambtelijke organisatie,

ingedeeld in verschillende onderdelen zoals de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio), Milieu (DG ENV) en Handel (DG TRADE). Nadat de Commissie een voorstel heeft gedaan, is het aan de Raad van de Europese Unie (namens de lidstaten; onder meer met een Nederlandse bewindspersoon) en het Europees Parlement (namens de bevolking; met ook Nederlandse volksvertegenwoordigers) om daarover te besluiten.

Het Europees recht is onder meer bedoeld om de vorming van een Europese markt te bevorderen, zodat goederen, kapitaal, diensten en arbeid zich daarin vrijelijk kunnen bewegen. Daarnaast strekt Europees recht zich uit over allerlei andere terreinen zoals handel met niet-EU-landen, eerlijke concurrentie, gelijke beloning, visserij, milieu, consumentenbescherming, onderzoek en migratie. De Europese Commissie legt aan het begin van haar vijfjarige zittingsperiode (nu 2019-2024) welke voorstellen ze wil gaan doen. In jaarlijkse werkprogramma's werkt ze dat nader uit.

De Europese Unie zet ook geld in om haar prioriteiten te realiseren. Dat omvat met name subsidies voor landbouw, inclusief plattelandsontwikkeling, en voor gebieden en groepen mensen met een sociaaleconomische achterstand, om de welvaartsverschillen in de Europese Unie te verminderen. Hoeveel geld de Europese Unie heeft te besteden, wordt door de lidstaten en het Europees Parlement in het zogeheten Meerjarig Financieel Kader (huidige looptijd 2021-2027) vastgelegd. Binnen dat kader komt de Europese Commissie jaarlijks met een begrotingsvoorstel waarover de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement moeten besluiten. In reactie op de coronacrisis is afgesproken dat het herstelfonds *NextGenerationEU* (met de zogeheten *Resilience and Recovery Facility* als belangrijkste onderdeel) de Europese begroting tijdelijk aanvult (tot een totaalbedrag van zo'n 2.000 miljard euro voor de huidige periode van zeven jaar), waarbij klimaat, sociaaleconomische steun, digitalisering en biodiversiteit belangrijke prioriteiten zijn. De Europese begroting heeft een bescheiden omvang, ook al doet de intensiteit van de politieke discussies en de mediaverslaglegging daarover anders vermoeden. Ook met de tijdelijke aanvulling betreft die slechts zo'n 2 procent van alles wat we jaarlijks bij elkaar verdienen in de Europese Unie. Ter vergelijking: de uitgaven van EU-lidstaten omvatten zo'n 50 procent van hun jaarlijkse Bruto Nationaal Product. Niettemin kunnen voor een individuele lidstaat, provincie of gemeente Europese subsidies wel van substantiële betekenis zijn.

Naast recht en geld vormt simpelweg praten een middel dat de Europese Unie inzet om nauwere banden tussen landen in Europa te kweken. Dat praten betreft het uitwisselen van kennis en ervaring, maar ook het laten zien hoe goed of slecht een lidstaat het op een bepaald terrein doet. Praten wordt onder meer als middel ingezet, omdat lidstaten terughoudend zijn om bindende Europese wet- en regelgeving af te spreken op beleidsterreinen als gezondheidszorg en sociale zekerheid, maar daarover wel van elkaar willen leren. Daarnaast is praten een belangrijk instrument voor de Europese Commissie. Met haar relatief bescheiden ambtelijke omvang die tal van beleidsterreinen in 27 nogal uiteenlopende lidstaten moet overzien, kunnen ze via gesprekken – in wat voor vorm dan ook - de benodigde informatie ophalen, om beter te weten hoe lidstaten in elkaar steken én om te zien welke voorstellen draagvlak zullen hebben in de lidstaten en het Europees Parlement.

De Europese Unie kent nog meer gezichten, zoals de Europese Centrale Bank die zich inzet om de prijzen in het eurogebied stabiel te houden en die ook toeziet op een deel van de Europese banken. Daarnaast voert de Europese Unie met haar lidstaten ook buitenlandbeleid, onder meer via uitbreiding, handelsverdragen, ontwikkelingssamenwerking, noodhulp en diplomatie. Met de Raad van Europa en de vele gezichten van de Europese Unie is Europese integratie is zo een veelzijdig fenomeen. Welke uitwerking heeft dat op lokale en regionale overheden gehad?

1.2 Hoe Europese integratie decentrale overheden heeft geraakt

Europese integratie raakt decentrale overheden al lange tijd. De voorloper van het Congres van Lokale en Regionale Overheden werd bijvoorbeeld al opgericht in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Europese afspraken over kolen en staal en vrij verkeer van goederen en arbeiders vanaf hetzelfde decennium beïnvloedden de sociaaleconomische kansen van lokaal en regionaal bedrijfsleven op de Europese markt. De invloed van Europese integratie op het decentraal bestuur is echter met name toegenomen sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Dat ging gepaard met een groeiende erkenning van de Europese rol van decentrale overheden. Een eerste belangrijke impuls destijds daartoe was de uitbreiding van Europese fondsen voor plattelandsontwikkeling, voor ondersteuning van gebieden en groepen mensen met een sociaaleconomische achterstand en voor grensregio's. Daarbij geldt vaak dat partnerschap van decentrale overheden een vereiste is. Een hernieuwde stroom aan Europese wet- en regelgeving om de interne markt te verdiepen bracht in de jaren negentig ondertussen decentrale overheden meer in aanraking met Europese wet- en regelgeving. Dat is verder versterkt doordat decentrale overheden meer taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen door decentralisaties. Daarbij is het besef gegroeid dat decentrale overheden een belangrijke rol vervullen in de correcte naleving van wet- en regelgeving, zowel bij de Europese Commissie (die de Europese wetgevingsvoorstellen doet) als de nationale overheden (die verantwoordelijkheid dragen voor correcte naleving van Europees recht). In 2002 kwam het daarom tot de oprichting van (de voorloper van) het Kenniscentrum Europa Decentraal.

In het verband van de Raad van Europa hadden lokale en provinciale overheden meer erkenning gekregen doordat in 1985 het Europese Handvest van Lokale Autonomie tot stand kwam. Daarmee hebben de deelnemende staten, waaronder Nederland, zich verplicht om lokaal bestuur een bepaalde mate van zelfbestuur te garanderen. Het Congres van Lokale en Regionale Overheden ziet toe op de naleving. In het kader van de Europese Unie blijkt de groeiende erkenning van decentrale overheden ook uit de oprichting van het Europees Comité van de Regio's in 1994, als uitvloeisel van het Verdrag van Maastricht. Het bestaat uit vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden, zoals de Duitse en Belgische deelstaten en de Nederlandse provincies en gemeenten. Het Comité geeft gevraagd en ongevraagd advies over onderwerpen die de sub-nationale overheden direct betreffen, zoals regionaal beleid, milieu, vervoer, sociaal beleid, onderwijs en cultuur. Sinds het Verdrag van Lissabon (in werking sinds 2009) is er in de EU-verdragen voor het eerst een verwijzing naar het principe van regionaal en lokaal zelfbestuur opgenomen. Het verdrag breidde ook formeel het subsidiariteitsprincipe uit: de EU komt alleen in actie als beleidsdoelen niet op nationaal én op regionaal, provinciaal

en lokaal niveau afdoende kunnen worden bereikt. Voor dat doel behoort de Europese Commissie lokale en regionale overheden te consulteren over haar voorstellen, ook om na te gaan of die een niet te grote regeldruk betekenen. Daarnaast mag het Europees Comité van de Regio's een klacht indienen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie als het vindt dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geschonden.

In 2016 lanceerde de Europese Unie vervolgens in het zogeheten Pact van Amsterdam de *Urban Agenda for the EU*, waarbinnen verschillende overheidslagen en andere belanghebbenden gezamenlijk groei, leefbaarheid en innovatie in Europese steden willen stimuleren. Steden hebben zo in Europees beleid meer erkenning gekregen, niet alleen als economische motor maar ook aanjager van internationale duurzaamheidsdoelen. Lokale en regionale overheden hebben zelf ook bijgedragen aan Europese integratie door de banden in Europa aan te halen. Van oudsher deden ze dat al via stedenbanden en diverse Europese koepelorganisaties zoals de *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR). Ook hebben decentrale overheden in de grensregio's grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden opgezet.

Nauwere verbanden zijn er ook nadrukkelijke ontstaan buiten het politiek-bestuurlijke domein. Dat betreft bijvoorbeeld de handel die tussen Europese landen is gegroeid. Dat is gepaard gegaan met een toenemende mobiliteit van arbeidsmigranten (zoals Italianen in de jaren zestig en Bulgaren en Polen in de laatste dertig jaar) en ook van bedrijven, toeristen en studenten binnen de Europese interne markt. Europese integratie oefent zo ook indirect horizontale aanpassingsdruk op gemeenten en provincies uit.

1.3 De dimensies van Europeanisering

Europeanisering is aanpassing aan al de facetten van Europese integratie (Vink en Graziano, 2007: 7). In het geval van gemeenten en provincies betreft dat de manier waarop zij zich aanpassen aan de nauwere banden die zijn ontstaan tussen Europese landen, of dat nu vormt krijgt in de Europese Unie of de Raad van Europa, via wetgeving en subsidies, of via een steeds hechtere Europese interne markt. In EU-studies is redelijk wat onderzoek gedaan naar de rol van regio's in de Europese Unie. Daarbij is vooral oog geweest voor deelstaten van federaties en sterk autonome gebieden zoals Beieren en Catalonië. Europeanisering van het lokaal bestuur is een meer bescheiden aandachtsgebied in wetenschappelijk onderzoek. Dat betreft zowel gemeenten als provincies, die in internationaal vergelijkend perspectief worden omschreven als de tweede laag van lokaal bestuur (Heinelt en Bertrana, 2014).

De focus in het onderzoek naar Europeanisering van het lokaal bestuur heeft vooral gelegen bij interne aanpassingen in de gemeentelijke en provinciale organisatie, het beïnvloeden van Europees beleid (uploaden), de uitvoering van Europese wetgeving en het verwerven van Europese subsidies (downloaden) en horizontale netwerken tussen decentrale besturen onderling om kennis uit te wisselen, samen subsidies te verwerven of te lobbyen (crossloaden) (zie De Rooij, 2002; Marshall, 2005; Guderjan en Verhelst, 2021: 29-30; Gröbe et al., 2022). Er zijn echter meer gezichten van Europese integratie waaraan gemeenten en provincies zich kunnen aanpassen. Economisch-geografische studies besteden bijvoorbeeld ruim aandacht aan de wijze waarop decentrale overheden inspelen op een integrerende markt, ook op wereldschaal. Op basis hiervan

onderscheiden we in dit onderzoek vijf dimensies van Europeanisering van gemeenten en provincies (zie ook Aarnoudse en Vollaard, 2021):

- ***Organisatorische aanpassingen***: dit betreft allereerst aanpassingen in de organisatie van gemeenten en provincies, zoals het opzetten van een EU-eenheid, een aparte bestuurlijke portefeuille Europese zaken en het formuleren van een Europa-strategie. We verstaan hieronder ook de interesse die de verschillende spelers in het decentraal bestuur hebben in Europese integratie, het belang dat ze daaraan hechten en de kennis die ze over Europese integratie hebben. Organisatorische aanpassingen behelzen ook de samenwerking met andere overheden binnen Nederland (rijk, provincies en gemeenten), kennisinstellingen, bedrijfsleven en/of inwoners (*triple* of *quadriple helix*). Samenwerking met andere overheden kan zowel vorm krijgen als onderdeel van bestaande verbanden (zoals VNG, Samenwerkingsverband Noord-Nederland, G40 of P10) als specifiek op Europese integratie gerichte verbanden (zoals Agrifood Capital);
- ***Downloaden***: dat betreft het voldoen aan Europees beleid, omdat het volgens Europees recht (verdragen; verordeningen; richtlijnen en jurisprudentie) moet of omdat Europese subsidies gemeenten en provincies daartoe verlokken. Hier is dus sprake van *top-down*-relatie tussen de Europese Unie en het decentraal bestuur;
- ***Uploaden***: deze aanpassingsvorm betreft het beïnvloeden van Europese beleids- en besluitvorming. In dit geval is er dus sprak van een *bottom-up*-relatie, waarin het decentraal bestuur zijn belangen en voorkeuren inbrengt op Europees niveau om zo Europees beleid, recht en subsidies zoveel mogelijk daarmee in lijn te brengen;
- ***Crossloaden***: Onder deze noemer vallen de horizontale netwerken tussen gemeenten en provincies en hun tegenhangers elders in de Europese Unie om op die manier expertise te delen, gezamenlijk subsidies te verwerven en/of Europees beleid te beïnvloeden (zie o.m. Kern en Bulkeley, 2009; Den Exter et al., 2015; Huggins, 2018). Hieronder valt ook het gebruik van stedenbanden en organisaties als de CEMR;
- ***Positionering in de Europese markt***: De vijfde dimensie van Europeanisering betreft de aanpassing aan de Europese markt door de komst van bedrijven, kennisinstituten, studenten, toeristen, arbeidsmigranten en publieke instellingen van over de grens te stimuleren en te faciliteren. Dat krijgt onder meer vorm in het promoten van een plaats of regio, een aantrekkelijk vestigingsklimaat door infrastructuur die beter aansluit op internationaal verkeer, een passend aanbod van cultuur, onderwijs en huisvesting voor arbeidsmigranten en expats (vgl. Boisen et al., 2018; Brenner, 1999).

Deze dimensies worden in dit onderzoek gebruikt om de mate van Europeanisering van gemeenten en provincies te bepalen (zie hoofdstuk 7). Om de mate van Europeanisering in beeld te brengen, wordt vaak gebruik gemaakt van de ladder die de Britse politicoloog Peter John (2000) daarvoor ontwikkelde. Op de onderste sporten van Johns ladder bevinden zich minimaal geëuropeaniseerde overheden die zich beperken tot implementeren van Europese wet- en regelgeving, het verwerken van informatie over Europese integratie en het communiceren daarover. Op de volgende sporten zijn gemeenten en provincies te vinden die in aanvulling daarop ook subsidies verwerven, en zich daarmee economisch ontwikkelen. Een sport hoger zijn gemeenten en provincies die daarbovenop ook netwerken met andere decentrale overheden elders in de Europese Unie, terwijl de volledig geëuropeaniseerde gemeenten en provincies

bovendien Europees beleid hebben geïncorporeerd en daarnaast ook beïnvloeden. Voor een dergelijke rangschikking valt wel wat te zeggen. Netwerken en lobbyen zijn meer arbeidsintensief dan uitvoering van Europees recht (dat vaak eerst nog in nationaal recht is omgezet). Uit eerder onderzoek bleek echter dat de Europeanisering van decentrale overheden niet per se spoort met de rangschikking van John (zie bijv. Dukes en Van der Wusten, 2014; Gröbe et al., 2022). Daarnaast onderscheiden we in dit onderzoek ook meer dimensies dan John doet. We zullen om deze redenen in dit onderzoek Johns ladder niet als analytisch uitgangspunt nemen.

In dit onderzoek richten we ons dus op de manier waarop gemeenten en provincies zich aanpassen aan Europese integratie. Dat betekent dat we de manier waarop ook de verhoudingen tussen decentrale overheden en nationale overheid veranderen door Europese integratie grotendeels buiten beschouwing laten. Formeel is in de verdragen vastgelegd dat de Europese Unie de constitutionele en politieke verhoudingen binnen de nationale staten eerbiedigt. Onder de noemer van *multi-level governance* is er echter veel onderzoek gedaan naar de manier waarop regionale maar ook wel lokale overheden grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de nationale overheid kunnen verwerven, doordat ze zelfstandig in de Europese Unie actief kunnen zijn en daarmee erkenning als speler op het internationale toneel verwerven (zie o.m. Marks et al., 1996; De Rooij, 2002). Daarnaast kunnen ze via Europese weg extra financiële bronnen en andere beleidsideeën aanboren buiten de nationale overheid om.

Daar staat tegenover dat nationale overheden op Europees niveau beslissend stemrecht over beleid en financiën hebben, terwijl lokale en regionale overheden daar slechts een adviserende stem hebben. Ook heeft de Nederlandse overheid Europese integratie aangegrepen om de beleidsvrijheid van decentrale overheden juist in te perken door scherper toe te zien op de adequate uitvoering van Europees recht en het correct beheer van Europese subsidies (ook omdat nationale overheden daarop kunnen worden aangesproken) en door strengere vereisten voor lokaal en provinciaal begrotingsbeheer op te leggen om te voldoen aan de begrotingsvereisten van de Economische en Monetaire Unie. Het is dus de vraag of Europese integratie per saldo de positie van decentrale overheden heeft versterkt of niet (vgl. Groenleer en Hendriks, 2020). Dat laat onverlet dat Europese integratie binnenlandse interbestuurlijke verhoudingen niet onbewogen laat. De focus van dit onderzoek is echter meer gericht op de gemeenten en provincies zelf dan op hun relatie tot het rijk, hoewel die zijdelings wel terugkomt in diverse hoofdstukken.

1.4 Hoe zijn verschillen in Europeanisering te verklaren?

1.4.1 *Verschillen in Europeanisering door de tijd heen*

In hun recente overzichtsstudie van Europeanisering van het lokaal bestuur concluderen de politicologen Marius Guderjan en Tom Verhelst (2021: 207, 210) op grond van de beschikbare gegevens dat veel gemeenten in Europa op de onderste sporten van Johns ladder staan. Ze implementeren Europees recht en in sommige gevallen is het Europese niveau ook onderdeel van hun strategie. Europa staat echter in veel gemeenten niet hoog op de agenda, in tegenstelling tot de nationale arena: ‘Overall, it is the domestic space that remains the primary reference for most local authorities in Europe’ (Guderjan en

Verhelst, 2021: 84). Slechts een minderheid van vooral grote steden, provincies en samenwerkingsverbanden van decentrale overheden zijn structureel meer geëuropeaniseerd. Door vroegtijdig pogingen te doen om beleidsvoorkeuren in de lidstaten en op Europees niveau te beïnvloeden, kunnen die niet slechts als Europese 'policy-takers', maar ook nog wel eens als Europese 'policy-makers' optreden (vlg. Schultze, 2003). Daarbij is aangetekend dat ook tussen grote steden nog stevige verschillen in Europees bewustzijn en interesse bestaan (Verhelst, 2017).

Een onlangs gepubliceerd onderzoek naar Europeanisering op lokaal niveau in Noordrijn-Westfalen (op basis van een enquête in 2016) bevestigt het beeld dat Guderjan en Verhelst schetsen: 'For most local governments, Europe remains a minor matter.' (Gröbe et al., 2022: 13). In de helft van de zogeheten *Kreisfreie Städte* (die meer bevoegdheden hebben dan andere gemeenten) mag Europa nog van (groot) belang zijn op de politieke agenda, in driekwart van de andere gemeenten in Noordrijn-Westfalen is dat niet het geval. Dat spoort met een eerdere enquête in Noordrijn-Westfalen in 2011/2012, toen bijna de helft van *Kreisfreie Städte* en een derde van de *Kreise* (regionale districten) Europa van (zeer) hoog belang vonden op hun politieke agenda, terwijl dat bij vier vijfde van de andere gemeenten niet het geval was (Landua, 2012).

In Vlaanderen zijn achtereenvolgens in 1997, 2011 en 2018 enquêtes uitgezet om Europeanisering op lokaal niveau in beeld te brengen. Daaruit is af te leiden dat lokale Europeanisering in de loop der tijd is toegenomen. Waren veel Vlaamse gemeenten in 1997 zonder meer onverschillig over Europese integratie, in 2018 blijkt daar het Europabewustzijn toegenomen, evenals Europese subsidieverwerving en deelname aan Europese netwerken en partnerschappen (De Rynk, 1997; Verhelst, 2019). Alleen Europese beleidsbeïnvloeding is beperkt gebleven. Slechts een kleine voorhoede van 6,7 procent van de gemeenten heeft zelf een poging heeft gedaan om Europees beleid te beïnvloeden, terwijl 18,6 procent direct of indirect (bijvoorbeeld via de Vlaamse koepelorganisatie van gemeenten) heeft deelgenomen aan Europese consultatieprocessen. Bovendien is op te merken dat Europeanisering bij veel gemeenten vaak afhankelijk van toevallige omstandigheden is zoals een ondernemende bestuurder of begeesterde ambtenaar:

> Ondanks het toegenomen Europabewustzijn en de functionele omgang met de EU blijft een structurele verankering van Europese zaken in het gemeentebestuur meer uitzondering dan regel. Europese dossiers worden er doorgaans door bepaalde beleidsmedewerkers als extra taak bijgenomen... (Verhelst, 2019: 25).

Spijtig genoeg ontbreekt het tot dusver in Nederland aan enquêtegegevens om over langere tijd de mate van Europeanisering te vergelijken. Er zijn wel diverse gevalstudies van gemeenten én provincies die een indruk geven, vooral van de situatie rond de eeuwwisseling (De Rooij, 2003; Fleurke en Willemse, 2006). Er waren tot het eind van de jaren tachtig van de twintigste eeuw nog maar beperkt stappen gezet in de Europeanisering van gemeenten en provincies, onder meer in de vorm van stedenbanden, Euregio's en enkele subsidies. Vanaf de jaren negentig veranderde dat. Daarvoor vormden allereerst de uitgebreide Europese fondsen een belangrijke prikkel. Verder moesten

gemeenten en provincies rekening houden met nieuwe Europese wetgeving ten aanzien van aanbesteding, staatssteun en milieu. Daarnaast nam Europeanisering ook op andere manier toe. Rotterdam had al in de jaren tachtig het stedennetwerk *Eurocities* mee helpen oprichten, en steden zoals Eindhoven en Amsterdam sloten zich daarbij aan. De VNG opende een kantoor in Brussel in 1994 – vanaf 2007 zit zij samen met andere koepelorganisaties van decentrale overheden in het *European House of Cities, Municipalities and Regions*. Ook verschillende provincies stelden een eigen Europa-lobbyist aan of openden een kantoor in Brussel. Daarbij werkten ze ook regelmatig samen, zoals de vier Randstadprovincies en de drie noordelijke provincies. Diverse provincies werden ook lid van de *North Sea Commission*, een onderdeel van de *Conference of Peripheral Maritime Regions* die zich richt op nauwere samenwerking rondom de Noordzee.

Rond de eeuwwisseling bleek er op lokaal niveau een behoorlijke variatie in Europeanisering te bestaan (De Rooij, 2003: 166). Kleine gemeenten zijn nauwelijks geëuropeaniseerd, terwijl grotere gemeenten en gemeenten met sociaaleconomische problematiek meer geëuropeaniseerd lijken. Variatie in Europeanisering lijkt vooral afhankelijk van het kunnen verwerven van Europese fondsen. In steden als Almere en Lelystad heeft Europees beleid op minstens een derde tot de helft van de dossiers impact, vooral indirect via nationale en provinciale regelgeving (Fleurke en Willemse, 2006). Beleidsbeïnvloeding laten de meeste gemeenten over aan de VNG (De Rooij, 2003: 181). Het Europabewustzijn onder ambtenaren is beperkt en ze zijn ook niet even makkelijk te betrekken bij Europese kwesties (De Rooij, 2003: 76, 120). Dat geldt ook voor provincieambtenaren (De Rooij, 2003: 163, 165, 166). Niettemin zijn provincies rond de eeuwwisseling meer geëuropeaniseerd dan gemeenten, mede door hun grotere ambtelijke capaciteit dan de gemiddelde gemeente (De Rooij, 2003: 173). De onderlinge verschillen in Europeanisering tussen provincies zijn relatief beperkt (De Rooij, 2003: 166). Ook bij provincies is het verwerven van Europese fondsen de belangrijkste Europese activiteit. Beleidsbeïnvloeding laten individuele provincies vooral aan het rijk en het IPO over (De Rooij, 2003: 142). In 2000 komt het echter tot de oprichting van het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) met als doel alle provinciale belangen efficiënter en beter te vertegenwoordigen in de Europese Unie. Het HNP is in tegenstelling tot de VNG op een andere locatie gevestigd dan het *European House of Cities, Municipalities and Regions*.

Welke ontwikkeling is er in de Europeanisering van gemeenten geweest sinds de eeuwwisseling? In ieder geval is uit enkele deelstudies af te leiden dat er variatie blijft bestaan in de mate waarin gemeenten zich hebben aangepast aan Europese integratie (zie o.m. Dalmeijer, 2016; Den Ouden, 2015; Van der Poel, 2016; Soons, 2016; Topal, 2015). Daarnaast lijkt er nog steeds een gebrek aan Europakennis en -bewustzijn te bestaan in gemeentebesturen (Figee et al., 2016). Ook in sommige grote steden is Europeanisering nog geen vanzelfsprekendheid, in ieder geval tot in 2012. De Europeanisering van het Amsterdamse stadsbestuur tot dan toe 'has mostly been provisional and fragile' (Dukes en Van der Wusten, 2014: 633). In de stad Den Haag is het Europabewustzijn beperkt, ontbreekt het aan coördinatie op Europese dossiers en staat het Europese speelveld (in tegenstelling tot het internationale) niet hoog op de agenda (Dukes en Van der Wusten, 2014: 634). De conclusie over deze twee steden is dat 'Europeanisation still lacks an air of permanence' (Dukes en Van der Wusten, 2014: 634). Dat roept de vraag op

hoe stevig Europeanisering verankerd is in het gemeentebestuur vandaag de dag, niet alleen bij kleine, maar dus ook bij de grote gemeenten.

Provincies mogen rond de eeuwwisseling dan meer geëuropeaniseerd zijn dan gemeenten, bestuurskundige Ben Hoetjes (2000: 56) wijst wel op de afhankelijkheid van het enthousiasme van een gedeputeerde of commissaris of de aanwezigheid van een bekwame ambtenaar: 'De EU-betrokkenheid van provincies lijkt (...) niet zozeer bepaald te worden (...) door structurele factoren, maar vooral door betrekkelijk toevallige, persoonsgebonden factoren.' Sindsdien wijzen diverse deelstudies er evenwel op dat in ieder geval provinciale beleidsbeïnvloeding van Europese wet- en regelgeving een structureler karakter heeft gekregen (zie o.m. Kiers, 2014: 182). Provincies weten zich op het Europees speelveld te positioneren (Mastenbroek et al., 2013: 35). Wel zetten ze hun positie vrij gericht in:

> Veel aandacht gaat uit naar het voorkomen van knellende regelgeving en het voorkomen van uitvoeringsproblemen door de provincies. Opvallend is dat Europese regelgeving slechts in zeer beperkte mate ook gezien wordt als een kans om de eigen beleidsagenda's te realiseren, met uitzondering van de verschillende financiële programma's. (Mastenbroek et al., 2013: 60)

Capaciteit voor Europese beleidsbeïnvloeding blijft daarnaast beperkt, onder meer door gebrek aan Europabewustzijn en de beperkte prioriteit van Europese kwesties in provinciebesturen (Mastenbroek et al., 2013: 60). Brussel gold daar tot een aantal jaren geleden nog regelmatig als iets 'ver weg' en als een bemoeizuchtige vreemdeling (Figee et al., 2016).

Daarnaast blijkt in de Europese beleidsbeïnvloeding door provincies in ieder geval tot 2013 dat de Nederlandse overheid als invloedkanaal in de Raad van de Europese Unie over het algemeen 'een blinde vlek' is (Mastenbroek et al., 2013: 60). Daar staan voorbeelden tegenover waarbij ook de nationale overheid niet of nauwelijks de moeite neemt om decentrale overheden te consulteren over Europese kwesties (Mastenbroek et al., 2013). Er zijn sinds de eeuwwisseling wel stappen gezet om het overleg tussen het rijk en decentrale overheden over Europese dossiers te versterken. Sinds 2001 hebben VNG en IPO zitting in de commissie die namens het rijk de onderhandelingsinzet formuleert over een nieuw voorstel, de Beoordelingscommissie Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Ook zijn er op sommige Europese onderhandelingsdossiers Interbestuurlijke Dossierteams, waarin vertegenwoordigers van nationale en decentrale overheden met elkaar samenwerken gedurende de onderhandelingen. In het halfjaarlijkse Europees Overleg Binnenlands Bestuur overleggen de koepels van de decentrale overheden bovendien over Europese dossiers met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken.

Er zijn ook afspraken over interbestuurlijke afstemming op Europese dossiers gemaakt en herzien en ook regelmatig onder de loep genomen door diverse adviesorganen (Raad van State, 2006, 2013, 2016; ROB, 2010, 2013; AIV, 2016). Naast waardering voor stappen om het overleg verder vorm te geven en de steun van het rijk voor decentrale overheden op het vlak van aanbesteding en staatssteun, klinkt er ook kritiek. De Raad van State is bijvoorbeeld '...verbaasd dat de decentrale overheden niet betrokken zijn geweest bij de

bepaling van de Nederlandse inzet voor het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020' (Raad van State, 2013: 45). Er leeft onvrede onder betrokkenen bij het onderling overleg over de effectiviteit van samenwerking tussen rijk en decentrale overheden, het in kaart brengen van de gevolgen van Europese voorstellen voor decentrale overheden en de duidelijkheid in taakverdeling tussen de verschillende overheden in Europese dossiers (Decisio, 2016: 27). Meer recent blijkt dat bij gebrek aan tijd en capaciteit onderling overleg er vaak bij inschiet, ook al is dat van belang om uitvoeringsproblemen van Europese wet- en regelgeving wél goed in beeld te krijgen (IOB, 2021: 30). Dat is niet slechts een verantwoordelijkheid van het rijk. Het zou er evenzeer op kunnen wijzen dat decentrale overheden nog steeds Europese dossiers weinig prioriteit en daarmee capaciteit toekennen. Het feit dat de VNG in haar recente rapport Stand van de Uitvoering (2022) met geen enkel woord verwijst naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van Europese wet- en regelgeving versterkt dat vermoeden. Wat de daadwerkelijke staat van Europeanisering van gemeenten, provincies en hun samenwerkingsverbanden vandaag de dag is, zal echter moeten blijken uit de onderzoeksresultaten later in dit rapport.

1.4.2 *Factoren van invloed op Europeanisering*

Bovenstaande indrukken van Europeanisering van het decentraal bestuur roepen wel de vraag op wat nu verschillen verklaart tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en provincies, tussen decentraal bestuur in binnen- en buitenland en tussen vroeger en nu. Wat zijn nu factoren die de uiteenlopende mate van Europeanisering kunnen verklaren? In de analyses van lokale en provinciale Europeanisering komen de volgende factoren aan bod (zie o.m. De Rooij, 2003; Gröbe et al., 2022; Guderjan en Verhelst, 2021; Aarnoudse en Vollaard, 2021):

- Voortdurend komt de trekker als verklarende factor aan de orde: ***een ondernemende bestuurder, politicus of ambtenaar*** die uit enthousiasme of gevoelde noodzaak het initiatief neemt om provincie of gemeente meer in te laten spelen op Europese integratie. Dat is vooral een factor die het ad hoc-karakter van Europeanisering benadrukt. Bij het vertrek van een trekker is de kans groot dat Europeanisering van een gemeente of provincie weer daalt;
- Een veelgenoemde structurele factor is ***capaciteit*** van een gemeente- of provinciebestuur. Dat betreft de beschikbare hulpbronnen zoals geld, personeel, expertise en vaardigheden die een organisatie kan inzetten om meer werk te maken van Europeanisering. Door de bank genomen wordt deze capaciteit afgemeten aan de grootte van een organisatie, veelal bepaald op grond van het inwoneraantal. Capaciteit kent echter meer aspecten die niet afhankelijk hoeven te zijn van organisatiegrootte. Capaciteit is ook een kwestie van ***lerend vermogen***: de manier waarop een organisatie intern effectief en efficiënt kennis over Europese indeling weet te verwerven, te borgen, te verspreiden en op te slaan. Daarnaast is capaciteit ook een kwestie van ***strategisch vermogen*** of een organisatie in staat is om weloverwogen en selectief haar middelen in te zetten voor een bepaald doel. Daarnaast kan capaciteit worden vergroot door ***samen te werken met andere overheden in Nederland*** in generieke of thematische netwerken. Daarbij drukken met name de samenwerking met de nationale overheid, de constitutionele basisstructuur en interbestuurlijke verhoudingen een stempel op Europeanisering (vgl. Tatham, 2010). Daarnaast kunnen decentrale overheden

hun capaciteit vergroten door de krachten te bundelen met het lokale of regionale bedrijfsleven, kennisinstellingen en/of inwoners ***(triple helix; quadruple heli**x*);

- Een andere verklarende factor zou het ***aandeel van lokale partijen*** in de wetgevende en de uitvoerende macht van het provincie- en gemeentebestuur kunnen zijn. ER zijn aanwijzingen dat door hun lokale oriëntatie, lokale partijen minder gericht zijn op internationale toneel (vgl. Monrooij, 2021; Boekelman, 2021). Daarbij zou ook de oriëntatie op Europese integratie erbij in kunnen schieten;
- ***Grenslocatie*** zou een verklarende factor voor Europeanisering kunnen zijn, zo bleek al in Noordrijn-Westfalen (Gröbe et al., 2022). Gemeenten en provincies aan de grens zullen immers eerder worden geconfronteerd met de voor- en nadelen van het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal, of dat nu gaat om ambulancevervoer, drugscriminaliteit, uiteenlopende brandstofprijzen, ontbrekende infrastructuur of grensarbeid;
- Ook het ***aandeel van migranten uit andere EU-lidstaten*** (bij gebrek aan data hier geoperationaliseerd als het aandeel westerse migranten) kan een aansporing zijn voor decentrale overheden om te europeaniseren (vgl. Gröbe et al., 2022). De komst van expats, studenten en arbeidsmigranten kan maatregelen vergen om hun een goed thuis te bieden. Ook kunnen ze een basis bieden om met decentrale overheden elders in de Europese Unie banden aan te knopen;
- De ***exportoriëntatie van de lokale of regionale economie*** is een andere factor die Europeanisering kan verklaren. Als de economie vooral gericht is op export naar andere EU-lidstaten, zou er een grotere impuls kunnen zijn om via Europese subsidies, beleidsbeïnvloeding, netwerken en/of marketing het vestigingsklimaat van gemeente en provincie te verbeteren;
- Betreffen de bovengenoemde factoren vooral gemeenten en provincies zelf, ook de Europese Unie kan van invloed zijn op hun Europeanisering. Landbouwbeleid is een van de oudste beleidsterreinen waarop de EU actief is. Het is daarom te verwachten dat ***decentrale overheden met veel platteland*** binnen hun grenzen zich meer hebben geëuropeaniseerd (De Rooij, 2003; Verhelst et al., 2015). Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is in de Europese Unie erkenning gegroeid voor de sociaaleconomische problematiek van grootstedelijke regio's evenals de innovatieve potentie van dergelijke regio's in wereldwijde concurrentie. Er is daarom meer aandacht en geld voor (zeer) ***verstedelijkte gemeenten en provincies*** gekomen. Het zou daarom (ook) kunnen zijn dat dergelijke decentrale overheden meer zijn geëuropeaniseerd.

Omdat het onderzoek naar Europeanisering van decentrale overheden nog beperkt is, zouden ook andere factoren van invloed kunnen zijn. Daar houden we bij de onderzoeksopzet en uitvoering rekening mee.

1.5 Hoe is lokale en provinciale Europeanisering in dit onderzoek beschreven en verklaard?

Hierboven hebben we uitgelegd wat Europeanisering is, welke dimensies daarvan zijn te onderscheiden en welke factoren de mate van Europeanisering mogelijk beïnvloeden. Dat biedt de analytische ondergrond voor het beantwoorden van deelvraag 1 naar de staat van Europeanisering van Nederlandse gemeenten en provincies anno 2022 en ook van deelvraag 2 naar de belangrijkste factoren die verschillen in Europeanisering tussen

decentrale overheden verklaren. Hieronder leggen we vervolgens uit hoe we concreet de antwoorden hebben gezocht, ook op deelvraag 3 naar de handelingsperspectieven om beter in te spelen op Europese integratie.

We hebben er allereerst voor gekozen om via een enquête een beeld te geven van de Europeanisering van alle gemeenten en provincies. Het doel van de enquête was om de diverse dimensies van Europeanisering, de belangrijkste motieven om (niet) aan te passen aan Europese integratie, als ook de ervaren knelpunten en mogelijke handelingsperspectieven in kaart te brengen. Met het oog op internationale vergelijkbaarheid, hebben we daarvoor de vragenlijst als uitgangspunt genomen die Tom Verhelst (Universiteit Gent) en Hans Vollaard (Universiteit Utrecht) in 2018 hebben uitgezet in Vlaanderen en Nederland (waar in tegenstelling tot de Vlaanderen de respons helaas te laag was om onderbouwde analyse te kunnen maken). We hebben die vragenlijst aangevuld om bovengenoemde dimensies van Europeanisering verder te meten, mede met input uit de enquête over internationalisering die onder gemeenten in 2020 onder regie van VNG-International met medewerking van Hans Vollaard is uitgezet (zie Aarnoudse en Vollaard, 2021). Daarnaast hebben we concept-vragenlijst voorgelegd aan allerlei stakeholders: medewerkers van het Team Europa van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), enkele gemeenten, het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP), het Kenniscentrum Europa Decentraal, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast is de thematiek van de enquête ook voorgelegd aan de Commissie Europa en Internationaal van de VNG, waarin verschillende gemeenten zijn vertegenwoordigd. Na verwerking van de feedback en een wetenschappelijke toets door Tom Verhelst en het onderzoeksteam van de Universiteit Utrecht, is in een eindsessie met medewerkers van de VNG en HNP een definitieve versie opgesteld. Om de responsgraad zo hoog mogelijk te houden, zijn in de enquête filtervragen opgenomen, zodat decentrale overheden die weinig aan Europeanisering doen, ze ook heel wat minder vragen hoefden te beantwoorden. Figuur 1.1 biedt een overzicht van de diverse onderwerpen met bijbehorende vragen die uiteindelijk zijn opgenomen in de enquête.

De online-enquête is met een uitnodiging via email vanuit VNG naar gemeentesecretarissen en vanuit HNP naar provinciale Europacoördinatoren gestuurd in februari 2022, gevolgd door enkele herinneringen. De responsgraad onder provincies is extreem hoog: alle twaalf provincies (100 procent) hebben deelgenomen. In het geval van gemeenten ligt de responsgraad rond het internationaal gebruikelijke percentage bij dergelijk onderzoek: 31 procent (107 van de 344 gemeenten). Onder de gemeenten is een redelijke spreiding naar landsdeel, grenslocatie, grootte en stedelijkheid (zie figuur 1.2 tot en met 1.5). Voor verklarende analyses op basis van enquêtegegevens is er wat dat betreft voldoende variatie. Voor beschrijving is het echter van belang om aan te geven dat vooral het aantal kleine gemeenten die de enquête hebben ingevuld, verhoudingsgewijs minder is. Daardoor kan er enige vertekening in de beschrijvende data optreden.

Vertekening kan ook plaatsvinden door de wijze waarop de enquête is ingevuld. Per gemeente dan wel provincie was één persoon verantwoordelijk om de antwoorden in te vullen. Het zal voor die persoon niet altijd even gemakkelijk zijn geweest om gegevens te achterhalen over de hele organisatie. Daarnaast waren in alle provincies en in 25 procent van de gemeenten EU-coördinatoren of EU-beleidsadviseurs die de enquête

Figuur 1.1

Opzet van de enquête

Onderwerp	Vragen
Europeanisering in het algemeen	• Wat is ervaren belang van de diverse dimensies van Europeanisering?
Organisatorische aanpassingen	• Wat is mate van Europese interesse bij college, raad/Staten en ambtenaren? • Wat is mate van Europese kennis bij college, raad/Staten en ambtenaren? • Wie is de trekker op vlak van Europese zaken? • Is Europa vermeld in coalitieakkoord? • Is er een Europastrategie? • Is er een aparte portefeuillehouder Europese zaken? • Hoe vaak komt Europa aan bod in college en gemeenteraad/Staten? • Zijn er aparte EU-adviseurs? Hoe zijn die ondergebracht in de organisatie? Welke taken hebben die? • Is er een aparte kantoor in Brussel? • Wat werd er gedaan om Europabewustwording te bevorderen? • Hoe vaak (digitale) bezoeken aan Europese Unie? • Deelname aan Nederlandse samenwerkingsverbanden voor Europese activiteiten? waarom wel/niet? • Welke spelers uit organisatie betrokken bij samenwerkingsverbanden? • Welke dienstverlening van welke organisatie (VNG, IPO, HNP, KED, commercieel etc.) gebruikt?
Downloaden	• In welke mate impact van Europese wetgeving en subsidies ervaren? En op welk beleidsterrein? • Gevoel van verantwoordelijkheid voor correcte uitvoering Europese wetgeving?; wat is daarvoor nodig is? En van welke instellingen informatie daarvoor gebruikt? • Wel/niet deelgenomen aan Europese subsidieprogramma's? Waarom wel/niet? • Is er een Europese subsidiestrategie? Waarom wel/niet? • Aan welke programma's deelgenomen? Welke instellingen gebruikt voor informatie over subsidies? Welke instellingen voor ondersteuning bij programma's?
Uploaden	• Wel/niet geprobeerd Europees beleid te beïnvloeden? Waarom wel/niet? • Op welke onderwerpen beleidsbeïnvloeding? welke kanalen daarvoor gebruikt? • Bekendheid van Europees Comité van de Regio's en Congres van Lokale en Regionale Overheden? Bereidheid om daarin zitting te nemen? Waarom wel/niet?
Crossloaden	• Deelname aan Europese netwerken? Waarom wel/niet ? Welke spelers daarbij betrokken?
Positionering in de interne markt	• Wel/niet inzetten op beter vestigingsklimaat van bedrijven, toeristen, studenten, etc. op de Europese interne markt? Waarom wel/niet? • Op welke manier beter vestigingsklimaat? En met welke partners?
Knelpunten en oplossingsrichtingen	• Welke knelpunten in organisatie ervaren ten aanzien van Europa? • Wat is er nodig om Europese activiteiten te ontwikkelen? • Van welke organisatie daarbij ondersteuning verwacht? • Welke verwachtingen zijn er ten aanzien van VNG/ HNP?
Overig	• Welke impact heeft coronacrisis gehad op bovenstaand beeld? • Wat zou nog toegevoegd kunnen worden?

hebben ingevuld. Dat kan tot een andere inkleuring van de gegevens leiden dan wanneer iemand die niet dagdagelijks betrokken is bij Europese activiteiten de enquête had ingevuld, zoals een gemeentesecretaris (20 procent van de gevallen) of een algemene (strategische) bestuursadviseur (25 procent). Om dergelijke vertekening te ondervangen, hebben we ook andere onderzoeksmethoden gebruikt, waarin we onze bevindingen op grond van de enquête konden toetsen, verfijnen en aanvullen: interviews en groepsgesprekken. Ook daar is echter enige vertekening niet uit te sluiten, doordat we die interviews en gesprekken vaak met bestuurders en ambtenaren met enige mate van EU-betrokkenheid voerden. En waar de bereidheid om mee te werken aan interviews en groepsgesprekken bij grote gemeenten en provincies over het algemeen groot was, gold dat minder voor kleinere gemeenten. Zoals een gemeentesecretaris van een kleine gemeente in het westen van het land stelde: 'De [Europese] problematiek heeft voor [mijn gemeente] en voor mij op dit moment geen prioriteit.' De burgemeester van hetzelfde dorp nam niet eens meer de moeite om op ons verzoek tot een interview te reageren. We hebben echter afdoende betrokkenen uit kleine gemeenten kunnen spreken om ook op grond van interviews en groepsgesprekken daarover uitspraken te doen (zie figuur 1.3). Vertekening kan ook zijn opgetreden doordat verschillende respondenten voor interviews en groepsgesprekken zijn aangedragen door de opdrachtgevers. Als onderzoekers hebben we echter ook andere respondenten kunnen uitnodigen voor interviews.

We hebben ook expliciet nagevraagd of de coronacrisis van invloed is geweest op de Europeanisering van gemeenten en provincies. De nodige respondenten gaven aan dat door de coronacrisis fysieke bezoeken niet doorgingen om de Europese Unie (beter) te leren kennen met een werkbezoek aan Brussel. Anderen meldden dat Europese activiteiten (nog) minder prioriteit kregen. Grensgemeenten werden geconfronteerd met de gevolgen van de andere aanpak van de pandemie in België en Duitsland en de gevolgen van thuiswerken voor de sociale rechten van grenswerkers.

Daarnaast beperkte de coronacrisis de mogelijkheid om via fysieke bijeenkomsten contacten te onderhouden voor beleidsbeïnvloeding en kennisuitwisseling in Europees verband. Daar staat tegenover dat sommigen ook aangaven dat digitale bijeenkomsten efficiënter werkten. De coronacrisis versterkte al bestaande vormen en oorzaken van Europeanisering. We verwachten daarom dat de impact van de coronacrisis op het totaalbeeld van lokale en provinciale Europeanisering van bescheiden omvang is geweest.

Het voordeel van enquêtegegevens is dat die zich goed lenen voor kwantitatieve analyses om Europeanisering te beschrijven en om verbanden tussen factoren en mate van Europeanisering na te gaan. We hebben daarvoor de data uit de enquêtes aangevuld met al bekende gegevens over grootte (uitgedrukt in inwoneraantal), exportoriëntatie, het aandeel westerse migranten, het aandeel lokale partijen, grenslocatie en mate van stedelijkheid (zie hoofdstuk 6 voor de specifieke databronnen). Het nadeel van enquêtes is evenwel dat niet alle verklarende factoren even goed in beeld kunnen worden gebracht. Daarnaast is ook lastig om in te zien hoe die factoren nu inwerken op Europeanisering in al haar dimensies. Daarvoor zijn juist kwalitatieve onderzoeksmethoden als interviews en groepsgesprekken meer geschikt. Die bieden de mogelijkheid om te traceren hoe ook minder grijpbare factoren als lerend vermogen en samenwerking in verband staan met Europeanisering. Bovendien kunnen in interviews en groepsgesprekken verklarende

Figuur 1.2

Spreiding gemeenten die de enquête hebben ingevuld; naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Percentage en aantallen van alle gemeenten in Nederland	Percentage en aantallen van gemeenten die de enquête hebben ingevuld
Kleiner dan 20.000	21 (72)	11 (12)
20.000 tot 50.000	53(182)	43 (46)
50.000 tot 100.000	17 (58)	24 (26)
100.000 tot 250.000	8 (28)	18 (19)
Groter dan 250.000	1 (4)	4 (4)
Totaal	**100 (344)**	**100 (107)**

Figuur 1.3

Spreiding gemeenten die de enquête hebben ingevuld; per landsdeel

Landsdeel	Percentage en aantallen van alle gemeenten in Nederland	Percentage en aantallen van gemeenten die de enquête hebben ingevuld	Percentage binnen landsdeel
Noord (Drenthe; Groningen; Friesland)	12 (40)	13 (14)	35
Oost (Gelderland; Overijssel)	22 (76)	28 (30)	40
Zuid (Limburg; Noord-Brabant; Zeeland)	29 (100)	30 (32)	32
West (Flevoland; Noord-Holland; Utrecht; Zuid-Holland)	37 (128)	29 (31)	24
Totaal	**100 (344)**	**100 (107)**	**31**

Figuur 1.4

Spreiding gemeenten die de enquête hebben ingevuld; op basis van grenslocatie

Locatie	Percentage en aantallen van gemeenten in de enquête
Direct aan de Duitse of Belgische grens	19 (20)
Niet aan de Duitse of Belgische grens maar wel in samenwerkingsverband rond een van die grenzen	20 (21)
Niet aan Duitse of Belgische grens, en niet in een samenwerkingsverband rond een van die grenzen	62 (66)

Figuur 1.5

Spreiding gemeenten die de enquête hebben ingevuld; op basis van stedelijkheid

Stedelijkheid	Percentage en aantallen van alle gemeenten in Nederland	Percentage en aantallen van gemeenten die de enquête hebben ingevuld
Niet stedelijk	14 (49)	15 (16)
Weinig stedelijk	36 (124)	26 (28)
Matig stedelijk	22 (77)	17 (18)
Sterk stedelijk	21 (71)	28 (30)
Zeer sterk stedelijk	7 (23)	14 (15)
Totaal	**100 (344)**	**100 (107)**

factoren aan het licht komen, die niet op grond van de wetenschappelijke literatuur op voorhand waren geselecteerd. De interviews waren daarom semigestructureerd, om zowel inzichten uit de enquête te kunnen toetsen, verklarende factoren verder te belichten maar ook andere factoren op het spoor te komen. Interviews boden ook de ruimte om verder in te gaan dan enkele enquêtevragen om overwegingen en motieven die spelen bij het al dan niet aanpassen aan Europese integratie.

Groepsgesprekken dienden dezelfde doelen als de interviews. Ze zijn bovendien bij uitstek geschikt om door onderlinge reacties over specifieke thema's (zoals grenslocatie, gemeentegrootte en uitvoering) het vizier scherper te kunnen stellen op bepaalde verklarende factoren, knelpunten en oplossingsrichtingen, om die vervolgens van verschillende kanten te belichten. Op de groepsgesprekken in Noord-Nederland na, hebben deze gesprekken online plaatsgevonden. Dat kan de onderlinge uitwisseling wat geremd hebben, doordat deelnemers elkaar minder makkelijk konden interrumperen en minder goed zagen hoe hun inbreng ook non-verbaal werd ontvangen. Niettemin kregen we regelmatig terug dat deelnemers het waardeerden om te kunnen reflecteren over de besproken thema's. Daarnaast hebben we 48 mensen geïnterviewd (15 m.b.t. provincies, 33 m.b.t. gemeenten) en negen groepsgesprekken gehouden bij een grote variëteit aan gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden (geselecteerd aan de hand van de verklarende factoren en andere verschillen in achtergrond – zie voor een overzicht figuur 1.6) om zodoende een ondergrond te hebben om uitspraken te doen voor heel lokaal en provinciaal Nederland en delen daarvan. In aanvulling op de groepsgesprekken hebben we ook een aantal presentaties gehouden om zo de gegevens verder te toetsen. Daarnaast hebben we een conceptversie van het rapport voor een feitelijke toets voorgelegd aan VNG, HNP en Tom Verhelst. We hebben alle respondenten van tevoren aangegeven dat we in het onderzoeksrapport op grond van interviews en groepsgesprekken niet naar individuele gemeenten, provincies, samenwerkingsverbanden en respondenten zullen verwijzen tenzij daartoe toestemming is gegeven, zodat ze zich vrijer zouden voelen om zich hierover uit te spreken. De gegevens zijn op beveiligde wijze bewaard en zullen in lijn met het dataprotocol op tijd weer worden gewist.

Op grond van bovenstaande aanpak biedt dit rapport een actueel, representatief en onderbouwd beeld van de Europeanisering van Nederlandse gemeenten en provincies. Beschrijving van de mate van Europeanisering komt aan bod in de eerstkomende

hoofdstukken, waarin achtereenvolgens de organisatorische aanpassingen, uitvoering van Europees recht en subsidies (*downloaden*), beleidsbeïnvloeding (*uploaden*), netwerken (*crossloaden*) en positionering op de Europese markt centraal staan. Na een totaaloverzicht van de mate van Europeanisering biedt het rapport een verklarende analyse voor de onderlinge verschillen tussen de diverse decentrale overheden. Daarna rondt het af met handelingsperspectieven voor gemeenten en provincies om beter in te spelen op Europese integratie in al haar facetten.

Figuur 1.6

Overzicht groepsgesprekken, presentaties en interviews

Groepsgesprekken en presentaties	EU Netwerk Fryslân G4 G40 Grensgemeentenoverleg M50 en K80 Metropoolregio Amsterdam Noordelijk overleg P10 Groepsgesprek over decentrale uitvoering van Europees recht: met betrokkenen van Ministerie van Binnenlandse Zaken, HNP, Kenniscentrum Europa Decentraal, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Buitenlandse Zaken en VNG Bestuur Huis van de Nederlandse Provincies Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties VNG Commissie Europa en Internationaal Vereniging van Friese Gemeenten
Interviews met betrokkenen uit provincies	Drenthe; Flevoland; Gelderland; Limburg; Noord-Brabant; Noord-Holland; Overijssel; Utrecht; Zeeland; Zuid-Holland
Interviews met betrokkenen uit gemeenten	Almere; Delft; Den Haag; Ede; Emmen; Enschede; Haarlem; Koggenland; Leeuwarden; Lochem; Midden-Delfland; Noardeast-Fryslân; Oldambt; Rijswijk; Rotterdam; Schiedam; Terneuzen; Urk; Veenendaal; Venlo; Winterswijk; Zundert
Interviews met betrokkenen bij samenwerkingsverbanden	Huis van de Nederlandse Provincies; Parkstad Limburg; VNG; Agrifood Capital; Metropoolregio Amsterdam; BrabantStad; Clean Tech Regio

Het project "Universeel inzetbare cobots: de collega's van morgen", in de provincie Noord-Brabant is gerealiseerd met EU-financiering - EFRO programma OPZuid 2014-2020 – met als doel cobots zowel technisch als economisch geschikt te maken voor inzet in het MKB. Een cobot of co-robot is een robot die bedoeld is om samen te werken met mensen in een gemeenschappelijke werkomgeving.
De foto is ter beschikking gesteld door Smart Robotics BV te Best

Hoofdstuk 2

Organisatorische aanpassingen aan Europese integratie

Europeanisering van gemeenten en provincies is allereerst een kwestie van organisatorische aanpassingen, zowel intern in de eigen organisatie als extern in samenwerkingsverbanden. De aanpassingen worden beschreven aan de hand van de manier waarop gemeenten en provincies Europa (leren) kennen, Europa willen en Europa kunnen. Dat laat zien in welke mate Europa is verweven in hun beleid en bestuur en welke verschillen daarin bestaan tussen gemeenten en provincies, ook onderling.

2.1 Hoe interne organisatorische aanpassingen in kaart brengen

Europese integratie raakt op allerlei punten het lokaal en provinciaal bestuur. Denk maar aan ruimtelijke ordening en natuurbescherming, aanbesteding van jeugdzorg, EU-burgers die lokaal mogen stemmen en de toegankelijkheid van overheidswebsites voor mensen met een handicap. Hoe gemeenten en provincies zich organisatorisch aanpassen aan die veelzijdige Europese integratie, beweegt zich grofweg tussen twee polen. Enerzijds kan organisatorische aanpassing aan Europese integratie vooral ad hoc en gefragmenteerd zijn. Aanpassing is dan ongepland, wanneer bijvoorbeeld een organisatie plots wordt geconfronteerd met nieuwe Europese wetgeving of met vertrekkende bedrijven die elders op de Europese markt betere kansen geboden krijgen. De aanpassing is veelal tijdelijk en beperkt tot het meest betrokken organisatieonderdeel. De opgedane Europese kennis wordt niet actief bewaard in de organisatie en verdwijnt goeddeels met het vertrek van betrokken (ingehuurde) personen. Anderzijds kan organisatorische aanpassing ook vorm krijgen doordat Europese integratie een integraal en vanzelfsprekend onderdeel van het gehele beleid en bestuur is. Europa is dan in meer of mindere mate een verantwoordelijkheid van iedereen en dat is ook uitgewerkt in een coherente aanpak, bij politiek, bestuur, directie, management, beleid en uitvoering. Europese integratie is dan een genormaliseerd onderdeel geworden van de routines door de hele organisatie heen.

In dit laatste geval is Europese integratie verweven in het hele beleid en bestuur. Europa is dan “facetbeleid”, en geen “…aparte sector. Europa is binnenland en van ons allemaal”, zoals het Interprovinciaal Overleg (2012) het in een strategische notitie formuleerde. Nu zijn er in (decentrale) overheden al eerder allerlei facetten en beleidsthema’s geweest die door alle beleidskokers en organisatieonderdelen zijn verweven, of moesten worden verweven – denk aan juridische en financiële facetten van beleid en aan domeinoverstijgende thema’s als volksgezondheid, milieu en gendergelijkheid.

De bestuurskundige literatuur over *policy mainstreaming* en *policy integration* (zie o.m. Candel, 2021; Howlett en Saguin, 2018; Scott et al., 2021; Tosun en Lang, 2017) geeft een goede analytische basis om de mate van verwevenheid van een beleidsthema zoals Europa door de organisatie heen te bestuderen. Uit die literatuur zijn drie aspecten van gemeentelijke en provinciale organisaties af te leiden om mainstreaming van Europese integratie in kaart te brengen:

- ***Europa (leren) kennen***: Dat betreft allereerst hoe breed de kennis over Europese integratie gedeeld is over de diverse geledingen van de organisatie. Is er überhaupt geen Europese kennis, of is dat beperkt tot enkele individuele spelers verspreid over de organisatie of zijn alle organisatieonderdelen goed op de hoogte van Europese integratie? Daarbij hoort wel de kanttekening dat de benodigde kennis kan verschillen van onderdeel tot onderdeel. Bij juridische afdelingen en juristen bij andere afdelingen is kennis van Europees recht van belang, om bijvoorbeeld inkoop (aanbestedingsrecht) en vergunningen (o.m. milieurecht) correct te laten verlopen. Voor medewerkers van beleidsinhoudelijke afdelingen betreft het kennis over de bestaande beleidsdoelen en te verwachten beleidsontwikkelingen op Europees vlak op hun terrein, of dat nu gaat om digitalisering, duurzaamheid, sociale inclusie of woningbouw. Zo kunnen zij zien welke ruimte bestaand en toekomstig Europees beleid biedt voor lokaal of provinciaal beleid. Dat is niet slechts ruimte die Europese wet- en regelgeving verschaft, maar ook ondersteuning vanuit Europese subsidieprogramma's en de impact die Europees beleid kan hebben op de Europese binnenruimte (zoals meer of minder grenswerkers, arbeidsmigranten en meer of minder concurrentie voor bepaalde economische sectoren).

  Voor andere medewerkers betreft Europakennis het kunnen vinden van de meest geschikte Europese subsidies en het correct aanvragen en administratief afhandelen ervan. Europakennis van medewerkers verantwoordelijk voor belangenbehartiging in de EU behelst veeleer inzicht in de proceskant van Europese integratie, met globaal inzicht in de beleidsinhoud. Dat omvat allereerst de formele besluitvormingsprocedures ten aanzien van Europese subsidies en Europese wet- en regelgeving. Daarnaast hebben zij kennis nodig over het feitelijk verloop van Europese besluitvormingsprocessen en ook via welke wegen en mensen die effectief zijn te beïnvloeden. Naast het (in)formele speelveld kennen, moeten zij weten hoe inbreng vanuit de eigen organisatie effectief kan worden vertaald naar Europese besluitvormingsprocessen en ook hoe de uitkomsten van Europese besluitvormingsprocessen weer te vertalen zijn naar hun eigen organisatie. Die vertaling is niet slechts een kwestie van Frans, Duits of Engels, maar ook van beleidstaal. Bepaalde termen hebben nu eenmaal een andere betekenis of lading in Nederland dan in de Europese Unie of in de EU-lidstaten. Behalve recht, beleidsinhoud, subsidietechniek en besluitvormingsproces betreft Europakennis ook inzicht in de manier waarop de het lokale of regionale vestigingsklimaat is te handhaven en te verbeteren in het kader van de Europese markt. Daarnaast is voor politiek, bestuur, directie en management kennis van belang over de belangrijkste Europese uitdagingen die zijn te voorzien – denk aan de uitvoering van ingewikkeld

Europees recht, grote mogelijkheden voor subsidieverwerving en beleidsbeïnvloeding en majeure ontwikkelingen op de Europese markt die de lokale of regionale economie raken – om daarmee in hun strategische keuzes en (capaciteits)planning rekening mee te kunnen houden.

Nauw verbonden met de spreiding van Europese kennis door de organisatie heen, is hoe die kennis wordt opgedaan. Gebeurt dat niet, vindt dat slechts op persoonlijk initiatief plaats, of leert de organisatie systematisch over Europese kennis? Organisatorisch leren over Europa bestaat uit vier componenten: Europese kennis verwerven, verspreiden, verwerken en opslaan (vgl. Huber, 1991; Klein, 2022). Kennisverwerving betreft het personeelsbeleid. Personeel kan worden geselecteerd op Europese kennis (bijvoorbeeld opgedaan bij studies gericht op de Europese Unie aan hogescholen en universiteiten), of krijgt EU-kennis aangeboden door de organisatie. Dat kan een organisatie zelf leveren door werkbezoeken aan Brussel, informatiebijeenkomsten en interne cursussen door de EU-medewerkers, maar ook door gebruik te maken van organisaties als Kenniscentrum Europa Decentraal, Connect Academie VNG (inclusief GemeenteDelers/Praktijkvoorbeelden), ERAC, Hartman Young Professionals for Europe, Clingendael en de Community of Practice van de Haagse Hogeschool. Naast kennis verwerven voor de organisatie, behelst een leersysteem ook dat Europa-informatie systematisch en doelgericht wordt verspreid over de organisatieonderdelen, dat Europa-informatie verwerkt wordt in de relevante organisatieonderdelen en beleidshandelingen, en dat Europa-informatie op zo'n manier wordt bewaard dat het naderhand opnieuw kan worden gebruikt door de organisatie en niet slechts afhankelijk is van (het geheugen van) individuele personen.

Europa (leren) kennen is ook een kwestie van beeldvorming. In de literatuur over mainstreaming komt framing nadrukkelijk aan bod. Hoe een bepaald beleidsthema wordt gezien en besproken binnen een organisatie beïnvloedt de ontvankelijkheid ervoor. In dit geval is het dus de vraag hoe de organisatie tegen Europa aankijkt: hoe verwelkomend is het beeld binnen provincie of gemeente om een beleidsthema als Europa te verweven door het hele beleid en bestuur? Een studie van twee Duitse steden laat zien dat daarin een duidelijk verschil kan bestaan (Barbehön, 2016). In Dortmund geldt de Europese Unie vooral als een onbekende organisatie, ver weg, die van buitenaf veeleisende en beknellende wet- en regelgeving oplegt. In Frankfurt geldt de Europese Unie echter niet als bedreiging, maar als een kans, als een uitnodiging aan het lokaal bestuur om verder impuls te geven aan eigen beleid. Daar geldt Europa als een vanzelfsprekend gegeven en is het onderdeel van het eigen (strategisch) verhaal over de stad. In dat laatste geval is Europa verweven door het hele beleid en bestuur, waar dat in het eerste geval juist niet het geval was.

- ***Europa willen***: Bij mainstreaming draait het ook om de keuze hoe een gemeente of provincie inspeelt op Europese integratie. Dat is niet zozeer een principiële keuze voor of tegen Europese integratie, maar vooral een keuze hoe om te gaan met Europese wet- en regelgeving, subsidies en marktontwikkelingen, nu gemeenten en provincies daar nu eenmaal mee worden geconfronteerd. De keuze hoe in te

spelen op Europese integratie kan domweg ontbreken. In dat geval ondergaat een gemeente of provincie willoos (en vaak onbewust) Europese integratie. De keuze kan ook vooral afhankelijk zijn van een ondernemende trekker die bepaalde Europese thema's op de agenda probeert te zetten. Europa is verweven in een organisatie als de keuze hoe in te spelen op Europese integratie is vastgelegd in een politiek-bestuurlijk mandaat, wordt voorgeleefd door bestuur en directie en routineus wordt uitgevoerd door het management, zoals bij jaarplannen, in de afweging waar uren, geld en mensen worden ingezet en bij functioneringsgesprekken. De keuze hoe in te spelen op Europese integratie is onder meer af te lezen aan de prioriteit die het krijgt. Dat komt tot uitdrukking in de interesse in de diverse geledingen van de organisatie, hoe vaak het daar aan bod komt, of het vastgelegd is in belangrijke beleidsstukken zoals een collegeakkoord en strategisch beleidsdocumenten, en ook apart belegd is bij een portefeuillehouder.

- ***Europa kunnen***: het verweven van een domeinoverstijgend, veelzijdig thema als Europese integratie door het gehele beleid en bestuur is ook een kwestie van capaciteit. Daarbij draait het allereerst om de capaciteit om de kennis over Europa in te kunnen zetten, om de stap te maken van weten naar doen. Daarnaast behelst capaciteit het budget en de mensen om uitvoering te geven aan de keuze hoe in te spelen op Europese integratie. Verder betreft het ook de coördinatie binnen een provinciale of gemeentelijke organisatie: is die afwezig, vooral afhankelijk van persoonlijke contacten of is die coördinatie een automatische reflex, waarbij bijvoorbeeld beleidsinhoudelijke medewerkers als vanzelfsprekend de EU-specialisten betrekken bij een dossier als dat een Europese dimensie heeft? Een bewuste keuze om in te spelen op Europese integratie hoeft overigens nog niet te betekenen dat een gemeente of provincie per se alles zelf hoeft te doen op dat vlak. Dat kan ook door externe capaciteit aan te boren bij bedrijven, kennisinstellingen, andere overheden en koepelorganisaties als VNG en IPO, iets wat niet gebeurt wanneer een gemeente of provincie geen bewuste keuze maakt voor Europese integratie. Bij een bewuste keuze kan de inzet van externe capaciteit vooral afhangen van persoonlijke contacten van de trekker, maar kan Europa ook vanzelfsprekend onderdeel uitmaken van de samenwerking van gemeenten en provincies met anderen.

In de mainstreaming van beleidsthema's door een organisatie heen, zijn verschillende fasen te onderscheiden (Scott et al., 2021). Aan de hand van bovenstaande aspecten komt hieronder aan bod in welke fase gemeenten en provincies verkeren in het mainstreamen van Europese integratie, van een ad hoc-fase waarin er geen keuze tot mainstreaming is gemaakt, via een innovatie- en een overtuigingsfase waarin achtereenvolgens geprobeerd wordt om Europese integratie als thema te lanceren en te verweven, tot de borgingsfase waarin Europese integratie verweven is in het beleid en bestuur (zie figuur 2.1). Zoals ook in de literatuur over mainstreaming wordt benadrukt, is het geen automatisme dat overheidsorganisaties deze fasen stap voor stap door lopen. In dit geval betekent dat dat gemeenten en provincies ook kunnen terugvallen in de mate waarin zij zich organisatorisch hebben aangepast aan Europese integratie. De literatuur over mainstreaming geeft

Figuur 2.1

De verschillende fase van verweving van Europa door beleid en bestuur van gemeenten en provincies

Fase → **Aspect van mainstreaming ↓**	**Ad hoc-fase** Europa vaak onbewust ervaren; soms uit noodzaak of op persoonlijk initiatief op ingespeeld	**Innovatiefase** Trekker lanceert Europa als nieuw thema op de agenda	**Overtuigingsfase** Inzet om Europa door beleid en bestuur te verweven.	**Borgingsfase** Europa vanzelf-sprekend component van beleid en bestuur
Europa (leren) kennen	Europa is onbekend en vreemd; geen sys-tematische infor-matie-voorziening over Europa	Trekker ziet Europa als integraal onderdeel; Europa-kennis hangt vooral van trekker af	Europa wordt uitgedragen als integraal onderdeel beleid en bestuur; opzetten Euro-pa-informatiesys-teem. Europa geldt vooral als iets van Europa-mensen	Europa is integraal en vanzelfsprekend onderdeel beleid en bestuur; system-atische verwerving, verspreiding, verwerking en opslag van Europa-informatie
Europa willen	Geen bewuste keuze om in te spelen op (aspect van) Europese integratie	Trekker bepaalt waarop wordt ingespeeld	Bestuur heeft gekozen waarop wordt ingespeeld; wordt niet overal gedragen in beleid en bestuur	Europese dimensie wordt als logisch onderdeel van werk ervaren in hele organisatie
Europa kunnen	Niet doelbewust intern of extern capaciteit ingezet om in te spelen op Europa	Vooral afhankelijk van inzet en netwerk van trekker. Vooral naast bestaande activiteiten gedaan	Mandaat, middelen en Europa-team om Europa te verweven in beleid en bestuur. Coördinatie verloopt nog moeizaam op Europese dossiers	Europese component vanzelf-sprekend onderdeel van werk, planning, coördinatie en in samenwerking
Belangrijkste uitdaging in mainstreaming	Maak een doelbewuste keuze om wel/niet in te spelen op Europese integratie	Zorg dat Europa als nieuw thema voldoende mandaat, middelen en mensen krijgt	Weet te overtuigen in de taal van de verschillende delen van beleid en bestuur	Onderhoudt Euro-pa-focus, want er blijft concurrentie met andere thema's

zo ook de mogelijkheid om te laten zien hoe sterk Europa verankerd is in de organisatie van gemeenten en provincies. Is dat nog altijd tamelijk ad hoc en persoonsafhankelijk, zoals ruim twintig jaar geleden (zie hoofdstuk 1), of is het nu meer een vanzelfsprekend onderdeel van lokaal en provinciaal beleid en bestuur geworden? Daarvoor kijken we eerst naar gemeenten en dan naar provincies.

2.2 Interne organisatorische aanpassingen bij gemeenten

2.2.1 Verwevenheid van Europa in gemeentelijk Nederland

Hoe verweven is Europa door het beleid en bestuur van gemeentelijk Nederland? Onze enquête onder gemeenten geeft daarvan een algemeen beeld. Wat betreft de verspreiding van kennis over de Europese Unie in het gemeentebestuur valt allereerst op dat in de ogen van de respondenten de gemeenteraden er nauwelijks weet van hebben. Slechts bij 6 procent van de gemeenteraden zou het kennisniveau (heel) hoog zijn (zie tabel 2.1). In de gemeentelijke organisatie (11 procent) en vooral college van burgemeester en wethouders (22 procent) schatten de respondenten dat wat hoger in. In gemeenten waar er EU-medewerkers/EU-adviseurs werken, was er in grofweg de helft sprake van bewustwordingsactiviteiten (zoals informatiebijeenkomsten; studiedagen; opleidingen) in de periode van 2018 tot 2022 voor ambtenaren en vakinhoudelijke beleidsmedewerkers (niet in figuur weergegeven). In twee derde deel van deze gemeenten waren er ook studiedagen of opleidingen voor EU-medewerkers. Wat Europa (leren) kennen betreft, is de verwevenheid dus nog redelijk beperkt in gemeentelijk Nederland.

Interesse in de ontwikkelingen en onderwerpen die spelen in de Europese Unie is een indicatie van de prioriteit die gemeentelijk Nederland eraan geeft. Op dat punt is een soortgelijk beeld te zien als bij kennis. De interesse is laag in gemeenteraden: slechts 8 procent heeft (hele) hoge interesse. Daarna volgen de gemeentelijke organisatie (13 procent) en het college met 31 procent (zie tabel 2.1). Beperkte prioriteit blijkt ook op een andere manier: EU-gerelateerde zaken kwamen in 3 procent van de gemeenteraden (heel) vaak aan bod in de periode 2018-2022. Dat was in 13 procent van de colleges het geval, terwijl in 15 procent van de colleges EU-gerelateerde zaken geheel niet zouden zijn besproken volgens de respondenten (zie tabel 2.1). Europese zaken kwamen verder in 36 procent van de coalitieakkoorden in de periode 2018-2022 aan de orde. Europa is ook wat dat betreft beperkt verweven door lokaal beleid en bestuur heen.

Tabel 2.2 laat zien aan welk aspect van Europese integratie gemeenten vooral belang hechten. Dat betreft eerst en vooral Europese subsidies: dat is volgens 76 procent van de gemeenten (heel) belangrijk. Daarnaast ervaren gemeenten ook het volgen van Europese wet- en regelgeving (63 procent) nog vaak van belang. Het arbeidsintensieve beïnvloeding van Europese besluitvorming wordt het minst belangrijk geacht door gemeenten: 23 procent vindt dat (heel) belangrijk.

Wat betreft Europese zaken zijn in het gemeentehuis EU-medewerkers en burgemeesters de meest genoemde trekkers. Uit de enquête blijkt verder dat 42 procent van de gemeenten een portefeuillehouder Europese en/of internationale zaken in het college kent (zie tabel 2.1). Daarnaast heeft 23 procent van de gemeenten een aparte Europastrategie. Dat kan betekenen dat er gemeenten zijn die geen keuze hebben gemaakt hoe ze willen inspelen op Europese integratie, maar ook dat er gemeenten zijn die Europa dermate hebben verweven in hun beleid en bestuur dat zij geen aparte portefeuillehouder Europa en separate Europastrategie nodig achten. Hoe dat ook zij, het algemene beeld is dat ook wat Europa *willen* betreft, Europa redelijk beperkt verweven is door gemeentelijk Nederland heen.

Tabel 2.1

Interne organisatorische aanpassingen aan Europese integratie in gemeenten

Organisatieaspect	Gemeenten
Kennis over ontwikkelingen en onderwerpen in de EU: percentage (heel) hoog (N = 107)	• College van B&W: 22 • Gemeenteraad: 6 • Gemeentelijke organisatie: 11
Interesse in de ontwikkelingen en onderwerpen in de EU: percentage (heel) hoog (N = 107)	• College van B&W: 31 • Gemeenteraad: 8 • Gemeentelijke organisatie: 13
Hoe vaak aan orde in periode 2018-2022: percentages (heel) vaak / niet (N = 93)	• In college van B&W: 13 / 15 • In gemeenteraad: 3 / 42
Europese zaken vermeld in coalitieakkoord 2018-2022: Percentage aanwezig (N = 93)	36
Portefeuillehouder Europa en/of internationaal: percentage aanwezig (N = 93)	42
Europastrategie: percentage aanwezig (N = 93)	23
Belangrijkste trekkers op vlak van Europese zaken. In percentages (N = 95)	• Europa-adviseur/ Europa-medewerker: 52 • Burgemeester: 46 • Vakinhoudelijke medewerker: 37
Europa-adviseurs/Europa-medewerkers: percentage aanwezig (N = 93)	48
Belangrijkste knelpunten in organisatie bij gemeenten met Europa-adviseurs/medewerkers: percentage genoemd (N = 46)	• Onvoldoende beschikbare capaciteit en middelen: 85 • Onvoldoende kennis bij overige beleidsafdelingen: 72
Wat het meest nodig is om Europese activiteiten te ontwikkelen. In percentages (N = 95)	• Voldoende middelen en capaciteit: 77 • Ondersteuning bij succesvol subsidies aanvragen: 72 • Voldoende kennis: 52

Tabel 2.2

Wat van de EU belangrijk is voor gemeenten: percentages (heel) belangrijk (N = 107)

Europese activiteit	Gemeenten
Europese subsidies verwerven en gebruiken	76
Op de hoogte blijven van Europese wet- en regelgeving	63
Relaties en samenwerking met andere gemeenten, provincies en/of regio's elders in de EU (inclusief stedenbanden)	44
Actief deelnemen aan het Europees Comité van de Regio's en Europese netwerken zoals EUROCITIES, CMPR en CEMR	37
Europese profilering van gemeente of provincie	33
Expertise en best practices uitwisselen met andere decentrale besturen in Europa	29
Beïnvloeding Europese besluitvorming	21

Wat capaciteit betreft, blijkt dat 48 procent van de gemeenten aparte EU-medewerkers hebben. Dat varieert van minder dan 0,1 fte tot zo'n 20 fte. Deelname aan Europese (kennis)netwerken, het verwerven en uitvoeren van Europese subsidies, Europese belangenbehartiging en Europese advisering van bestuurders zijn hun belangrijkste taken. Ze zijn het vaakst onderdeel van de concernstaf/bestuursadvies (43 procent) of de afdeling Economische Zaken (20 procent). Naar het oordeel van veel respondenten is deze capaciteit echter niet genoeg. Gebrek aan mensen en middelen worden het meest genoemd als knelpunt en oplossingsrichting in het gemeentebestuur (zie tabel 2.1). Respondenten kijken daarbij vooral naar koepelorganisaties als de VNG en instellingen als Kenniscentrum Europa Decentraal en de ministeries om hen te helpen om zich op Europees vlak te ontwikkelen. Dat capaciteit als probleem wordt ervaren, wijst er op dat ook ten aanzien van Europa *kunnen* het verweven van Europa nog begrensd is in gemeenten.

Al met al geeft de enquête de indruk dat Europa redelijk beperkt verweven is door het beleid en bestuur van gemeentelijk Nederland heen, zeker in het licht van het feit dat kleinere gemeenten verhoudingsgewijs de enquête minder hebben ingevuld. Onder het algemene beeld gaan echter grote verschillen in organisatorische aanpassingen onder gemeenten schuil, die via groepsgesprekken en interviews verder in beeld zijn gebracht.

2.2.2 Gemeenten in de ad hoc-fase: toevallige, tijdelijke en gefragmenteerde aanpassing

In de ad hoc-fase ervaren gemeenten de impact van Europese integratie vaak onbewust. Dat er een bedrijf vertrekt omdat Europese wet- en regelgeving minder aantrekkelijk is geworden dan in Verenigde Staten, dat arbeidsmigranten komen doordat elders minder werk beschikbaar is, of dat veranderende nationale wet- en regelgeving voortvloeit uit eerdere besluiten in Brussel – de Europese dimensie ervan dringt lang niet altijd door in de gemeentelijke organisatie. Europa is iets ver weg en onbekend. Er is ook geen systematische informatievoorziening over Europa. Alleen als het echt moet, komt Europa even beeld, zoals bij aanbestedingen en staatssteun. Dat betreft bindende Europese wetgeving die bij niet-naleving tot grote kosten kunnen leiden. Soms kan een gemeente in de ad hoc-fase aanhaken bij een Europees subsidieproject. Dat is echter vaak afhankelijk van de toevallige inzet van een medewerker die dat op eigen initiatief en soms in eigen tijd op zich neemt. Als die weggaat, verdwijnt de wil, kennis en ervaring met dit aspect van Europeanisering ook weer.

Het is vooral het gebrek aan kennis dat er toe leidt dat gemeenten in de ad hoc-fase geen bewuste keuze maken hoe ze willen inspelen op Europese integratie:

> "...als je niet weet waar je beginnen moet, en niet helemaal weet waar je naar op zoekt bent, ga je er niet aan beginnen. Zeker niet als je niet al teveel capaciteit hebt."

> "...ik denk dat het veel meer (...) onwetendheid is, dan een bewuste, zeg maar rationele keuze, he? (..) Het is geen strategie om niks met Europa te maken te hebben, maar het dringt gewoon onvoldoende door is mijn idee."

Gemeenteraden in gemeenten in de ad hoc-fase vragen ook geen aandacht voor Europa. Ze nemen het hun bestuurders ook niet kwalijk als er geen prioriteit voor is. Gemeenten in de ad hoc-fase zijn vaak kleinere gemeenten. Zij hebben lang niet altijd de medewerkers in huis die de tijd hebben om strategisch na te denken hoe ze op Europese integratie zouden moeten inspelen. Ze hebben soms al moeite om inbreng te leveren op regionaal en provinciaal niveau, laat staan nationaal; om van Europa nog maar te zwijgen. Zonder bewuste keuze hoe in te spelen op Europese integratie, is er ook niet of nauwelijks interne coördinatie of externe samenwerking die expliciet op gericht. Andere prioriteiten leggen bovendien beslag op hun capaciteit:

> "Het is gewoon als hele kleine gemeente met alles wat op ons afkomt, hè? We hebben corona over ons heen gehad. We hebben de Oekraïners over ons heen gekregen. Wateroverlast vorig jaar over ons gekregen en uiteindelijk moet je het toch maar doen met een ambtenarenapparaat van bijna honderd mensen. Ja, als ik dan ook nog met Europa kom, dan zeggen ze van: Ja, Brussel ligt ver weg; doei!"

> "We zijn een kleine gemeente met beperkte capaciteit. Dit beperkt de mogelijkheden sterk. Daarnaast heeft de gemeente geen instellingen die internationaal georiënteerd zijn. De focus (ook in de samenleving) is primair regionaal en secundair nationaal."

Vooral kleinere gemeenten tekenen daarbij aan dat ze veel over zich heen krijgen "gestort", zoals allerlei Europese wetgeving, Oekraïners opvangen, energietoeslagen regelen en statushouders huisvesten, terwijl het gevoel is dat de eigen bevolking al meer dan twintig jaar op een sociale huurwoning zit te wachten. Dat leidt soms tot enige ergernis, als het idee leeft dat ze er eigenlijk geen invloed op kunnen uitoefenen:

> "[Ik wil] nog benadrukken dat het beeld dat ik in een kleinere gemeente heb dat er weliswaar verplichtingen worden opgelegd vanuit Europees verband, maar dat het soms lastig is hier aan te voldoen en dat de mogelijkheden van kleinere gemeente in Europees verband beperkt zijn (wel de lasten, niet de lusten)"

> "Ik heb het gevoel dat men hier ook bestuurlijk een beetje is afgehaakt op Europa, op Den Haag, en dat men denkt, weet je, laat ons onze eigen shit maar oplossen. (...) En dan zitten we eigenlijk heel weinig naar landelijke, of mondiale of Europese zaken te kijken. Dat is in ieder geval als ik gewoon de college-agenda's van de afgelopen jaren scan, dan is dat de realiteit."

Gemeenten in de ad hoc-fase missen zo de kennis, wil en capaciteit om zich organisatorisch aan te passen aan Europese integratie. Europa leidt soms tot gefragmenteerde, tijdelijke veranderingen in de organisatie. Europa is niet structureel verweven met beleid en bestuur. Uit de gesprekken met betrokkenen uit gemeenten in de ad hoc-fase spreekt wel de behoefte om met afdoende kennis een afweging te maken of en hoe ze

zouden moeten inspelen op Europese integratie. Dat vraagt om een overzicht van de overwegingen om wel of niet, meer of minder in te spelen op Europese integratie (zie tabel 2.3). Met de schaarste in tijd hebben ad hoc-gemeenten zelf niet de tijd om zich erin verdiepen. Bestuurders en directie in dergelijke gemeenten met interesse in Europese integratie zouden daarom graag een soort van "reisleider" of "Google maps" wensen om overzicht te krijgen in het hoe en wat van Europese integratie. Dat resulteert nog wel eens in een opdracht aan een commercieel bureau om een algemene Europa-scan van de gemeente te maken om het gesprek daarover aan te gaan. In tegenstelling tot de Quick Scan Lokale Democratie op vlak van politieke participatie van burgers is er namelijk bij VNG of het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen instrument om te onderzoeken welke mogelijkheden een specifieke gemeente heeft om in te spelen op Europese integratie.

Tabel 2.3

Overwegingen om (niet) in te spelen op Europese integratie

Overwegingen om WEL in te spelen op Europese integratie	Overwegingen om NIET in te spelen op Europese integratie
Anders overvallen door Europees recht: • waardoor vergunningen, aanbesteding, staatssteun etc. juridisch kwetsbaar kunnen zijn • dat gewenste beleidsontwikkelingen beperkt	Tijd, geld en menskracht zijn dan in te zetten voor al die andere beleidsprioriteiten
Anders geen mogelijkheid om Europese wetgeving te beïnvloeden die... • eigen speelruimte zou beperken • duur in de uitvoering is	Rijk, VNG, HNP, IPO, andere gemeenten/provincies, etc. behartigen wel de belangrijkste belangen bij Europese besluitvorming over wet- en regelgeving en subsidies
Rijk, VNG, HNP, IPO, andere gemeenten/provincies etc. hebben niet altijd de capaciteit, expertise en dezelfde belangen om op te komen voor de specifieke belangen van een gemeente of provincie	Belangenbehartiging is arbeidsintensief
Anders geen mogelijkheid om omvang en criteria Europese subsidies te beïnvloeden	Subsidies vergen nogal wat administratief werk en succes is bij aanvraag niet verzekerd
Anders geen gebruik van Europese subsidies voor o.a. innovatie, duurzaamheid en sociale inclusie	Daarmee kritiek vermeden op werkbezoeken aan Brussel en andere Europese plekken
Anders verrast door economische ontwikkelingen die in Europese markt gebeuren	Gemeenteraden/Provinciale Staten vinden weinig inspelen op Europese integratie meestal niet zo'n groot probleem

2.2.3 *Gemeenten in de innovatiefase: aanpassing door de trekker*

Er zijn ook allerlei gemeenten waarin een bestuurlijke of ambtelijke trekker opstaat die Europa als nieuw beleidsthema op de agenda wil zetten. Dergelijke gemeenten lijken dus nog veel op gemeenten in de ad hoc-fase, maar onderscheiden zich door een ondernemende bestuurder of ambtenaar die overtuigd is geraakt dat de gemeente op Europese integratie moet inspelen. Aan die overtuiging kunnen ervaringen in het persoonlijke leven (zoals buitenlandverblijf; familie over de grens) maar ook een Europees subsidieproject aan hebben bijgedragen. Voor een wethouder of burgemeester kan een extra stimulans zijn dat die zich ermee kan onderscheiden, mede door deel te nemen aan Europa-georiënteerde gremia in binnen- en buitenland (zoals de VNG-commissie Europa). Het vergt wel tomeloze energie, aanhoudend enthousiasme en doorzettingsvermogen om door de onbekendheid van Europa heen te breken. De Europa-trekker kan lang niet altijd op waardering rekenen als die over de grens Europese activiteiten ontplooit:

> "Al dan niet terecht worden er heel grote obstakels gezien bij Europese samenwerking."

> "Veel mensen zien, als je bijvoorbeeld naar het buitenland gaat, ze zien dat als een soort vakantie. (...) Nou, het is echt heel zwaar werken, want je hebt reistijd extra die je dan niet gecompenseerd krijgt. Het zijn lange dagen, heel vermoeiend. Je moet altijd aanstaan, altijd enthousiast, altijd aan het woord, paraat en noem maar op..."

De vorming van een groep Europa-enthousiastelingen uit de organisatie en een handige stagiaire kunnen de trekker helpen om gemotiveerd te blijven om Europa op de agenda te krijgen. Zolang een trekker immers geen mandaat voor Europa heeft verworven, zal er ook niet of nauwelijks steun van directie en management komen. Er klinkt daarom soms enige frustratie door bij deze enthousiastelingen:

> "Kijk, de gedachte van wij hebben niks met Europa te maken, ja, aan de ene kant zeg je: hoe kom je erbij? Maar ja, er zijn mensen die dat denken, ambtenaren die zo'n gedachte hebben, die denken van Europa, dat is heel ver weg. Ja, en Europa heeft natuurlijk invloed op het dagelijks werk van de gemeente, maar dat besef is niet overal doorgedrongen. (...) Ambtenaren mogen wel geacht worden om te weten hoe de Nederlandse wetgeving werkt, maar hoe Europa tot ons komt, dat is niet een goede bekende."

> "We hebben het rijk nodig voor dingen. We hebben de regio nodig. We hebben de provincie nodig voor dingen, maar de een of andere manier zeggen van ja Europa, Europa dat vinden we opeens te ver."

Het blijft ook opboksen tegen andere prioriteiten die al snel aandacht voor Europa inperken. Inspelen op Europese integratie vergt namelijk ook strategisch besef hoe Europees beleid en de Europese markt de toekomst van een gemeente kunnen

stempelen. Achtereenvolgende crises hebben hier zowel bij kleine als grote gemeenten ook hun tol geëist:

> "We komen natuurlijk uit een jarenlange crisis. Ik bedoel, vanaf 2008 hadden we vooral financiële crisis en toen hebben we de overheid steeds maar weer laten krimpen, en iedereen steeds meer terug naar zijn eigen kernactiviteiten. En dus de tijd hebben om je heen te kijken (...): waar gaat de toekomst heen, en hoe kunnen we daar nu wel op inspelen? Ik merk gewoon dat dat vermogen van de overheid is afgenomen. En daar lijdt dus ook de Europeanisering volgens mij als eerste onder, omdat als beleidsmedewerker heb je al nauwelijks tijd om kennis te nemen van wat er bij je buren gebeurt, laat staan in de provincie, laat staan Nederland, laat staan in Europa, die staat dan helemaal achteraan. En eigenlijk is dat dus heel erg jammer en een gemiste kans."

> "[De bezuinigen in de afgelopen tien, vijftien jaar, HV], dat is bij ons zeker ten koste gegaan van tijd en inzet buiten de gemeentegrens, dus samenwerking nationaal, de lobby ook op nationaal vlak, zelfs met de provincie, en zeker internationaal, is eigenlijk allemaal minder geworden".

> "Voor gemeenteland is dit natuurlijk sowieso een bijzondere tijd. We hollen nu van crisis naar crisis, dus zeg maar, heb je de tijd en de rust om vooruit te denken?"

> "Als je me nu zou benaderen als [burgemeester] en zeggen, vind je het goed dat iedere beleidsmedewerker een dag in de maand naar Europa trekt om daar te gaan luisteren, dan denk ik: ja, maar wacht even, we hebben nog een heleboel ambities, die allemaal volgende week af moeten."

De keuze hoe een gemeente inspeelt op Europese integratie, blijft in deze fase vooral een zaak van de trekker. Diens persoonlijke voorkeuren bepalen goeddeels waar de focus van een gemeente op is gericht – of de focus kan juist ongericht blijven door die persoonlijke voorkeuren. De persoonlijke capaciteiten van de trekker bepalen ook in belangrijke mate wat een gemeente kan op dat vlak. Zonder tijd en budget doet een trekker het naast zijn reguliere werkzaamheden. Dat maakt Europa ook kwetsbaar in de organisatie: "Zou ik morgen wegstappen bijvoorbeeld, dan zakt dat echt weer in elkaar." Zonder mandaat, mensen en middelen kan de trekker maar beperkt beleidsafdelingen stimuleren om meer werk van Europa te maken. Een trekker kan niet veel meer dan "heel, heel, heel, heel veel praten". En dan komt er met verkiezingen een wisseling van de wacht: "Dan heb je het gevoel dat je eigenlijk zowat overnieuw moet beginnen. (...) Soms merk ik ook dat nou ja dat ik een soort van moe ben dat steeds opnieuw te moeten uitdragen." De wezenlijke uitdaging voor een trekker is dan ook om een zo stevig mogelijk mandaat (bijvoorbeeld een Europastrategie, vastgesteld door het college of de raad, of een vermelding in het coalitieakkoord) met bijbehorende middelen en mensen (zoals een of

meer EU-medewerkers en een portefeuillehouder Europa) te verwerven om Europa ook over de verkiezingen heen op de agenda te houden.

2.2.4 *Gemeenten in de overtuigingsfase: Het intern vertalen van Europa*

In de overtuigingsfase zijn middelen, mensen en een mandaat beschikbaar om Europa meer te verweven door het beleid en bestuur van een gemeente. Dat heet vaak het Europabewust maken van de organisatie, onder meer door de informatievoorziening, interne coördinatie en inzet van externe capaciteit op het vlak van Europese integratie te structureren. Dat behelst allereerst het structureel signaleren en attenderen door beleidsinhoudelijke medewerkers en relevante portefeuillehouders van relevante Europese ontwikkelingen. Dat krijgt daarnaast vorm door de fragmentarische aanpassingen aan Europese integratie (zoals de enkele medewerkers die Europese subsidies afhandelen, de medewerker Public Affairs die ook een beetje Europa erbij doet, een medewerker van de strategie-eenheid, en beleidsinhoudelijke medewerkers met een EU-focus) beter met elkaar te verbinden onder leiding van een Europese coördinator. Daardoor zullen die losse medewerkers zich minder "eenzaam voelen in de organisatie" en zo beter gemotiveerd het Europabewustzijn kunnen uitdragen: "...ik probeer daar natuurlijk ambassadeurs voor mee te krijgen in de organisatie". Die samenbundeling van Europa-capaciteit ontlokt ook het onderlinge gesprek hoe een gemeente gerichter en strategischer kan inspelen op die zo veelzijdige Europese integratie.

Europa-coördinatoren treffen elkaar in verschillende platforms om ervaring en kennis uit te wisselen en soms ook om hun hart te luchten hoe lastig het overtuigen van de rest van de organisatie is. Verschillende gemeenten worden genoemd als voorbeeld hoe op een organisatie zich goed kan aanpassen aan Europese integratie, zoals Groningen maar ook andere:

> "...een soort ideaalplaatje is zoals ze het in Rotterdam hebben georganiseerd, in elk domein eigenlijk een Europa-ambassadeur, accountmanager, die daar gewoon voor gaat, bij alle thema's aandacht voor Europa vraagt, en dan ook op stafniveau nog, dan zit je wat meer in de uithoeken van de organisatie."

> "Ameland, dat is een hele kleine gemeente, maar die doen het ontzettend goed. Die zijn heel specifiek bezig op één thema, maar die bouwen dat eigenlijk ook langzaam op, die weten heel goed wat ze willen. Die hebben een goed netwerk, en door dat netwerk krijgen ze ook steeds grotere projecten en bouwen ze eigenlijk dat portfolio op die manier uit. Ik denk dat dat zeker voor een kleine gemeente altijd heel waardevol kan zijn, als je maar goed weet wat je wil, en de ruimte biedt om daar in te investeren, want die investering betaalt zich op de lange termijn denk ik echt wel weer terug."

In de overtuigingsfase willen gemeenten ook een stap vooruit zetten, door niet alleen Europa te downloaden (uitvoering Europees recht en het verwerven van Europese subsidies) maar ook te onderzoeken hoe ze hun eigen wensen zouden kunnen uploaden naar het Europees toneel (beleidsbeïnvloeding). Het besef is bij de EU-medewerkers geland dat gemeenten ook het vizier moeten richten op Europa als zij beleid willen

ontwikkelen. Die medewerkers zien Europa al als integraal onderdeel van lokaal beleid en bestuur. Het is voor sommigen van hen nog wel zoeken in hoeverre een individuele gemeente die arbeidsintensieve beleidsbeïnvloeding ook zelf zou moeten oppakken. Anderen hebben al meer inzicht in de mogelijkheden gekregen:

> "De traditionele focus van de gemeente is nog steeds op de nationale wetgevingsprocessen in Den Haag gericht, en mijn ervaring na [jaren, HV] Brussel is dat je dus ook een focus moet hebben op het internationale traject, maar dat hoef je niet zelf te doen. Als je slim bent, zet je de VNG op de goede manier aan het werk, en dan regelen ze het voor je."

Er zijn de nodige G40-gemeenten, maar ook wel gemeenten van kleinere én grotere omvang, die zich in de overtuigingsfase bevinden. Ze komen daarbij heel wat hobbels tegen om Europa integraal onderdeel te maken van het hele beleid en bestuur. Waar er sommige collega's en afdelingen zich goed bewust zijn van de Europese context waarbinnen ze hun beleid voeren, is die vanzelfsprekendheid elders niet gegeven:

> "...[Europa, HV] zit eigenlijk in alle haarvaten van je beleid, en ik bedoel, je wordt voor een groot deel wel gestuurd door regels uit Brussel. Nou en ik heb het idee dat dat bewustzijn nog niet echt heel diep geland is bij ambtenaren."

> "[veel collega's, HV] denken ook van pff dat is een hoop gedoe, daar beginnen we niet aan. Ja, dat speelt bij veel collega's wel, van Europa, ja wordt ook snel gezien als veel gedoe, nou laten we daar maar niet aan beginnen. (...) dan is het al gauw, het is abstract, oh ja, het moet in het Engels, oh ja, ingewikkeld, oh en eng en buitenland, en nou dat is toch vaak een klein groepje die dat leuk vindt, de rest is moeilijker daar echt voor te porren."

Europa wordt regelmatig nog gezien als een separaat domein, waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de EU-medewerkers en de portefeuillehouder Europa. De structurele aandacht voor (aankomende) Europese wet- en regelgeving in de relevante beleidsdomeinen kent nog gebreken:

> "...dat is nog niet structureel ingebed, dat kom je eigenlijk ad hoc tegen"

> "Maar als je nou echt op [G40-gemeente-]niveau kijkt bij onszelf, in hoeverre we dat gesprek nou echt goed en gestructureerd voeren, dan denk ik dat dat toch wel veel meer toevalligheid is dan structuur."

> "Ik weet dat [monitoring van Europees beleid, HV] wel mogelijk is, maar zover zijn we nog niet, want ik dacht van kijk, als we dan die informatie hebben, dan moeten er ook nog mensen zijn die dat kunnen absorberen, die dat verder kunnen brengen, anders heb je er nog niks aan."

Andere terminologie, andere vormgeving van beleidsdocumenten en andere taal schrikken niet alleen af om Europese beleidsontwikkelingen te volgen, maar ook om aan activiteiten over de grens deelnemen: "Ik heb wel ervaren dat gewoon het Engels moeten praten, dat dat een grote belemmering is in onze gemeente". Bovendien vergt contact over de grens ook nog wat anders: "...maar alleen elkaars taal spreken is onvoldoende natuurlijk. Je moet ook de cultuur leren begrijpen." In de Vlaamse vergadercultuur wordt bijvoorbeeld meer na dan tijdens de vergadering besproken, terwijl in Duitsland ambtenaren niet zo snel informeel afspraken kunnen maken zonder dat die zijn formeel voorbesproken en bekrachtigd door bestuurders. Het is echter niet alleen uit onwil, angst of desinteresse dat beleidsinhoudelijke medewerkers de Europese dimensie van hun werk geen aandacht geven: "...maar meer ook gewoon werkdruk, mensen zitten te vol, en dan wordt het vaak als extra ervaren."

In de bestuurskundige literatuur over mainstreaming geldt leiderschap als een belangrijke impuls om een organisatie te overtuigen een thema te verweven door beleid en bestuur. Dat komt ook terug bij dit onderzoek naar het verweven van Europa door de organisatie. Daarbij wordt niet zozeer gedacht aan de formele baas van de gemeente, de gemeenteraad. Er is juist discussie hoe nauw die erbij betrokken moet worden. Europa is volgens sommigen vooral een kwestie van uitvoering, waarvoor de raad vooral budget mag geven. Anderen vinden betrokkenheid van de raad nodig om met een politiek mandaat te kunnen verkrijgen om daarmee intern ook aan de slag te kunnen gaan. Over het algemeen komen er echter weinig prikkels uit de raad om meer aan Europa te doen. Bestuurders kunnen over het algemeen zonder al teveel politieke schade in de raad Europa laten voor wat het is. Bij leiderschap wordt er dan ook niet naar de raad gekeken om Europa structureel te verweven, maar collegeleden en directie.

Verschillende bestuurders geven zelf ook aan dat ze een belangrijke voorbeeldfunctie hebben. Als zij niet geloven in de keuzes die de gemeente heeft gemaakt over de manier waarop zij wil inspelen op Europese integratie, dan verliest dat aan overtuigingskracht en geloofwaardigheid. Er zijn dan ook voorbeelden bekend dat bij een vertrek van een Europa-georiënteerde bestuurder de verweving van Europa in de organisatie stevig afzwakte. Onder wethouders is de focus op Europa wisselend, zo geven zowel collega-bestuurders als ambtenaren aan:

> "Dan merk je dat een aantal wethouders er gewoon helemaal niet op zit te wachten, en dat maakt het meteen een stuk ingewikkelder om heel hard op Europa te gaan lopen, als zij dat niet kunnen zien."

> "[De wethouder zegt, HV] Europa, dat is een kwestie van lange adem, en daar heb ik geen tijd voor"

> "Je mist ook gewoon een stuk, noem ik maar Europese opvoeding bij bestuurders, om het maar even zo te zeggen, men heeft gewoon geen idee. Ik bedoel, in welke studie of opleiding wordt heel veel aandacht aan Europa besteed?"

> "...ik denk dat het heel erg zou helpen als bij wijze van spreken iedere collega zich bewust is wat er op zijn of haar vakgebied voor een Europese component aanzit, en dat je daar af en toe het met elkaar over hebt."

De burgemeester heeft in heel wat gemeenten de portefeuille Europese en/of internationale zaken. Die zou dus bij uitstek de leiderschapsrol kunnen vervullen om Europa te vervullen. Met spijt constateert een ervaren burgemeester dat dat lang niet altijd het geval is:

> "Ja, hoe versta je je vak? Ga je lekker thuis blijven en ja, alle baby's en bejaarden knuffelen, dat kan natuurlijk ook als burgemeester. Ja, er zijn er zat die dat zo doen. (...) Dat is lokaal verbindend georiënteerd. (...) Maar ja, dat is zo lokaal, je hebt toch ook nog heel wat andere dingen te willen? Ja, dan moet je dus gewoon de boer op, dan moet je uit je veilige nest, en een onbekende en nou ja, soms vijandige wereld in...."

> "En je komt af en toe toch wel burgemeesters tegen, ook van grotere steden, ik zal verder niet zeggen hoe of wat, maar die nauwelijks Engels praten. Ja, dat kan echt niet meer."

Oud-ministers als burgemeester zijn overigens geen garantie dat die op Europees vlak wel een voorbeeldfunctie vervullen. Ook geven mensen regelmatig aan dat ze de Eurokritische koers van Nederlandse regering niet als aansporing tot meer Europabewustzijn in de eigen organisatie hebben ervaren.

Ook al kunnen vakinhoudelijke medewerkers en bestuurders hobbels zijn in het verweven van Europa door beleid en bestuur, er zijn onder hen altijd mensen te vinden die zich doelbewust daar overheen zetten. De taaiste hobbel wordt gevormd door directie en management. Een politiek-bestuurlijk mandaat is weliswaar belangrijk om directie en management in beweging te krijgen, maar het verweven van een nieuw beleidsthema door de hele organisatie heen is een kwestie van de lange termijn, terwijl wethouders "van voorbijgaande aard" zijn. Bovendien gaan met name directie en management over de inzet van capaciteit. Ze kunnen in de dagelijkse sturing en periodieke functioneringsgesprekken meer of minder prioriteit geven aan de Europese dimensie van het (beleids) werk. En dan blijkt vaak dat geld het belangrijkste argument is:

> "Nou wat aanslaat, is als je geld laat zien, dus je moet dan aangeven wat zijn de opbrengsten, wat levert dat financieel op voor de gemeente."

De sterke financiële oriëntatie dwingt Europa-medewerkers vaak om in te zetten op het verwerven van Europese gelden. De kosten-baten-afweging is dan ook puur financieel: hoeveel heeft een Europa-lobbyist gekost en hoeveel subsidiegeld is er vervolgens binnen gehaald? Ook al is er een zeker begrip voor het feit dat directie en management nu eenmaal de verantwoordelijkheid hebben zorgvuldig met publiek geld om te gaan, zeker in het licht van een naderend financieel ravijn, er spreekt soms ook frustratie door bij Europa-medewerkers dat nut en noodzaak van hun Europese activiteiten vooral in

boekhoudkundige calculaties worden besproken. Zijn er niet meer baten die moeten worden meegenomen, zoals meer kennis over allerlei vraagstukken waar gemeenten voor staan (duurzaamheid, digitalisering, sociale inclusie etc.) en alvast goede ingangen hebben als relevante Europese besluitvorming eraan komt? Daarnaast tekenen sommige Europese medewerkers aan dat het in Europees verband niet slechts een kwestie is van calculerend halen, maar ook van brengen – of dat nu is om de Europese Unie beter beleid te laten maken, of ook het bijdragen aan het versterken van democratie en rechtsstaat bij andere (lokale) overheden in Europa. Andere Europese medewerkers gaan echter pragmatisch mee in het financiële discours over Europa en zouden graag regelmatig willen melden in de media dat ze weer grote subsidiebedragen voor hun gemeente of regio hebben binnengehaald.

Tabel 2.4

Gesuggereerde middelen om Europa meer te verweven in beleid en bestuur

Europa (leren) kennen	• Volgen nieuwsbrieven zoals Europese Ster en Europa-updates van HNP en VNG • Vast onderdeel van introductieprogramma van politiek, bestuur, management, directie en andere ambtenaren (inclusief werkbezoek aan • Brussel om voorstellingsvermogen te vormen) • Regelmatig bijpraatsessies met bestuur, politiek, directie en management • Regelmatig werkbezoeken om in eigen gemeente of provincie uitwerking • Europese integratie te laten zien • Europese opfriscursussen voor politiek, bestuur, management, directie en ambtenaren, inclusief werkbezoek aan Brussel (om hen “uit hun cocon” te halen)
Europa willen	• Duidelijk politiek-bestuurlijk mandaat: Europa-strategie • Elk jaar herziening strategie op basis van werkprogramma Europese Commissie • Vaste Europa-paragraaf in beleidsnota’s en begroting • Werkgroep Europa in gemeenteraden en Provinciale Staten • Rapporteur in raden/Staten op bepaalde dossiers (stikstof; luchtkwaliteit; landbouwbeleid) • Per beleidsafdeling bespreken hoe eigen doelen matchen met Europese beleidsdoelen • Vast onderdeel van functioneringsgesprekken bij relevante functies • Bestuurders, management en directie benoemen de Europese dimensie van beleid en bestuur waar relevant voortdurend
Europa kunnen	• Europa-mensen bundelen: kennis samenbrengen; onderling motiveren • Inzetten Europa-minded ambassadeurs bij afdelingen • (Nominatie voor) award winnen om te laten zien dat Europees actief zijn kan • Volgsysteem van Europese besluitvorming opzetten dat vakinhoudelijke medewerkers attendeert op Europese beleidsstukken

Het komt zo in de overtuigingsfase elke keer weer neer op de vraag hoe de organisatie meer Europabewust is te maken. Er zijn in dit onderzoek allerlei tools geopperd om Europa meer door beleid en bestuur te verweven (zie tabel 2.4). Die zijn onder meer bedoeld om de bestaande vrijblijvendheid tegen te gaan:

> "... ik zou heel graag een bewustwordingstraject, een soort cursus, standaard-traject hebben, over Europa."

> "ik denk dat het goed zou zijn als het vanuit dwingender komt, dat elke gemeente zich tot Europa moet verhouden dat je daar nou bijna een verplichte paragraaf in je begroting op moet nemen."

Verschillende respondenten betwijfelen echter het nut van dergelijke verplichtende maatregelen:

> "Maar je kan ook een week op cursus gaan, en het daarna weer vergeten."

> "We zijn er wel als college, ook collegebreed al jaren aan het nadenken hoe zorgen we nou dat mensen die eigenlijk heel druk zijn met hun eigen beleidsontwikkeling en de waan de dag, ook snappen dat ze even in Brussel moeten gaan kijken. We hebben bijvoorbeeld wel eens nagedacht, we moeten een kopje in ons standaardformat voor besluitvorming, een kopje Brusselse aspecten, opnemen. Maar ja, dan zetten ze - net zoals zo vaak bij personele impact of zo - zetten ze NVT neer, en dan ja, dat is een soort van uiting waar je naar vraagt, terwijl het eigenlijk verinnerlijkt zou moeten zijn."

De bestuurskundige literatuur onderstreept ook dat succesvol overtuigen niet een kwestie is van het "bombarderen" met kennis (Cairney, 2018: 204). Het draait veeleer om het vertalen van het te verweven thema op een manier die aansluit bij bestaande (strategische) verhalen over de gemeente en de daaruit voortvloeiende beleidsdoelen (vgl. Scott et al., 2021: 209). In mainstreamingsliteratuur geldt dan ook framing als een essentieel onderdeel om het nieuwe thema te verinnerlijken. Dat is dus meer dan een boekhoudkundige calculatie. De uitdaging voor gemeenten in de overtuigingsfase is dus het zoeken naar een narratief, een verhaal, waarmee Europa niet als een apart beleidsthema wordt gezien, maar als natuurlijk onderdeel van het eigen verhaal. Daarmee kan het als prikkel dienen voor vakinhoudelijke medewerkers, bestuurders, management en directie om Europese activiteiten als gewoon onderdeel van werkzaamheden te beschouwen. Daar hoeven dan geen exclusieve uren voor worden bijgehouden, net zo min als dat gebeurt als iemand contacten onderhoudt met buurgemeenten en Den Haag.

Het is makkelijker voor gemeenten met internationaal gerenommeerde kennisinstellingen (zoals Wageningen), havensteden (zoals Rotterdam), een geschiedenis als Hanzestad (zoals Ommen), grensgemeenten (zoals Winterswijk), steden met Europese instellingen (zoals Den Haag) en een rol in de Europese geschiedenis (Maastricht) om Europa overtuigend te vervlechten in het eigen verhaal. Dan heet het al snel dat het internationale, het Europese "in het DNA" van de gemeente zit. Zo'n verhaal met Europese dimensie is echter ook te ontwikkelen. Met de vorming van de North Sea Port met Gent heet Terneuzen nu wel de "port to Paris". Gemeenten als Veenendaal, Barneveld, Ede en Nijkerk hebben voor hun regionaal samenwerkingsverband de naam Food Valley

overgenomen om zich internationaal te afficheren. Zo'n 'grensoverschrijdend' verhaal helpt om intern de blik naar buiten te wenden.

Ook al kan meer informatie over Europese besluitvorming en de opbrengsten ervan bijdragen om de organisatie te overtuigen Europa te verweven in hun dagelijkse routines, het is dus de vraag of daar per se de sleutel zit. Frames hebben een zekere emotionele notie. Als Europa onderdeel is van het eigen verhaal, dan wordt dat ook gevoeld als vanzelfsprekendheid. Die emotionele notie komt ook terug in suggesties om juist ook door lokale trots op prestaties op het Europees toneel, zoals een award of de titel van Europese hoofdstad voor het een of ander, raadsleden, ambtenaren, bestuurders, directie en management te prikkelen om Europa te zien als logisch onderdeel van hun werk. Dat kan een gemeente afhelpen van een dorps of kleinsteeds "Calimero-syndroom".

2.2.5 *Gemeenten in de borgingsfase: focus vasthouden*

Er zijn onder juristen vaak genoeg verzuchtingen te horen dat andere afdelingen te weinig rekenen houden met de wettelijke normen waaraan alle beleidshandelingen van de gemeente moeten voldoen. Evenzeer betreuren voortrekkers van beleidsthema's als volksgezondheid, klimaatadaptatie en gendergelijkheid regelmatig dat daarvoor in allerlei beleidsdomeinen nog te weinig oog is. Het bereiken van de borgingsfase, waarin een te verweven beleidsthema een integraal en vanzelfsprekend onderdeel is van de organisatie, kan dan ook een moeizaam en langdurig proces zijn. Bovendien kunnen er weer nieuwe beleidsthema's om aandacht concurreren – dat is vooral de uitdaging in de borgingsfase, naast het onderhoud van de Europa-routines. Het voordeel van Europa als te verweven beleidsthema is in ieder geval dat het ten dele wettelijk moet – bij thema's zonder directe juridische verplichting (denk bijvoorbeeld aan de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties) is dat nog lastiger.

Een gemeente bevindt zich de borgingsfase als Europa een genormaliseerd onderdeel van beleid en bestuur is. Kennis over Europa wordt systematisch bijgehouden, door gericht selectiebeleid en/of via trainingen, werkbezoeken en monitoringsdiensten. Europa-medewerkers met soms speciale vaardigheden, kennis en ingangen in Brussel worden 'geschaduwd' door een collega, zodat de informatie ook voor handen blijft als iemand tijdelijk uitvalt of ergens anders gaat werken. In de borgingsfase is voor de gemeenteraad, college, directie, management en vakinhoudelijke medewerkers Europa even vanzelfsprekend als regionale samenwerking als onderwerp op agenda – in tegenstelling tot de overtuigingsfase beschouwen hier dus ook het merendeel van de bestuurders, management en directie Europa als logisch onderdeel van hun werk. Europa geldt ook niet meer als verantwoordelijkheid van een portefeuillehouder Europa en het EU-team alleen, maar als van iedereen. Een aparte Europastrategie is niet per se nodig, omdat Europese activiteiten zijn verweven in algemene beleidsdocumenten. Wel blijft een apart EU-team nodig om de specifieke kennis over Europa (hoe het proces daar verloopt; subsidies) te borgen. Vakinhoudelijke medewerkers hebben in de borgingsfase de automatische reflex om hun Europese activiteiten af te stemmen met het EU-team als er extra stappen nodig zijn op vlak van bijvoorbeeld beleidsbeïnvloeding.

Het is slechts een enkele gemeente in Nederland gegeven om in de buurt van de borgingsfase te komen. Het doel is daar helder:

> "Onze intentie is altijd geweest (...) dat in feite iedere beleidsmedewerker op de hoogte is van wat er in Brussel gebeurt, net zo goed als dat de beleidsmedewerker op de hoogte moet zijn van wat er in Den Haag voor relevants gebeurt."

Ook dan is het echter een uitdaging om Europa vanzelfsprekend te houden met de wisseling van de wacht in gemeenteraad en college met de verkiezingen (en ook regelmatig tussendoor) en de omloopsnelheid onder ambtenaren. De Europa-focus leunt soms op enkele goed ingevoerde en lang dienende ambtenaren. Dat maakt de capaciteit voor Europese verwevenheid ook daar wel wat kwetsbaar:

> "Dus dat is ook wel iets van ja, we moeten ook zelf kijken hoe we dit strakker kunnen borgen, dat het proces niet stil ligt [als iemand ziek is, HV]"

Het algemene beeld van gemeentelijk Nederland is dat de verwevenheid van Europa redelijk beperkt is. Er zijn simpelweg heel wat gemeenten die in de ad hoc-fase zitten. Dat wil niet zeggen dat de verwevenheid van Europa in andere gemeenten een rustig bezit is. De fragiliteit valt juist op, doordat het soms zo afhankelijk is van individuele trekkers (innovatiefase), overtuigende bestuurders en/of ambtenaren (overtuigingsfase) en ervaren ambtenaren (borgingsfase). Zeker in geval van financieel zwaar weer is het dan maar de vraag of gemeenten zich nog sterk zullen focussen op het borgen van Europese dimensie in beleid en bestuur of andere zaken meer prioriteit geven. Dat is allereerst een politieke afweging, waarbij internationale en Europese zaken al snel niet als kerntaak gelden. Niettemin onderscheiden gemeenten in de borgingsfase zich juist doordat ze weloverwogen met de veelzijdige Europese integratie omgaan. Ze zijn zich ervan bewust dat ze, met de grootte van Nederlandse gemeenten, scherp moeten kiezen op welke punten ze wel, en vooral waar op ze zich niet richten. Daarnaast weten ze via handige keuze van samenwerkingspartners toch zoveel mogelijk in te spelen op Europese integratie. Samenwerking als organisatorische aanpassing komt daarom in dit hoofdstuk ook aan bod, nadat de verwevenheid van Europa in provinciaal beleid en bestuur aan de orde zijn geweest.

2.3 Interne organisatorische aanpassingen in provincies

In tegenstelling tot gemeenten zijn provincies over het algemeen wel de ad hoc-fase en innovatiefase voorbij. Er is meestal een Europastrategie, Europese zaken staan vaak in het coalitieakkoord en er is overal een portefeuillehouder Europa (zie tabel 2.5). De interesse in Europese zaken binnen het college van Gedeputeerde Staten wordt door de respondenten ook redelijk hoog ingeschat: in twee derde van de provincies is dat (heel) hoog. In vergelijking met gemeenten is die interesse ook een stuk hoger in de ambtelijke organisatie (42 procent hoge interesse) en de Provinciale Staten (33 procent hoge interesse). Europese zaken komen bovendien zeer geregeld in de afgelopen jaren aan de orde in het college van Gedeputeerde Staten, terwijl ook in de Provinciale Staten die met enige regelmaat op de agenda staan. De enquête geeft dus aan dat gemiddeld genomen in provincies een zekere wil bestaat om in te spelen op Europese integratie. Dat geeft een basis om Europa te verweven door beleid en bestuur. Daarbij blijken

provincies volgens de respondenten vooral veel belang te hechten aan het verwerven en gebruiken van Europese subsidies, het volgen van Europese wet- en regelgeving en de relaties met decentrale overheden in Europa, bilateraal en in netwerkverband (zie tabel 2.6). Ook Europese profilering is voor veel provincies (heel) belangrijk. In vergelijking met gemeenten valt vooral op dat provincies beïnvloeding van Europese besluitvorming veel belangrijker vinden.

Tabel 2.5

Interne organisatorische aanpassingen aan Europese integratie bij provincies (N = 12)

Organisatieaspect	Provincies
Kennis over ontwikkelingen en onderwerpen in de EU: percentage (heel) hoog	• Gedeputeerde Staten: 42 • Provinciale Staten: 17 • Provinciale organisatie: 8
Interesse in de ontwikkelingen en onderwerpen in de EU: percentage (heel) hoog	• Gedeputeerde Staten: 65 • Provinciale Staten: 33 • Provinciale organisatie: 42
Hoe vaak aan orde in lopende zittingsperiode (2019-2023): percentages (heel) vaak / niet	• In Gedeputeerde Staten: 67 / 0 • In Provinciale Staten: 42 / 8
Europese zaken vermeld in coalitieakkoord in lopende zittingsperiode (2019-2023): Percentage aanwezig	83
Portefeuillehouder Europa en/of internationaal: percentage aanwezig	100
Europastrategie: percentage aanwezig	75
Belangrijkste trekkers op vlak van Europese zaken: in percentages	• Europa-adviseur: 92 • Een gedeputeerde: 67 • Vakinhoudelijke beleidsmedewerker: 50
Europa-adviseurs/Europa-medewerkers: percentage aanwezig	100
Belangrijkste knelpunten in organisatie bij gemeenten met Europa-adviseurs/medewerkers: percentages	• Onvoldoende capaciteit en middelen: 75 • Onvoldoende kennis bij overige beleidsafdelingen: 75 • Geen of onvoldoende samenwerking tussen afdelingen: 58
Wat het meest nodig is om Europese activiteiten te ontwikkelen: in percentages	• Voldoende middelen en capaciteit: 83 • Bewustwording van het belang van Europese samenwerking/doelstellingen: 83 • Voldoende kennis; Betere informatievoorziening; ondersteuning bij succesvol subsidies aanvragen: 50

De enquête geeft echter aan dat het kennisniveau in de diverse geledingen van het provinciebestuur varieert, waarbij vooral opvalt dat het kennisniveau in de provinciale organisatie nog lager zou zijn dan in de gemeentelijke organisatie (zie tabel 2.5). Het is dan ook geen wonder dat Europese kennis en informatie ook regelmatig worden genoemd als knelpunt die ontwikkeling behoeven. Dat het kennisniveau lager zou zijn in provinciale organisaties dan in gemeentelijke organisaties hoeft overigens feitelijk niet zo zijn. Het kan ook aangeven dat de provinciale respondenten de lat hoger leggen dan hun gemeentelijke tegenhangers. Punt blijft evenwel dat veel respondenten vinden dat daar nog werk aan de winkel is. Dat geldt ook voor het punt van capaciteit. In tegenstelling tot gemeenten hebben provincies allerlei EU-medewerkers, zoals voor belangenbehartiging, het verwerven van subsidies en het managen van subsidieprogramma's. Niettemin blijkt ook hier capaciteit een knelpunt, niet alleen op het punt van personeel en middelen, maar ook ten aanzien van de coördinatie tussen EU-medewerkers en de vakinhoudelijke afdelingen (zie tabel 2.5). Het reflecteert de fasen waarin provincies verkeren: het vergt nog overtuigingskracht dan wel stevig onderhoud om Europa te borgen in het hele beleid en bestuur. Het kwalitatieve deel van het onderzoek geeft daar meer inzicht in, op achtereenvolgens op de punten van Europa (leren) kennen, Europa willen en Europa kunnen.

Tabel 2.6

Wat van de EU belangrijk is voor provincies: percentages (heel) belangrijk (N = 12)

Europese activiteit	Provincies
Europese subsidies verwerven en gebruiken	100
Op de hoogte blijven van Europese wet- en regelgeving	100
Relaties en samenwerking met andere gemeenten, provincies en/of regio's elders in de EU (inclusief stedenbanden)	83
Actief deelnemen aan het Europees Comité van de Regio's en Europese netwerken zoals EUROCITIES, CMPR en CEMR	75
Europese profilering van gemeente of provincie	67
Expertise en best practices uitwisselen met andere decentrale besturen in Europa	32
Beïnvloeding Europese besluitvorming	58

Er bestaat systematische informatievoorziening over Europa in provincies. Er zijn medewerkers geselecteerd die kennis hebben van Europa en hun provinciale organisatie voorzien van Europese informatie. Er zijn ook in de afgelopen jaren in veel provincies bijeenkomsten, opleidingen en/of cursussen geweest voor medewerkers om Europa-informatie te verwerven. Niettemin leven er zorgen over de verwerving, verspreiding, verwerking en opslag van Europakennis in de provinciale organisaties.

Voor provinciale EU-medewerkers zelf – die zowel in het Huis van de Provincie als in provinciehuizen zelf te vinden zijn – is Europa een vanzelfsprekend en integraal onderdeel van het provinciaal beleid en bestuur. Ze verwijzen daarbij ook vaak naar de beleidsterreinen van de provincies, zoals natuur, landelijk gebied, economie, transport en water, en

de evidente invloed die Europese integratie daarop heeft: "Hoe kan je het tegenwoordig over landbouw hebben in de provincie en dan niet het nationale en Europese kader daarin meenemen?" Er zijn ook wel vakinhoudelijke medewerkers die Europa op dezelfde manier beschouwen als de EU-medewerkers: "Collega's landbouw en water en bodem en natuur, ja die zijn er zo mee geconfronteerd met die Europese dimensie dat het gewoon daar zie ik wel echt dat het gewoon een integraal onderdeel is."

Niettemin is ook in lijn met de enquêteresultaten regelmatig te horen dat kennis over Europa onder ambtenaren beperkt is. Voor een EU-medewerker was het "enigszins een deceptie" te zien dat buiten zijn directe EU-collega's om, andere ambtenaren zich weinig bewust van Europa zijn. Een EU-medewerker uit een andere provincie drukt zich nog sterker uit. "En ik vind het quite shocking, mag je best weten, dat het Europabewustzijn bijna nihil is in mijn ervaring (...) bij de provincie, nou in Nederland eigenlijk..." Meermalen komt aan bod dat gebrek aan Europees bewustzijn niet zozeer een provinciaal fenomeen is: "Wij zijn ook maar een afspiegeling van de lage Europese geletterdheid van de Nederlandse samenleving". Europa geldt nog regelmatig als ver weg. De mogelijkheden voor provinciale ambtenaren om Europa vervolgens alsnog beter te leren kennen, zijn naar het oordeel van de nodige respondenten echter niet optimaal. Bij de selectie van personeel geldt politieke sensitiviteit weliswaar als eis, maar dat betreft politiek in Den Haag en veelal niet in Brussel – aldus een respondent. Na de selectie is kennisverwerving over Europa ook soms maar beperkt: "Ja wat ook gebeurt als jij een nieuwe ambtenaar wordt, krijg jij een introductie. En daar wordt nooit over Europa gesproken, en ik denk dat heel veel collega's niet eens weten dat [het Huis van de Provincies, HV] bestaat. (...)"

Een zekere vrijblijvendheid omgeeft verder het verwerven van Europese kennis voor zittende ambtenaren. EU-medewerkers nemen soms zelf maar het initiatief om inleidende cursussen over Europese instellingen, inclusief werkbezoek aan Den Haag en Brussel, te geven. Er leven echter twijfels of die kennis vervolgens beklijft en wordt verwerkt in beleidshandelingen. Respondenten wijzen op de moeite die ambtenaren hebben om te begrijpen hoe teksten van de Europese Commissie, Europees Parlement en de Nederlandse regering met betrekking tot Europese onderhandelingsdossiers (een zogeheten BNC-fiche) in elkaar steken en te overzien hoe het besluitvormingsproces verloopt: "...en dan kan ik het tien keer uitleggen, maar nog steeds als ze dan een BNC-fiche zien, dan is er paniek en dus het vergt gewoon best wel veel om mensen mee te kunnen nemen in wat moet ik nou precies doen?" Een andere respondent relativeert evenwel het belang van Europese kennis onder vakinhoudelijke medewerkers: "Het helpt als een ambtenaar weet hoe de besluitvorming loopt, maar in principe is dat niet nodig om te weten. Daarvoor hebben ze hun mensen in Brussel, tenminste bij de provincies is dat zo." Bovendien zou uitleg over complexe Europese besluitvorming maar afschrikken, aldus deze respondent. Daarbij speelt, zoals veel respondenten benadrukken, dat Europa "toch als een soort extra wordt gezien":

> "We kiezen in [onze provincie, HV] voor een brede aanpak in de organisatie onder het motto 'Europa is van iedereen'. Dat betekent dat naast [de EU-medewerkers, HV] ook inhoudelijke collega's van andere afdelingen zoveel mogelijk worden betrokken bij het Europese werken. Dat gaat met wisselend succes. Cruciaal is de link die gelegd moet worden tussen een beleidsveld en

> de Europese dimensie daarvan. Dit groeit, maar nog regelmatig merken we dat mensen Europa als 'iets erbij' zien en nog niet als deel van hun werk."

Dat is duidelijk een teken dat ambtenaren Europa nog lang niet altijd als integraal en vanzelfsprekend onderdeel van hun werk zien – zoals het in de borgingsfase zou zijn. En dat geldt ook voor hun management en directie, aldus de respondenten. Als er dan andere dringende prioriteiten zijn en de werkdruk al hoog is, dan komt de Europese dimensie van het werk niet op de eerste plaats.

Ook voor bestuurders is Europakennis geen geven, zoals een collegelid verzucht: "... het is ingewikkeld (...) hier in Brussel." Bij bezoeken van Gedeputeerde Staten aan Brussel blijkt dat uitleg over het hoe en wat van Europese besluitvorming en de rol van provincies nog wel nodig is. Het vergt een (tijds)investering als bestuurder om Europa te leren kennen, omdat het lastiger is dan andere portefeuilles 'thuis' om te weten te komen wat de belangrijkste spelers en beleidsthema's zijn:

> "Voordat je hier in Brussel de mensen kent, de weg een beetje weet, snapt op welke manier je effectief kan zijn, ben je een jaar verder."

Bestuurders geven aan dat niet alle collega's bereid zijn om die investering te doen, of ze nu wel of niet (plaatsvervangend) lid van het Europees Comité van de Regio's zijn of niet. Als Europa aan bod komt, kijken bestuurders soms toch nog naar de portefeuillehouder Europa, ook al betreft het hun eigen beleidsterrein. Niettemin stellen respondenten regelmatig dat provincies meer dan in het verleden prioriteit geven aan Europa:

"We hebben verschillende strategen, eigenlijk alle eenheden hebben wel een strateeg, maar de aandacht richt zich vooral op Den Haag, dus op het Rijksbeleid, op het kabinetsbeleid, beïnvloeding van de nieuwe regering. Daar wordt heel veel in geïnvesteerd. Maar ook dat is in toenemende mate toch zeker op dossiers op het platteland, maar zelfs ook wel regionale economie gewoon een doorvertaling van wat er op Brussels niveau gebeurt. Dus het feit dat je soms op een ander bord moet schaken, ik merk dat dat gewoon gelukkig nu steeds meer op de radar is."

Voor wat betreft de Statenleden wijzen respondenten erop dat hun kennis en aandacht nog redelijk beperkt is, ook al begrijpen ze wel dat Statenleden zich meer richten op actuele kwesties dan op langlopende beleidsprocessen in Europa waar de directe betekenis niet meteen van te zien is: "...wij hadden vorige week het IPO-congres, mensen van [het HNP, HV] hebben een masterclass Europa gegeven. Ja, die zijn wel geschrokken. Die zijn enorm geschrokken wat die Statenleden weten, en vooral wat ze niet weten." Ook voor Statenleden geldt dat Europa vooral als iets erbij geldt. Veel prioriteit zullen ze er dan ook niet aangeven in hun controle van Gedeputeerde Staten: "Nee, bestuurders worden er sowieso niet op afgerekend, nee". Diverse respondenten geven echter aan dat het geen kwestie van onwil is, maar vooral onbekendheid. Informatievoorziening zoals in de vorm van een Statenexcursie naar Brussel kan dan bij Statenleden het beeld van "moet het nou allemaal, dat Europa" en Europese activiteiten als "vakantie" bijstellen.

Van de Staten is echter geen leiderschap te verwachten om een duidelijke keuze hoe in te spelen op Europese integratie overtuigend uit te dragen. Respondenten verwijzen daarvoor vooral naar bestuurders. "...want als je zulke zichtbare bestuurders hebt met echt een visie en goed doel voor ogen van hé, welke rol wil ik als provincie kunnen en willen spelen? Ja, dan helpt dat enorm." De prioriteit van bestuurders ligt echter vaak niet in Brussel: "Men is heel erg druk met wat er allemaal in Den Haag wordt besproken en besloten." Den Haag is bekend terrein, waar spelers, proces en thema's makkelijker te overzien zijn. Bovendien vergt het meer uitleg dat een bestuurder actief is in Brussel dan in Den Haag op een bepaald dossier: "Het blijft wel een afweging omdat je natuurlijk ook in het provinciebestuur heel veel met actualiteit, met dagelijkse beslommeringen te maken hebt, en dit soort dingen [Europa, HV] die wat strategisch verder weg liggen, die raken toch snel bekneld in de prioriteitstelling." Niettemin ligt de grootste hobbel om Europa te willen niet bij bestuurders. Net zoals in gemeenten ligt dat bij management en directie:

> "We hebben niet bestuurders die een enorm hart voor Europa hebben, maar bestuurders snappen vaak eerder wat het belang van de Europese Unie is dan (...)ambtenaren belast (..) op concern/management-niveau met het sturen van de organisatie."

EU-medewerkers geven aan dat management en directie Europese integratie nog wel eens verengen tot een boekhoudkundige kosten-batenanalyse en minder oog hebben voor het belang van het verwerven van expertise en het ontwikkelen van ingangen voor toekomstige beleidsbeïnvloeding. EU-medewerkers zien daarom graag een politiek-bestuurlijk mandaat voor Europese activiteiten, zodat management en directie overtuigd kunnen worden om er capaciteit voor vrij te maken. Maar, zo observeert een respondent, management en directie "voelen weinig eigenaarschap" bij Europese dossiers. Iemand verhaalt van een nieuwe leidinggevende "die Europa eigenlijk onzin vond". Nu gaan EU-medewerkers niet per se langs management en/of directie om samen met vakinhoudelijke medewerkers in te zetten op Europese dossiers, maar het geeft wel aan dat Europa nog niet per se in alle provinciale organisaties is ingebakken als vanzelfsprekend onderdeel van beleid en bestuur.

Verschillende provincies laten zien dat er in de afgelopen jaren stappen zijn gezet om Europa te borgen in de organisatie. Een belangrijke stap daar bij is om de soms gefragmenteerde expertise op het vlak van Europese integratie in de organisatie samen te brengen om zo onderling beter kennis te delen, elkaar onderling te motiveren, en effectiever gezamenlijk de Europese dimensie van provinciaal beleid en bestuur uit te dragen. Daarnaast heeft een provincie ook een systeem ontwikkeld dat vakinhoudelijke ambtenaren erop wijst wanneer welke stap nodig is in het Europese besluitvormingsproces. Ook daar blijft echter soms nog uitgebreid persoonlijk contact nodig om die ambtenaren te overtuigen daar ook iets mee te doen. Dat onderstreept dat er in provincies nog inspanningen nodig zijn om alle relevante onderdelen van de organisatie te overtuigen om Europa mee te nemen in de dagelijkse werkzaamheden. Heel wat respondenten benadrukken dat "automatisme" nog wat mist, en Europa nog moeten

worden "geïnternaliseerd" bij de relevante spelers in de provinciale organisatie. Ze spreken van "de vrijblijvendheid eruit halen" en "de urgency duidelijk communiceren".

Dat Europa nog geen rustig bezit is, blijkt ook uit de bepaalde mate van onzekerheid van respondenten of de Europese dimensie van provinciaal beleid en bestuur de aandacht blijft houden na de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2023. EU-medewerkers overwegen daarbij hoe het verweven van Europa in beleid en bestuur – een proces van de langere termijn – een of meer collegewisselingen kan overleven. Sommigen zien daarbij een beweging om het democratisch verkozen bestuur minder te betrekken:

> "...je merkt dat de organisatie zich eigenlijk organiseert op die manier dat men minder afhankelijk wordt van die politieke onzekerheid. (...) Ik denk dat de ambtelijke top, of de ambtelijke organisatie zich eigenlijk zelfstandiger probeert te organiseren, op de hele belangrijke strategische keuzes en dossiers die er spelen."

Anderen proberen juist zo snel mogelijk een nieuw provinciebestuur de Europastrategie te laten bekrachtigen op basis van de leerpunten die het vorige college heeft geaccordeerd, om zo de Europese activiteiten te bestendigen. Deze overwegingen laten zien dat het verweven van het thema Europa in beleid en bestuur een strijd om aandacht en prioriteit blijft, ook al is Europa in de meeste provincies deels geborgd via een gedeeltelijke systematische informatievoorziening, een politiek-bestuurlijk mandaat en de aanwezigheid van EU-capaciteit. Het blijft zoeken, zoals een bestuurder aangeeft:

> "...ik kan fulltime in Brussel zitten en dan nog het gevoel hebben dat ik niet alles eruit haal wat erin zit. (...) je zit er maar een paar dagen per maand. Je hebt een beperkte ambtelijke capaciteit, dus je moet echt heel selectief zijn in de dingen die je oppakt, hè? Dus de dingen en regelgeving die je oppakt, of de fondsen waarvan je denkt, daar laten we kansen liggen, ja dat vind ik ook nog steeds niet afgemaakt. Ik vind dat een voortdurende zoektocht van hoe doe je dat op een slimme manier, wat doe je zelf en wat doe je ook met andere provincies samen, of wat pak je met het Rijk op?"

2.4 Externe organisatorische aanpassing aan Europese integratie: Samenwerking

Gemeenten en provincies kunnen ook via allerlei Nederlandse en Europese netwerken en samenwerkingsverbanden en met partners inspelen op Europese integratie. In de enquête geeft ruim een kwart van de gemeenten aan dat niet te doen, vooral bij gebrek aan personele capaciteit en financiële middelen daarvoor. Voor wat betreft Nederlandse netwerken, partners en samenwerkingsverbanden gebruiken gemeenten voor hun Europese activiteiten vooral samenwerkingsverbanden, netwerken en partners die zich dichterbij hen bevinden, zoals de regio, de provincie, kennisinstellingen en het lokale of regionale bedrijfsleven. Daarnaast zijn landelijke partners, netwerken en samenwerkingsverbanden regelmatig van belang, zoals de VNG, het Rijk en netwerken van gemeenten onderling. Vanuit gemeenten zijn vooral EU-medewerkers en burgemeesters en in mindere mate wethouders, vakinhoudelijke medewerkers en kennisinstellingen

betrokken bij deze Nederlandse netwerken. Voor gemeenten zijn vooral kennisuitwisseling (60 procent van de gemeenten die eraan deelnemen) en verwerving van subsidies (52 procent van de gevallen) (heel) belangrijke redenen voor samenwerking binnen Nederland.

Ook voor provincies vormen kennisuitwisseling (92 procent [heel] belangrijk) en subsidieverwerving (92 procent) belangrijke redenen om samen te werken. Het belangrijkste motief voor samenwerking is evenwel Europese belangenbehartiging (100 procent). De belangrijkste samenwerkingsverbanden, partners en/of netwerken om mee samen te werken zijn het landsdeel, het Huis van de Nederlandse Provincies: voor 100 procent van de provincies zijn die (heel) belangrijk. Vervolgens vindt 83 procent van de provincies gemeenten in de provincie en het rijk (heel) belangrijk om mee te samenwerken voor Europese activiteiten. In die samenwerking van provincies op Europees vlak zijn EU-adviseurs in alle twaalf provincies (heel) veel betrokken. In tien provincies zijn gedeputeerden (heel) veel betrokken, terwijl in acht provincies ook de Commissaris van de Koning (heel) veel betrokken zijn. Kennisinstellingen (zeven provincies) en vakinhoudelijke ambtenaren (zes provincies) zijn ook geregeld (heel) veel betrokken, in tegenstelling tot Statenleden laat staan georganiseerde burgers in provincies.

Provincies en gemeenten laten samenwerking afhangen van het doel dat ze nastreven. Bij de ene subsidieaanvraag of lobby werken ze bijvoorbeeld samen met andere samenwerkingspartners dan bij de andere subsidieaanvraag. Diverse samenwerkingsverbanden, netwerken en partners komen daarom in latere hoofdstukken aan bod, zoals Kenniscentrum Europa Decentraal (hoofdstuk 3), het Rijk (hoofdstuk 3 en 4), de regio, de kennisinstellingen en het bedrijfsleven (hoofdstuk 5). De twee koepelorganisaties van gemeenten en provincies worden hier evenwel belicht, omdat het verweven van Europa door beleid en bestuur daar ook een issue is.

2.4.1 *De Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

De VNG is het samenwerkingsverband van Nederlandse gemeenten. Zij heeft op twee manieren te kampen met de uitdaging om Europa nog (verder) te verweven in beleid en bestuur. Allereerst is dat in de organisatie van VNG zelf nog wel een punt van aandacht. In hoofdstuk 1 kwam de Staat van de Uitvoering aan bod, waarin de VNG met geen woord repte over de Europese dimensie van de uitvoeringsproblematiek, terwijl daar op Europees niveau toch al geruime aandacht voor is (zie ook hoofdstuk 3). Daarnaast is ook de verbinding tussen Europa en inhoudelijke dossiers bij haar medewerkers een punt van aandacht: “En kijk, de VNG heeft ook in eigen huis het probleem om het aangekaart te krijgen bij de vakcollega’s, he?” Soortgelijke problematiek speelt zich af bij de VNG-commissies waarin gemeenten zijn vertegenwoordigd. De commissies die op beleidsdomeinen zijn gericht, hebben vaak een nationale oriëntatie, waar het voor de Europese dimensie nog wat zoeken is naar de verbinding met de VNG-commissie Europa en Internationaal. Daarnaast is er ook de vraag welke prioriteit Europa heeft bij de VNG:

> “Nou, de VNG is de afgelopen twee, drie jaar (..) is een beetje ja niet ingedut, maar wat passief geworden in zijn communicatie over Europa. (...) En nu lijkt het wel alsof er een deel van die kennis is verdampt. Dat is niet waar, want die mensen lopen voor een groot deel nog steeds rond, alleen ze komen

> minder uit de verf naar de individuele gemeenten. (...) ...het feit dat de directie Europa niet meer bestaat (..) daardoor is Europa minder zichtbaar geworden. (...) er waren zelfs bestuurders die op het laatste VNG-congres zeiden van goh doet de VNG niet meer aan Europa?"

De uitdaging om Europa nog (verder) te verweven in beleid en bestuur speelt ook op een andere manier. De verwachtingen van de gemeenten ten aanzien van de Europese dienstverlening en platformfunctie van de VNG lopen namelijk uiteen, afhankelijk van de verwevingsfase waarin zij verkeren. De veelal kleinere gemeenten in de ad hoc-fase hebben meestal geen of beperkte verwachtingen op dat vlak

> "Het is mij niet bekend en er is ook geen verwachting."

> "Onze oriëntatie is niet op Europa. Derhalve enkel de signalering van relevante Europese regelgeving en handreikingen hoe hieraan te kunnen voldoen."

Tabel 2.7

Gebruik van Europese dienstverlening van de VNG door gemeenten (N = 78)

Onderdeel dienstverlening van VNG	Percentage gebruik gemaakt
Europese informatie op de VNG-website	65
De nieuwsbrief 'Europa in een oogwenk'	49
Contact met Europese lobbyisten van de VNG	34
Betrokkenheid van uw gemeente bij de Europese ambtenaren overleggen	27
Lidmaatschap van een bestuurder van uw gemeentelid van de VNG-commissie Europa Internationaal	28
Bezoek aan het Europaforum van de VNG	13
Anders	10

Van de gemeenten is 17 procent ook niet bekend met de Europese dienstverlening, platformfunctie en belangenbehartiging van de VNG. Bij wie het wel bekend is, maakt er 15 procent geen gebruik van. Andere gemeenten maken wel gebruik van de VNG, op verschillende manieren (zie ook tabel 2.7). Gemeenten die in de innovatiefase zitten, hebben vaak behoefte aan het basisinformatie over Europese instellingen (inclusief werkbezoek), een uitleg wat de meerwaarde van inspelen op Europese integratie is, en de signalering van de subsidiemogelijkheden. Zij willen dat het liefst zo specifiek mogelijk toegesneden op de behoeften van individuele gemeente, zo tekenen diverse respondenten aan. In de overtuigingsfase groeit de behoefte naar instrumenten om de organisatie mee te krijgen en beter in te spelen op Europese integratie, zoals deze wensenlijstjes laten zien:

> "- Informatie over het lopende beleid van de EU en de kansen die dat met zich meebrengt voor gemeenten (in termen van financiering, pilot projecten, kennisdeling) - Informatie over de lopende Europese agenda (welke documenten gaat de Europese Commissie behandelen en hoe kunnen we daar dan als gemeente op inzetten voor lobby/beleidsbeïnvloeding) - Informatie over het Comité van de Regio's - Een paar factsheets voor collega's over: waar bestaat de EU eigenlijk uit, hoe werkt de EU, hoe kan ik als gemeente beleid beïnvloeden, lobbyen, contacten zoeken met Europa om beleidsontwikkeling en uitvoering lokaal verder te brengen."

> "Ontwikkelen en aanbieden EU-strategiemodel voor gemeenten. Ontwikkelen en aanbieden van EU oriëntatietrainingen voor bestuurders en management/ directie (in company) . Opzet voor en ondersteuning van op maat gesneden bezoekprogramma's van bestuur, management (en raad) aan EU instellingen. VNG-netwerkdag organiseren met als centraal thema de EU "

Daarnaast tonen gemeenten in de overtuigingsfase ook de wens om via door de VNG opgezette netwerken hun Europese kennis en ervaringen te kunnen uitwisselen met andere gemeenten. En er leeft de wens om beter te weten wat de VNG doet op het vlak van beleidsbeïnvloeding, zoals een respondent uit een G40-gemeente aangeeft:

> "...[het is, HV] best wel lastig, om te zien van wat is dan het nut, wat doet de VNG, en dat ook goed voor de bühne krijgen. (...) wat doet de VNG voor ons als het om Europa gaat ? Wat doen zij richting het ministerie? Wat doen zij voor de gemeenten?"

Gemeenten die zich richting de borgingsfase hebben ontwikkeld, zijn vrij specifiek in hun wensen ten aanzien van de VNG:

> "- Proactiever de samenwerking opzoeken met de gemeentelijke netwerken als het gaat om beïnvloeding EU beleid en fondsen. - Gezamenlijke strategieën ontwikkelen voor integrale lobby Rijk-EU op de belangrijkste thema's. We kunnen van elkaars netwerken (Eurocities, CEMR, contacten met EU instellingen) en posities gebruik maken om deze lobbyboodschappen gezamenlijk verder te brengen. Ook bij bijvoorbeeld werkbezoeken van Europarlementariërs aan individuele gemeenten."

Voor de VNG is het dus zo de uitdaging om niet alleen Europa meer te verweven in haar eigen organisatie, maar ook rekening te houden met de uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van haar Europese dienstverlening onder gemeenten, afhankelijk van de mate waarin Europa is verweven in hun beleid en bestuur.

2.4.2 *Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP)*

Ook provincies worstelen met het verweven van Europa in hun samenwerkingsverbanden. Over het algemeen leeft er wel tevredenheid over het HNP. Het bestuur

wordt gevormd door vertegenwoordigers van alle provincies plus een voorzitter die door is aangedragen door het IPO, het samenwerkingsverband van provincies binnen Nederland. Op de werkvloer signaleren medewerkers van provincies Europese beleidsontwikkelingen voor het thuisfront en proberen daar – individueel of met enkele of alle provincies – invloed op uit te oefenen. Het Huis geldt als een goede ontmoetingsplek om (informeel) kennis en ervaringen uit te wisselen. Daarnaast biedt het een platform voor onderlinge werkverdeling, waarbij medewerkers zich ten behoeve van alle provincies verdiepen in enkele dossiers. Dat gebeurt op grond van een bestuurlijke afspraak op welke Europese dossiers alle provincies gezamenlijk optrekken. Dat is juist door het kleine aantal van provincies niet altijd gemakkelijk: "Als je twaalf provincies hebt en dan zegt er één van: maar daar doen we niet aan mee, (...) dan heb je niet een standpunt." Verschillende respondenten geven aan dat de verschillen tussen provincies in Europees verband te klein zijn om al te zelfstandig op te treden, maar dat de provincies niet altijd naar die gedachte hadden.

Gezamenlijk optrekken in Europees verband kent echter een grotere hobbel elders, in het Interprovinciaal Overleg (IPO), het nationale samenwerkingsverband van provincies. De focus in de bestuurlijke en ambtelijke adviescommissies van het IPO (BACs en AACs) is vooral gericht op nationale politiek in Den Haag, zo stelt menig respondent geïrriteerd vast: "Het is echt wel lastig om die IPO-structuur te betrekken bij Europese zaken." Door de niet structurele aandacht voor Europese dossiers in het nationaal georiënteerde IPO is het lastig te komen tot een gezamenlijke inzet op dossiers, die vaak zowel op Europees als (naderhand) op nationaal niveau spelen. Verschillende respondenten kaarten dit nadrukkelijk aan:

> "Maar hoe wij dus die afstemming onderling hier in Nederland hebben geregeld, waardoor wij de goede inhoudelijke inzet aan de Brusselse collega's kunnen geven. Daar zit een gat..."

> "Het is natuurlijk bewust dat het IPO niet zoveel slagkracht heeft als een VNG, de provincies die houden dat graag zo. (...) Maar wat je dan ziet, is dat als je bij het IPO gaat aankloppen om dat standpunt te coördineren, om te zeggen: kunnen jullie een standpunt opstellen dat wij als HNP aan de man kunnen brengen in Brussel, dat er van het IPO toch nog best wel heel veel wordt gewezen naar het HNP van ja, maar wij hebben zo weinig capaciteit, wij zijn het arme kleine IPO, kunnen jullie dat zelf even doen? Waardoor je hele rare geitenpaadjes krijgt van HNP-medewerkers die aan gaan zitten schuiven bij IPO AAC- en BAC-structuren, om maar een gezamenlijk *position paper* daar doorheen te kunnen loodsen om zelf dat werk te gaan doen."

> "Wat je ziet, is dat vaak in de praktijk de gedeputeerden die iets met Europa doen (...) die zijn lid van het HNP-bestuur, maar dat zijn niet automatisch dezelfde die ook lid van het IPO-bestuur zijn. Daardoor heb je al een bestuurlijke scheiding die het echt ingewikkeld maakt."

Verder speelt mee dat de ambtelijke afvaardiging naar de adviescommissies van het IPO niet altijd bestaat uit de meest ingevoerde experts, maar van leidinggevenden die op een hoger abstractieniveau opereren. Daardoor kunnen ze minder makkelijk op concreet niveau overleggen en aangeven wat de gezamenlijke inzet op Europese dossiers moet zijn.

In een strategienotitie uit 2012 stelde het IPO al: "De afstemming tussen de Brusselse en Haagse lobby kan beter." Dat blijkt dus nog steeds te kunnen. Dat erkent een adhoc-werkgroep vanuit HNP en IPO ook in winter 2023:

> "Binnen de verschillende Ambtelijke en Bestuurlijke Adviescommissies (AACs en BACs) van het IPO komt de Europese dimensie op provinciale dossiers steeds vaker ter sprake, maar dit gebeurt (zo is de ervaring) nog niet op een structurele manier. Nog te vaak staat Europa niet prominent op de agenda, waardoor het ondergesneeuwd raakt, terwijl het inhoudelijk mandaat en opdrachtgeverschap uit de BAC moeten komen."

De werkgroep draagt verschillende voorstellen aan om de afstemming tussen de Haagse en Brusselse lobby te verbeteren. Dat betreft allereerst het samenvallen van de inhoudelijke dossiers waarmee provinciebestuurders in hun eigen college, adviescommissies in het IPO, het HNP en ook het Europees Comité van de Regio's (waarin alle provincies een lid of vervangend lid hebben) belast zijn. Daarnaast beveelt de werkgroep ook aan om de jaarplannen van HNP en IPO op elkaar te laten aansluiten. Verder stelt het voor om Europa een vast onderdeel van de agenda van de adviescommissies van het IPO te maken, en zet het in op duidelijke aanspreekpunten en geregeld overleg tussen HNP en IPO. De werkgroep onderstreept dat de borging van Europa echter niet slechts een organisatorische kwestie is:

> "Een probleem is, dat Europa nog niet vanzelfsprekend een integraal onderdeel is van de verschillende inhoudelijke IPO-dossiers en meer op zichzelf staat als 'apart dossier'. Dit heeft als gevolg, dat de verbinding niet structureel gelegd wordt tussen het inhoudelijke dossier en de Europese ontwikkelingen, met uitzonderingen daargelaten."

Waar ook de provincies zelf nog worstelen met de borging van Europa in hun organisaties, volgt de moeizame Europese oriëntatie van het IPO uit het feit dat ook daar Europa nog niet door hele beleid is verweven.

2.5 Afronding

Net als twintig jaar geleden is ook nu de verzuchting te horen dat het schort aan Europabewustzijn in lokaal en provinciaal Nederland. Niettemin is de situatie sindsdien toch duidelijk veranderd. Er heeft zich wat organisatorische aanpassingen een verschuiving van ad hoc richting vanzelfsprekende Europeanisering voorgedaan. Dat geldt zeker voor provincies in de laatste jaren, ook al is vaak de borgingsfase nog niet bereikt. Tegelijkertijd zijn er nog veel gemeenten die zich in de ad hoc-fase bevinden. Bovendien hebben

de bezuinigingen in de crisisjaren na 2008 hun tol geëist, waarbij gemeenten terugvielen in de mate van organisatorische Europeanisering. Niettemin zijn er de laatste jaren weer allerlei gemeenten in de overtuigingsfase geraakt, waarin wordt geprobeerd Europa (weer) meer te verweven in beleid en bestuur. Dat blijft echter wel wat fragiel. Nog weinig gemeenten komen in de buurt van de borgingsfase. Andere als meer urgent ervaren kwesties hebben prioriteit, terwijl regelmatige wisseling van de macht en de omloopsnelheid van ambtenaren het inslijpen van Europa er niet makkelijker op maakt. Vaak is de Europese oriëntatie nog afhankelijk van personen en specifieke afdelingen in plaats van een ingebakken routine in het hele gemeentelijke beleid en bestuur. Naast gemeenten en provincies is Europa ook bij de koepelorganisaties VNG en IPO nog niet een integraal en vanzelfsprekend onderdeel.

Bij het bovenstaande beeld van organisatorische aanpassingen aan Europese integratie door provincies, gemeenten en hun koepelorganisaties passen echter twee algemene kanttekeningen. De verweving van een nieuw thema dat de bestaande organisatorische verkaveling en prioriteitsstelling in beleidsdomeinen doorkruist is altijd een moeizaam proces. Dat zullen de betrokkenen bij het verweven van milieukwesties in landbouwbeleid, het mainstreamen van gendergelijkheid, toegang van mensen met een handicap en *Sustainable Development Goals* in het hele provinciale of lokale beleid en bestuur kunnen beamen. In zekere zin is de moeite die gemeenten en provincies in de overtuigings- en borgingsfase ervaren, daarom niet meer dan *business as usual* – ook al maken de onbekendheid en soms negatieve associaties met Europese integratie het er niet makkelijker op. De tweede kanttekening is dat op het Europese dossier ook uitdagingen doorschemeren die voor gemeenten en provincies in het algemeen spelen, zoals beperkte financiën, een overload aan opdrachten vanuit het rijk, beperkt strategievermogen en beperkingen in het lerend vermogen. Aanpak van deze algemene uitdagingen zal zijn positieve weerslag hebben op de specifieke uitdagingen op het vlak van Europese integratie. Ten dele is dat de verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies om daar vernuftig mee om te gaan, maar ook van het systeemverantwoordelijke Rijk om gemeenten en provincies daartoe in staat te stellen.

Het project "De poort van het Groene Hart" in de gemeente Zoeterwoude is gerealiseerd met EU-financiering en heeft als doel het "weids en groen en ook ondernemende beleid" (duurzaamheidsprogramma) van de gemeente te ondersteunen.
Foto: Hans Vollaard

Hoofdstuk 3

Europees recht en subsidies downloaden

Het verwerven van subsidies en het bijhouden van Europees recht gelden zowel voor provincies als gemeenten als de belangrijkste Europese activiteiten. Recht en subsidies zijn de belangrijkste instrumenten om gemeenten en provincies in lijn met Europese idealen en beleid te laten handelen. In hoeverre zien ze echter correcte uitvoering van Europees recht als hun verantwoordelijkheid? Hoe komt in beeld of Europees recht wel uit te voeren is? Hoe en waarom verwerven ze Europese subsidies? Dat zijn de drie leidende vragen in dit hoofdstuk over het *downloaden* van Europa.

3.1 Correcte uitvoering van Europees recht: de verantwoordelijkheid van decentrale overheden

Europees recht is niet alleen afkomstig van de Europese Unie. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Europees Sociaal Handvest vormen een juridische basis die ook voor decentrale overheden van belang is. De Raad van Europa geeft in het Human Rights Handbook for Local and Regional Authorities (2019) aan wat op het vlak van migranten, vluchtelingen en LGBTQI+ de lokale implicaties zijn van mensenrechten. De Raad geeft daarbij voorbeelden van de manier waarop decentrale overheden en hun onderlinge organisaties (zoals EUROCITIES) daar uitvoering aan hebben gegeven. Europese mensenrechten zijn ook op allerlei gebieden relevant, zoals demonstraties, daklozenopvang, armoedebestrijding en schooluitval. Ten aanzien van sociale grondrechten definiëren ze bijvoorbeeld waarop mensen mogen rekenen. Daar moeten gemeenten in het sociale domein rekening mee houden:

> "Waar de lokale overheid steken laat vallen in de realisering van deze verantwoordelijkheid, zal het (Europees en internationaal) mensenrechtelijk beoordelingskader een belangrijkere rol gaan rol spelen als toets voor de rechtmatigheid van het handelen." (Vonk, 2016: 218)

De meeste aandacht voor de uitvoering van Europees recht gaat echter uit naar het recht van de Europese Unie. Dat betreft allereerst het recht dat rechtstreeks geldt:

- In het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie zijn de

afspraken tussen de EU-lidstaten vastgelegd over de doelen, organisatie en rechten in de Europese Unie. Daar bestaat bijvoorbeeld het vrij verkeer van diensten in, waarop mensen en bedrijven rechtstreeks een beroep kunnen doen in een zaak tegen een gemeente of provincie;

- De verdragen bieden de basis voor alle andere vormen van Europees recht. In Verordeningen (*Regulations*) zijn afspraken vastgelegd die rechtstreeks gelden en geen omzetting in nationale wetgeving nodig hebben. De Algemene Verordening Gegevensbescherming is daar een bekend voorbeeld van;
- Rechtstreeks gelden ook handelsovereenkomsten zoals met Japan, Canada en de Oekraïne. Die overeenkomsten kregen ook in lokale en provinciale kringen wel enige aandacht toen de vrees – al dan niet terecht - groeide dat door die overeenkomsten buitenlandse investeerders schadeclaims zouden kunnen indienen als een verandering in decentrale wet- en regelgeving ten nadele zou uitpakken voor hen;
- De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft eveneens rechtstreekse gelding, ook in het geval zijn uitspraken zaken elders in de Europese Unie betreffen. Dat betreft zowel uitspraken over niet-naleving van Europees recht door lidstaten als uitleg van Europees recht op verzoek van nationale rechters. Het Hof is namelijk de instelling die de finale, bindende uitleg over Europees recht geeft.

Een andere belangrijke vorm van Europese wetgeving is de richtlijn (*directive*). Dat is een wettekst die ruimte biedt aan de lidstaten om nader wettelijk te bepalen hoe ze de afspraken daarin invulling geven. Lidstaten krijgen een bepaalde tijd om zo'n richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. Bekende richtlijnen zijn de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Aanbestedingsrichtlijnen.

Volgens het Hof van Justitie zijn niet alleen de EU-lidstaten maar ook decentrale overheden gehouden aan gemeenschapstrouw: dat betekent dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben om EU-recht loyaal uit te voeren. Dat ligt voor de hand bij de rechtstreekse geldende verdragen, handelsovereenkomsten, verordeningen en jurisprudentie. Het Hof van Justitie stelde in 1989 echter dat decentrale overheden er ook op zouden moeten letten dat nationale overheden EU-richtlijnen juist hebben omgezet in nationale wetgeving. Ook dienen ze zo nodig van die nationale wetgeving af te wijken om te voldoen aan EU-recht (Hessel, 2003).

De Rijksoverheid kan worden aangesproken door de Europese Commissie voor het niet correct naleven van EU-recht in Nederland. De Wet NErpe (Wet Naleving Europese Regelgeving Publieke Entiteiten) uit 2012 geeft de nationale overheid instrumenten om correcte uitvoering van Europees recht door publieke entiteiten als gemeenten en provincies te stimuleren, naast al bestaande instrumenten als vernietiging en indeplaatsstelling. De nationale regering kan gemeenten en provincies een bijzondere aanwijzing geven en de kosten van een Europese ingebrekestelling op hen verhalen (Van Tweel, 2010). De Wet NErpe onderstreept de verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies voor de correcte uitvoering van Europees recht. Bij onjuiste toepassing van EU-recht door gemeenten en provincies kunnen verder burgers, bedrijven en belangengroepen naar de rechter stappen om correcte naleving alsnog af te dwingen. Uit de enquête onder gemeenten en provincies komt in ieder geval naar voren dat een ruime

meerderheid zich (heel) verantwoordelijk voelt voor de correcte uitvoering van Europees recht (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1

Europees recht in gemeenten en provincies

	Gemeenten	Provincies
Verantwoordelijk voor correcte uitvoering Europese wetgeving: percentage (heel) veel	71	82
Ervaren impact Europese wetgeving: percentage (heel) groot	57	100
Impact Europese wetgeving in gemeente/provincie vooral op vlak van....: Percentage (heel) groot	• Klimaat: 93 • Energie: 90 • Milieu: 85 • Aanbesteden/staatssteun: 84 • Digitalisering/databeheer: 69 • Asiel en migratie: 68 • Landbouw: 62 • Economische ontwikkeling: 61 • Mobiliteit: 49 • Ruimtelijke ordening: 46 • Democratie en rechtsstaat: 39 • Toerisme: 22 • Welzijn: 15 • Zorg: 14 • Cultuur: 13 • Jeugd: 12 • Sport: 10	• Landbouw: 100 • Klimaat: 100 • Energie: 100 • Milieu: 100 • Aanbesteden/staatssteun: 100 • Mobiliteit: 83 • Digitalisering/databeheer: 75 • Economische ontwikkeling: 75 • Ruimtelijke ordening: 58
In staat om Europese wetgeving uit te voeren: percentage (heel) goed	42	73
Wat van belang om Europese wetgeving goed uit te voeren: percentage genoemd	• kennis over EU-recht onder alle ambtenaren: 82 • eigen juridische capaciteit: 61 • financiële middelen om juridische capaciteit in te kopen: 50	• eigen juridische capaciteit: 92 • kennis over EU-recht onder alle ambtenaren: 83 • financiële middelen om juridische capaciteit in te kopen: 17

Regelmatig verwijzen respondenten naar de claim van het Europees Comité van de Regio's dat sub-nationale overheden 70 procent van de Europese wet- en regelgeving uitvoeren. Het is echter de vraag waarop die claim precies is gebaseerd. Bovendien hangt het af van de binnenlandse verhoudingen hoeveel voor rekening komt van sub-nationale overheden. In federale staten als België en Duitsland en in sterk gedecentraliseerde landen als Zweden zal het percentage hoger zijn dan in gecentraliseerde eenheidsstaten. Wat het percentage voor gemeenten en provincies in Nederland is, blijft dus een vraagteken. Dat neemt niet weg dat gemeenten en provincies met Europees recht op allerlei vlakken te maken hebben. Aanbestedingsrecht ervaren ze bijvoorbeeld soms

als administratieve kostenpost en inperking van hun speelruimte (De Lange et al., 2015; Mastenbroek en Zwaan, 2022). Daarnaast kan de integrale en flexibele afweging van belangen op het terrein van de ruimtelijke ordening stuiten op onbuigzaam sectoraal Europees recht ten aanzien van natuurbescherming (vgl. Evers en Tennekes, 2014).

In de ogen van respondenten is de impact van Europees recht op alle provincies (heel) groot (zie tabel 3.1). Onder de gemeenten is dat in 57 procent het geval. Het verschil tussen provincies en gemeenten kan voortvloeien uit het feit dat verhoudingswijs provinciale beleidsterreinen vaker worden geconfronteerd met Europees recht, zoals natuurbescherming en waterkwaliteit. Het verschil kan ook echter ook komen omdat in het geval van gemeenten de enquête in tegenstelling tot de provincies niet altijd is ingevuld door een EU-medewerker. Aangezien in gesprekken regelmatig naar voren kwam dat de Europese oorsprong van nationale wet- en regelgeving niet altijd bekend is, zou de 57 procent dus een onderschatting kunnen zijn. Zowel bij provincies als gemeenten gelden overheidsopdrachten (inkoop en aanbesteding), klimaat, energie en milieu als terreinen waar Europees recht zich vooral laat voelen (zie tabel 3.1).

Een minderheid van gemeenten acht zich – in de ogen van de respondenten – in staat om Europees recht (heel) goed uit te voeren: 42 procent. In provincies is dat met 73 procent een stuk hoger. Waar zou het aan kunnen liggen dat gemeenten en provincies verschillen in hun inschatting van de goede uitvoering van Europees recht? Onderzoek naar de feitelijke uitvoering, toepassing en naleving van Europees recht, in het bijzonder door decentrale overheden, is beperkt (Treib, 2014; Bondarouk, 2019). Onderzochte gemeenten in Nederland en Duitsland blijken in ieder geval te voldoen aan de vereisten van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn (Gollata en Newig, 2017; Bondarouk en Liefferink, 2016). Er bestaan echter verschillen in de uitvoering tussen gemeenten, waarbij er diverse Nederlandse gemeenten ook juist hogere normen hebben vastgesteld dan is vereist in de richtlijn en de omgezette Nederlandse wetgeving. In de diverse studies komen ook verschillende factoren aan bod die van invloed zijn op de uitvoering van Europees recht onder Nederlandse gemeenten. Capaciteit komt daarbij regelmatig aan de orde (Bondarouk en Liefferink, 2016; Eijkelenboom, 2020; Goorhuis, 2020; Noordergraaf, 2019). Het politieke belang van een onderwerp speelt soms ook mee. Naarmate er meer aandacht voor is, gaat de uitvoering beter. Capaciteit komt ook op een andere manier terug. In een studie van de uitvoering van de luchtkwaliteitsrichtlijn in Duitsland was een grotere verantwoordelijkheid voor decentrale overheden problematisch omdat die niet gepaard ging met gepaste budgetten van hogere overheden daarvoor (Gollata en Newig, 2017). Een andere studie wijst op het belang van hoe de Europese Unie in een gemeente bekend staat: in een gemeente waar Europa als vreemd en ver weg bekend staat, loopt de uitvoering stroever dan waar Europa onderdeel is van het zelfbeeld van een gemeente (Barbehön, 2016). In gesprekken komt daarnaast aan bod dat uitvoering van Europees recht ook een kosten-batenanalyse kan zijn:

> "Kijk, natuurlijk als we Europees aan moeten besteden, besteden we Europees aan, dat is helder. Maar het is voor ons niet zo van belang of dat vanuit Europa komt, vanuit Den Haag of vanuit [de provincie], dat is gewoon wetgeving waar we aan moeten voldoen. Echter (...) we kijken er ook wel

> van, als we het niet gaan doen, gaan we dan de gevangenis in? Nee? Nou dan krijgt het wel minder prioriteit, of doen we het niet, wachten we tot het piepsysteem gaat werken (...) Kijk met aanbesteden, ja dat geeft een hoop gelazer, als dat niet op een goede manier doet, dat kan allemaal heel veel geld kosten en dergelijke. Dat de website aan allerlei Europese richtlijnen moet voldoen, dat weet ik, daar werken we ook aan, maar ik kan je vertellen op de datum dat dat gerealiseerd moet zijn, zijn wij nog niet klaar hoor. (...) En ik wil ook wel benadrukken, het is niet zo dat we zeggen, dus doen we het niet. Maar het moment waarop we het doen, is afhankelijk van de urgentie..."

Verder onderzoek moet uitwijzen welke factoren daadwerkelijk bepalend zijn voor de correcte uitvoering van Europees recht. Uit de enquête onder de Nederlandse gemeenten en provincies blijkt dat de respondenten het vooral als kwestie van capaciteit zien. Ze vinden vooral kennis over EU-recht onder alle ambtenaren en eigen juridische capaciteit van belang (zie tabel 3.1). Het feit dat de gemiddeld genomen kleinere gemeenten zich minder vaak in staat achten om Europese wet- en regelgeving correct uit te voeren dan provincies zou eveneens een kwestie van capaciteit kunnen zijn. Niettemin geeft ook een provinciale respondent aan dat er ondersteuning nodig is op dit punt:

> "Om Europese wet- en regelgeving correct uit te voeren, is kennis nodig over wat precies onder Europese wet- en regelgeving valt. Waar hebben we het over. Die kennis is redelijk gering. Dat leidt tot de conclusie dat we lang niet op alle onderdelen in staat zijn e.e.a. zonder hulp van buiten correct uit te voeren."

Voor informatie over Europese wet- en regelgeving blijken de VNG en provincies de belangrijkste bron voor gemeenten te zijn (zie tabel 3.2). Daarna volgt het Kenniscentrum Europa Decentraal. Voor alle provincies vormen het IPO en Europese instellingen de belangrijkste informatiebronnen over Europese wetgeving, al snel gevolgd door het Rijk, het Europees Comité van de Regio's, Europese netwerken en het Kenniscentrum Europa Decentraal (niet in figuur weergegeven). Dat kenniscentrum is twintig jaar geleden opgericht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen. Het verschaft informatie over Europese subsidies, Europese beleidsontwikkelingen en Europees recht (zoals staatssteun). Alle provincies maken daar gebruik van, met name van de website, de helpdesk en de nieuwsbrief De Europese Ster. Gemeenten maken er niet altijd gebruik van. Voor zover ze dat wel doen, zijn de website en de nieuwsbrief de belangrijkste bron van informatie.

3.2 Betere regulering

Nieuwe Europese wet- en regelgeving kan bijdragen aan maatschappelijke baten als rechtsbescherming en beter leefklimaat. Evenzeer gaat de uitvoering ervan gepaard met kosten, zoals informatievoorziening binnen de betrokken overheden, handhaving en rapportageverplichtingen (De Lange et al., 2015). De vraag is dan of Europees recht provincies en gemeenten wel in staat stelt om de Europese beleidsdoeleinden uit te voeren. Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is er in Europees verband inzet om

de administratieve kosten van wet- en regelgeving zo laag mogelijk te houden. Bij de Europese Verdragen behoort een protocol waarin is afgesproken om de regeldruk zo laag mogelijk te houden. Ook in de Urban Agenda is betere regulering een van de aandachtspunten. In Nederland zelf staan uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten van Europese wet- en regelgeving voor decentrale overheden ook op de agenda. Het Rijk en de decentrale overheden hebben dat in artikel 9 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen vastgelegd: "Financiële en bestuurlijke consequenties van Europese regelgeving voor decentrale overheden dienen voorafgaand aan implementatie door het Rijk in kaart te worden gebracht." Daarnaast is in de afgelopen jaren ook oog gekomen voor de effecten die Europese wetgeving en uiteenlopende nationale wetgeving kunnen hebben in grensregio's (zie bijv. Steunenberg et al., 2012; ITEM, 2020).

Op Europees niveau kunnen gemeenten en provincies nu via diverse kanalen laten weten of ze Europese plannen uitvoerbaar vinden (De Lange et al., 2015). De Europese Commissie houdt open consultaties, waarin iedereen feedback mag geven op conceptvoorstellen. Daarnaast organiseert ze gerichte consultaties in de vorm van expertgroeps om conceptvoorstellen te bespreken. Daarvoor kunnen ook vertegenwoordigers van decentrale overheden worden uitgenodigd. Verder moet de Europese Commissie voorstellen van enige impact doorlichten op hun meerwaarde en effecten via zogeheten *impact assessments*. De commissie dient hiervoor ook input van stakeholders verwerven en dat kunnen onder meer decentrale overheden zijn. Evaluatiestudies zijn eveneens regelmatig vereist bij Europese wet- en regelgeving, waarbij provincies en gemeenten ook de eventuele administratieve lasten ervan kunnen aankaarten. Daarnaast kunnen decentrale overheden via de gebruikelijke invloedskanalen bij Europese besluitvorming (zie hoofdstuk 4) aangeven wat zou schorten aan de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen. Ook op nationaal niveau kunnen gemeenten en provincies zich laten horen over de mogelijke regeldruk van nieuwe Europese wet- en regelgeving. Als de

Tabel 3.2

Instellingen waarvan gemeenten informatie gebruik maakten over Europese wet- en regelgeving tussen 2018 en 2022 (N = 105)

Informatiebron	Percentage gebruikt
VNG	77
Provincies	75
Rijk	70
Kenniscentrum Europa Decentraal	45
Europese instellingen	40
Andere Nederlandse gemeentes	33
Consultants	31
Europees Comité van de Regio's	28
Europese netwerken	26
Advocatenbureaus	22
Andere gemeentes in Europa	11

Nederlandse regering haar inzet voorbereidt voor onderhandelingen over Europese wet- en regelgeving, dan hebben VNG en IPO formeel ook een gelegenheid van enkele dagen om hun feedback te leveren op die inzet (het zogeheten BNC-fiche). Europees recht dat in nationale wetgeving wordt ingezet, wordt bovendien via het gebruikelijke Integraal Afwegingskader mede doorgelicht op de administratieve lasten.

In het onderzoek kwamen voorbeelden voorbij van individuele decentrale spelers die dankzij hun expertise en goede contacten zowel in Den Haag als Brussel werden gevraagd om tijdig feedback te geven op conceptvoorstellen, en die zo ook de uitvoerbaarheid ervan in het oog konden houden. Vaker was te horen dat de bij provincies en gemeenten aanwezige kennis over de uitvoerbaarheid te weinig in beeld komt:

> "...maar ik merk in de praktijk vrij weinig tot niets van betrokkenheid bij die impact assessments, of dat er gebruik gemaakt wordt van de kennis bij provincies om dat te beoordelen."

> "...ik vind dat ook als ik nu kijk naar stikstof en landelijk gebied, en de manier waarop het kabinet beleid over de provincies uitstrooit, ik vind dat er helemaal niet veel kennis zit over de regio en wat er hier speelt en hoe we problemen kunnen helpen oplossen. Nee, dat mag juist wel wat meer ook in de Nederlandse verhoudingen terugkomen."

Dat de uitvoerbaarheid van Europese wet- en regelgeving bij decentrale overheden niet goed in beeld komt, ligt allereerst aan de ministeries in Den Haag, aldus respondenten. Die staan minder open voor het beoordelen van uitvoerbaarheid van Europees recht dan de Europese Commissie en de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie in Brussel. Zo zou het ambtenaren van ministeries die betrokken zijn bij onderhandelingen over Europese wet- en regelgeving en de omzetting ervan in nationale wetgeving, ontbreken aan goede kennis over uitvoeringsvraagstukken, ook op lokaal en provinciaal niveau. De omloopsnelheid onder rijksambtenaren maakt het daarnaast lastig om netwerkrelaties op te bouwen om beter inzicht te geven in de uitvoering. Daarnaast zouden er weinig prikkels zijn die rijksambtenaren ertoe bewegen zich te verdiepen in de uitvoeringskant van Europese wet- en regelgeving. Ze lijken zonder al te veel problemen de inbreng van gemeenten en provincies te kunnen negeren en worden daar niet zozeer door hun ambtelijke en politieke leiding op aangesproken.

Provincies en gemeenten blijken zelf echter ook niet goed de uitvoeringsproblematiek in kaart te kunnen brengen. Dat kan komen omdat provinciale en gemeentelijke medewerkers die betrokken zijn bij beleidsbeïnvloeding weinig raakvlakken hebben met hun collega's in de uitvoering (De Pagter, 2018). Daarnaast is er misschien wel gemopper op Europese regeldruk, maar volgt er geen actie: "Europa Decentraal heeft een tijdje dat meldpunt gehad, en dan komt daar niks binnen." Dat spoort met de indrukken uit eerder onderzoek dat bij decentrale overheden slecht zicht is op de administratieve kosten van Europese wet- en regelgeving en ze ook weinig prioriteit geven om in te zetten op minder regeldruk in hun nationale of Europese lobby (De Lange et al., 2015). Dat is in zekere zin ook wel voorstelbaar, omdat er geen garantie is dat die inzet op regeldruk ook effect sorteert (vgl. Mastenbroek en Zwaan, 2022).

Ervaren regeldruk in combinatie met het gevoel geen invloed daarop te kunnen uitoefenen, kunnen de bereidheid ondermijnen om Europese wet- en regelgeving

uitvoering te geven. Respondenten benadrukten daarom dat negatieve prikkels zoals straffen (denk aan de wet NErpe) niet de aangewezen weg is om correcte uitvoering te bevorderen. Het Rijk zou daarom lokale en provinciale expertise over uitvoering beter moeten betrekken in de besluitvorming over Europese wet- en regelgeving – door Rijksambtenaren beter in te wijden in lokale en provinciale uitvoeringsproblematiek en door meer tijd te geven om de uitvoeringsimplicaties te doordenken van Europese voorstellen en Nederlandse wetsvoorstellen om Europese richtlijnen om te zetten (zie ook IOB, 2022). Ook gaven sommige respondenten aan dat het zou helpen om een positieve draai aan de uitvoering van Europees recht te geven, door het te zien als een uitnodiging om nieuwe beleidsambities te ontwikkelen. Het is echter de vraag of een dergelijke positieve draai aan uitvoering van Europees recht is te maken waar Europa geldt als een vreemde, beknellende en bureaucratische overheidslaag (vgl. Barbehön, 2016). Met name in de veelal kleinere gemeenten in de ad hoc-fase kan het gevoel ontstaan dat ze alleen de lasten en niet de lusten van Europa ervaren (zie ook hoofdstuk 2). Grotere gemeenten en provincies zouden daarom capaciteit, zoals aanbestedingsjuristen, aan deze gemeenten kunnen uitlenen om de lasten te beperken. Sommige provincies geven in ieder geval aan ook op Europees vlak gemeenten te (willen) ondersteunen.

Zeker kleinere gemeenten (die vaker in de ad hoc-fase verkeren) overzien niet welke Europese wet- en regelgeving in voorbereiding is, maar ook bij andere gemeenten en provincies lijkt er weinig capaciteit beschikbaar om mogelijke administratieve lasten op te sporen. Het zou daarom op de weg liggen om bij het Kenniscentrum Europa Decentraal de onderzoeksfunctie op dit punt uit te breiden – in lijn met wat ze al eerder voor de Europese Commissie op dit punt heeft gedaan. De Europese Commissie heeft er immers ook zelf belang bij dat zoveel mogelijk Nederlandse gemeenten en provincies in staat zijn om Europese wet- en regelgeving (heel) goed uit te voeren.

3.3 Europese subsidies gaan niet om geld

Europese subsidies zijn voor gemeenten en provincies de belangrijkste dimensie van Europeanisering. Regelmatig is bij respondenten irritatie te horen welke gedachten daarover leven in provinciaal en lokaal Nederland:

> "Ja, je kunt niet zeggen, we hebben een gat in de begroting, we gaan kijken of daar potjes in Brussel voor zijn. Zo werkt dat gewoon niet..."

> "...waar ik heel moe van word, is vooral bij lokale en regionale bestuurders, die komen hier één keer per jaar bij de Open Days, en die denken dat er een hele grote geldautomaat op Place Lux staat. Daar word ik echt heel moe van, dat het om geld gaat. Nee het gaat niet om geld, het gaat om meedoen."

> "...veel ambtenaren en bestuurders denken dat Europa een soort van geldkraan is waarmee je een soort tekort kunt dekken. Waarbij cofinanciering geen rol speelt. Nee, of dat je ermee kunt verdienen? Nou cofinanciering moet bijna altijd, ermee verdienen is eigenlijk niet waar, want je moet er vaak nog op toeleggen ook he? Je kan een deel van je kosten die je van de tijd en je administratie die erin stopt, kun je gedekt krijgen maar vaak lang niet alles. Dus je moet er vaak op toeleggen. Ook de administratie is vaak een hels

> karwei. Je kan gecontroleerd worden, nou, nog een keer de diepte in. Euhm ja, wat levert het dan op? Het levert kennis en ervaring op. Ja zeggen bestuurders dan, als dat het is..."

> "...geld, waar Staten vaak heel erg op gefixeerd zijn - die denken dat je 's ochtends naar kantoor toegaat, en dan 's middags met een emmer vol miljoenen terugkomt. Maar zo werkt het niet..."

Hoe werkt het dan wel? Europese subsidies zijn er om overheden, bedrijven, kennisinstellingen, investeerders, maatschappelijk middenveld en burgers te verleiden om in lijn met Europees beleid te handelen. Belangrijke doelen zijn nog altijd ondersteuning van boeren, achtergestelde groepen en gebieden. Daarnaast staan Europese financiën in het teken van digitale en groene transitie. In het Meerjarig Financieel Kader (MFK) besluiten de vertegenwoordigers van de EU-lidstaten in de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement op voorstel van de Europese Commissie hoeveel geld naar welk Europees beleid gaat voor zevenjarige periodes (2014-2020; 2021-2027). Het huidige MFK omvat zo'n duizend miljard euro. Landbouwfondsen en structuur- en investeringsfondsen maken daarvan het grootste deel uit, zoals het Europees Fonds voor Maritieme Zaken, Visserij en Aquacultuur (EFMZVA, onder meer gericht op innovatie in visserijsector), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO, onder meer voor ondersteuning verduurzaming landbouw), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+, onder meer voor inclusie op de arbeidsmarkt), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO, onder meer voor verlaging energiegebruik van het mkb) en het Joint Transition Fund (voor de sociaaleconomische uitdagingen van klimaattransitie). Het MFK is aangevuld met het coronaherstelfonds NextGenerationEU, met daarin de Recovery and Resilience Facility (RRF) als belangrijkste onderdeel. Buiten het MFK om, is er ook een Brexit Adjustment Reserve ingesteld om de effecten van de uittreding van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Gezamenlijk beslaan MFK en RRF bijna tweeduizend miljard euro. Het MFK bepaalt de kaders voor de jaarlijkse begroting, die de Europese Commissie voorstelt en waarmee Europees Parlement en de lidstaten in de Raad van de Europese Unie in moeten stemmen.

Het MFK vormt ook de basis voor verordeningen waarin is vastgelegd hoe subsidies, leningen en garanties te verkrijgen zijn. Kenmerkend voor veel Europese subsidies is dat die niet in Brussel zijn aan te vragen. Zo'n 80 procent van de subsidieprogramma's zijn namelijk in zogeheten gedeeld beheer: het beheer en de controle liggen bij de lidstaten zelf. Wel moet de Europese Commissie van tevoren instemmen met plannen van een lidstaat waarin de subsidieverlening is uitgewerkt en met de verantwoording die lidstaten daarover achteraf afleggen. In het kader van de landbouwfondsen moet Nederland bijvoorbeeld het zogeheten Nationaal Strategisch Plan opstellen. In Nederland is afgesproken dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het beheer voert over het Europees Sociaal Fonds Plus. In overleg met de decentrale overheden is het beheer van fondsen voor onder meer plattelandsontwikkeling en regionale ontwikkeling belegd bij de vier landsdelen. Grensregionale fondsen worden beheerd door een overheid binnen de diverse grensregio's. Daarnaast kent elk fonds een programmasecretariaat dat de subsidieaanvragen behandelt.

Afhankelijk van het fonds kunnen bedrijven, kennisinstellingen, overheden en/of maatschappelijk middenveld subsidie aanvragen voor bepaalde activiteiten. Daaraan

is wel een aantal belangrijke voorwaarden verbonden. Allereerst dient de nationale overheid een bepaald deel mede te financieren. Daarnaast moeten de subsidieaanvragen voldoen aan inhoudelijke doeleinden van de Europese Unie, zoals innovatie, digitalisering, koolstofarme economie, klimaattransitie en een leefbaar platteland. Ook moeten ze voldoen aan het VN-verdrag voor mensen met een handicap – een mooi voorbeeld hoe een thema verweven wordt door beleid en bestuur. Daarnaast kan bij sommige fondsen ook cofinanciering door subsidieaanvragers vereist zijn. Verder is een nauwkeurige boekhouding vereist. In de plannen voor subsidie-uitvoering van bepaalde fondsen moet de lidstaat vooraf laten zien hoe ze dit regelt.

Naast subsidieprogramma's die bij landsdelen of rijksorganen zijn belegd, beheert de Europese Commissie een deel van de fondsen alleen. Subsidieaanvragen moet dan wel aan Brussel gericht zijn, bijvoorbeeld voor onderzoek (Horizon Europe), stedelijke ontwikkeling (URBACT) en infrastructuur (*Connected Europe Facility*). Een vereiste is daarbij regelmatig dat subsidieaanvragen gezamenlijk met andere partners uit de Europese Unie wordt gedaan. Naast de Europese Commissie verschaft de Europese Investeringsbank leningen in het kader van diverse programma's. Zowel bij de subsidieprogramma's die door Nederland als de Europese Commissie worden beheerd, zijn er regelmatig mogelijkheden om voorstellen in te dienen, zogeheten *calls*. Verdere informatie over fondsen is te vinden in het handboek Europese subsidies van de VNG, de subsidiewijzer van het Kenniscentrum Europa Decentraal, de websites van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Europese Commissie.

Voor decentrale overheden zijn er verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op Europese subsidies. Dat begint bij het MFK, waar decentrale belangenbehartigers langzamerhand hun vizier beginnen te richten op de komende periode (2028-2034). Daarvoor worden inmiddels de beleidsprioriteiten voorgekookt. Daarnaast biedt de besluitvorming over de verordeningen over de fondsen en de jaarlijkse begroting aanknopingspunten op het Europese toneel. Op het nationale toneel is invloed uit te oefenen op de verdeling van fondsen over de landsdelen en de subsidieuitvoeringsplannen. Via consultaties kunnen decentrale overheden laten horen wat ze van de concept-uitvoeringsplannen van subsidies in grensregio's vinden. In het onderzoek kwam regelmatig ergernis naar boven over het feit dat decentrale overheden niet betrokken zijn geweest bij de voorfase van het Herstel- en Veerkrachtplan dat in het kader van de RRF moest worden opgesteld en voorgelegd aan de Europese Commissie. Decentrale overheden konden pas reageren toen het plan in concept gereed was, ook al was nadrukkelijke betrokkenheid van decentrale overheden een vereiste voor de ontwikkeling van het plan. Ook wezen respondenten erop dat zij een MFK met grotere fondsen hadden gewenst dan het Rijk, dat ernaar streefde de Europese uitgaven te beperken. Decentrale overheden in Nederland werkten met de Europese Commissie samen tijdens de behandeling van het MFK om toch meer geld te reserveren voor begrotingsposten waarvan zij konden profiteren.

Decentrale overheden vrezen de administratieve lasten in het kader van het Herstel- en Veerkrachtplan. Ze spreken daar ook de Nederlandse overheid op aan. Dat is op zich niet verwonderlijk, omdat respondenten voorbeelden aandragen van veelvoudige accountantscontroles die het Rijk, niet de Europese Commissie, verlangde. Niettemin gaan subsidieaanvragen gepaard met de nodige "administratieve rambam" en "administratieve rompslomp". In de ogen van respondenten doet de Europese Unie daar haar

bureaucratische imago duidelijk eer aan. Regelmatig klinkt de waarschuwing dat een subsidieaanvraag wezenlijke inzet van (ingehuurde) capaciteit vergt:

> "...het vereist ook wel kennis en een grote tijdsinzet, en je hebt een slagingsscore die niet heel hoog is."

> "...dus die Europese subsidies die hebben de meest complexe verantwoordings-techniek en dan moet je in thuis zijn, en anders schrikt het af"

Wel spreken respondenten over een 'steile learning curve' bij de eerste aanvraag, waarna de volgende aanvraag minder tijd en energie vergt. Goede administratieve afhandeling blijkt soms niet alleen een kwestie van kennis, maar ook van bereidheid. Een respondent draagt daarbij decentrale partners uit Spanje en Italië als voorbeeld aan:

> "En dan wil ik helemaal niet zeggen dat ze eerlijker of oprechter of transparanter zijn, maar ze weten in ieder geval wat de regels zijn en ze houden zich daar strikt aan. Het is bij ons is het verschrikkelijk moeilijk om collega's bereid te vinden om zich gewoon aan de regels te houden, uren op tijd schrijven, bonnetjes bewaren, het is een ramp."

Heel wat gemeenten en alle provincies hebben Europese subsidies verworven in de afgelopen periode (zie tabel 3.3). Ze doen dat vooral om het eigen beleid te versterken met financiële ondersteuning en door kennisuitwisseling. Gemeenten hebben de afgelopen jaren vooral subsidies uit EFRO, ESF+ en INTERREG (grensregio's; internationale samenwerking tussen regio's) verkregen, terwijl provincies vooral subsidies uit EFRO, POP3 (plattelandsontwikkeling), INTERREG en LIFE (milieu en klimaat) hebben binnengehaald. Deze subsidies zijn vooral binnen Nederland. Respondenten geven aan dat het verwerven van subsidies bij de Europese Commissie nog minder makkelijk verloopt. Uit de enquête blijkt dat voor provincies Europese instellingen en programmasecretariaten van de fondsen de belangrijkste informatiebronnen over subsidies zijn (zie tabel 3.4). Voor gemeenten zijn provincies en de VNG dat. Voor de daadwerkelijke ondersteuning bij subsidieaanvragen maken provincies voor ondersteuning vooral gebruik van publieke dienstverleners, zoals de programmasecretariaten (zie tabel 3.3). Gemeenten steunen juist het meest op consultants, gevolgd door programmasecretariaten en provincies. Van de gemeenten zou 65 procent (N = 95) verdere ondersteuning van de VNG op het vlak van subsidieaanvraag wensen. Andere gemeenten zien daarvan af, omdat ze andere partijen daartoe beter in staat achten, zelf voldoende capaciteit en kennis hebben of geen behoefte aan subsidies hebben.
Gelet op hun arbeidsintensieve karakter is het wel te begrijpen dat capaciteit en bijbehorende kennis belangrijke redenen zijn om geen subsidieaanvragen te doen, zoals een respondent uit een kleine gemeente aangeeft:

> "ja, dan moet je wel heel sterk in je schoenen staan wil je met een zo'n programma aan de slag gaan. Dat doen wij dus ook niet, omdat we de kennis en de capaciteit niet hebben, en daar dus misschien iets missen, of misschien missen we niks, dat weet ik dus niet, en daar mis ik dus wel de informatie-voorziening in."

Tabel 3.3

Gemeenten en provincies over Europese subsidies

	Gemeenten	Provincies
Ervaren impact Europese subsidies en programma's. percentage (heel) groot (Ng = 99; Np = 12):	8	92
Succesvolle deelname Europese subsidies in periode 2014-2020. Percentages wel (Ng = 100; Np = 12)	62	100
Waarom deelname Europese subsidies en programma's? Percentages (heel) belangrijk ((Ng = 67; Np = 12)	• Eigen beleid realiseren, waarvoor anders onvoldoende middelen waren: 84 • Versterking eigen beleid: 76 • Kennis en ideeën uitwisselen: 66	• versterking eigen beleid: 92 • Beleid realiseren waar anders onvoldoende middelen voor waren: 92 • Kans om nieuw beleid te ontwikkelen: 83 • kennis uitwisselen: 75
Redenen om niet deel te nemen aan Europese programma's en subsidies; Genoemde redenen in percentages. (Ng = 38)	• gebrek aan tijd en personeel: 63 • geen strategie om EU-subsidies te verwerven: 61 • geen kennis van mogelijkheden: 53	n.v.t.
Aparte Europese subsidiestrategie bij provincies en gemeenten die succesvol deelnamen aan Europese subsidies; percentage aanwezig (Ng = 68; Np = 12)	49	67
Waarom geen Europese subsidiestrategie. Genoemde reden in percentages (Ng = 35; Np = 2)	• gemeente wil wel, maar heeft geen capaciteit daarvoor: 43 • gemeente ziet geen noodzaak daartoe: 31	• we willen die nog ontwikkelen: 8 • afdelingen hebben eigen plannen: 8
Ondersteuning bij Europese programma's. Percentages (heel) veel (Ng = 63; Np = 12)	• consultants: 44 • programmasecretariaten: 36 • provincies: 34	• programmasecretariaten: 83 • andere EU-regio's: 58 • andere NL-provincies: 50 • consultants: 42

Steun vanuit de provincie bij subsidieaanvragen, zoals in Friesland, is voor kleinere gemeenten daarom een welkom aanbod. In de gesprekken met betrokkenen komt overigens naar voren dat ook in grotere gemeenten het behoud van kennis van en ervaring met subsidieaanvragen in de organisatie lastig is met het verloop van personeel. Daarnaast wijst de Rekenkamer van de gemeente Groningen (2021) erop dat kennis over projectadministratie, samenwerkingsafspraken en subsidieverantwoording van subsidies in de organisatie gefragmenteerd is. Kennisbundeling zou dubbel werk kunnen voorkomen.

Tabel 3.4

Informatiebronnen over Europese subsidies

Informatiebron	Percentage van gemeenten (N = 67)	Percentage van provincies (N = 12)
Provincies	69	83
VNG of IPO	66	83
Europese instellingen	57	100
Rijk	48	92
Programmasecretariaten Europese fondsen	46	100
Kenniscentrum Europa Decentraal	42	58
Adviesbureaus	43	83
VNG (subsidiewijzer)	29	-
VNG (nieuwsbrief Europa in een oogwenk)	28	-
Europese netwerken	27	75

Tabel 3.5

Behoeften van gemeenten voor ondersteuning van VNG bij het verkrijgen van subsidies

Mogelijke behoeften	Percentage van gemeenten (N = 94)
Informatievoorziening over subsidiemogelijkheden (subsidiewijzer Kenniscentrum Europa Decentraal)	74
Faciliteren van ervaringen met andere gemeenten over subsidieaanvragen	60
Gezamenlijk indienen en uitvoeren van subsidies met VNG als partner	55
Individueel advies over de inhoud bij het aanvragen van subsidies voor kennisuitwisseling	52
Individueel advies over procedures/administratie bij het aanvragen van subsidies voor kennisuitwisseling	44

Waar gemeenten en provincies gezamenlijk kunnen optrekken om de omvang en de criteria van Europese fondsen te beïnvloeden, zijn ze concurrenten, soms zelfs “gemene concurrenten”, van elkaar in de fase waarop subsidies kunnen worden aangevraagd:

> “...maar op het moment dat we de discussie gaan voeren over hoe gaan we dan het geld precies verdelen? Dan wordt het knijpen.”

Die concurrentie kan soms samenwerking bemoeilijken. Regelmatig onderstreepten respondenten dat het belangrijk is om onderling af te stemmen wie wat waar aanvraagt en elkaar ook wat te gunnen om de verhoudingen goed te houden. Concurrentie speelt ook op een andere manier. Scoringslijstjes laten zien hoeveel Europese subsidies

gemeenten en provincies op hun grondgebied hebben verworven, deels door hen zelf aangevraagd, deels door vooral kennisinstellingen. Daar kunnen gemeenten en provincies boven aan het lijstje dan mooie sier mee maken. Die lijstjes kunnen echter een prikkel zijn om Europese subsidies vooral met een financiële bril te bezien, zoals in heel wat gemeenten en provincies gebruikelijk is (zie hierboven en hoofdstuk 2). In gesprekken wezen betrokkenen echter erop dat ad hoc wat subsidies – over soms zeer toegespitste projecten - binnenhalen weinig zin heeft. Ook SER Noord-Nederland (2021) benadrukte onlangs nog dat versnipperde subsidieaanvragen inhoudelijk weinig bijdragen aan de beleidsopgaven van gemeenten en provincies. Subsidies zouden daarom een integraal onderdeel moeten zijn van de eigen beleidsstrategie, zoals respondenten ook stelden. De inzet zou moeten zijn wat gemeenten en provincies nog willen realiseren en leren – en dat is ook het doel van Europese subsidies. Een duidelijke strategie met beleidsdoelen voor de gemeente, regio, provincie en landsdeel zou daarom aan subsidieaanvragen vooraf moeten gaan. Want subsidies – die gaan niet om geld.

3.4 Afronding

Met recht en subsidies als instrumenten, wil de Europese Unie ook decentrale overheden in lijn met haar beleidsdoelen laten handelen. Er zijn echter struikelblokken die de effectiviteit van die instrumenten beperken. Vooral kleinere gemeenten geven aan dat ze niet altijd de capaciteit hebben om Europese wet- en regelgeving tijdig en correct te kunnen uitvoeren. Daarnaast blijft het lastig om goed in beeld te brengen of (toekomstige) Europese wet- en regelgeving praktisch uitvoerbaar is. Dat ligt evengoed aan decentrale overheden als aan het Rijk en Europese instellingen. Een ander struikelblok is een zekere weerzin tegen Europese wet- en regelgeving als decentrale overheden wel de beperkingen ervan ervaren (“gedoe”), maar geen mogelijkheid zien om daarop invloed uit te oefenen. Dat kan een voedingsbodem gaan vormen voor een verminderde bereidheid om Europees recht correct uit te voeren. De grote aandacht voor Europese subsidies lijkt op het eerste gezicht erop te wijzen dat dat instrument wel een verlokkende werking heeft. Dat vergt echter wel capaciteit van decentrale overheden om gebruik te maken van subsidies, dat juist ook bij kleinere gemeenten niet beschikbaar is. Daarnaast is effectiviteit van het subsidie-instrument, juist ook vanuit het perspectief van gemeenten en provincies, afhankelijk van de strategische inpassing van die Europese subsidies in het staande beleid. Het belang van een inhoudelijke strategie die aan het verwerven van Europese subsidies ten grondslag ligt, komt terug in het komende hoofdstuk waar het vizier gericht is op Europese belangenbehartiging.

Europees recht en subsidies downloaden

De uitvoering van groenblauwe schoolpleinen is gerealiseerd met EU-financiering - onderdeel van het LIFE IP Klimaatadaptatie project – en het hoort bij het demonstratieproject van de provincie Utrecht om hittestress aan te pakken.
De foto is ter beschikking gesteld door de provincie Utrecht.

Hoofdstuk 4

Belangen uploaden in Europa

Decentrale overheden in Europa hebben laten zien dat ze een stempel kunnen drukken op belangrijke dossiers, zoals aanbestedingsrecht (Verhelst, 2018). Dit hoofdstuk laat zien waar en waarop provincies en gemeenten invloed kunnen uitoefenen in Europees verband, hoe ze daadwerkelijk Europese belangenbehartiging invulling geven ook in relatie tot het Rijk, en wat randvoorwaarden zijn voor een goede Europese lobby.

4.1 Waar en waarop provincies en gemeenten invloed kunnen oefenen

Of het nu uploaden, Public Affairs, lobbyen, belangenbehartiging, beleidsbeïnvloeding of paradiplomatie heet, gemeenten en provincies hebben mogelijkheden om op het Europese toneel te proberen subsidies, recht, beleid en institutionele inrichting meer in lijn met hun wensen te krijgen. In de afgelopen dertig jaar heeft lokaal en provinciaal Nederland deze arbeidsintensieve vorm van Europeanisering ook in het vizier gekregen: “het oude Europa, het Europa van de subsidiepotten, en het nieuwe Europa is het Europa van de beleidsbeïnvloeding...” De uitvoeringskosten van Europese richtlijnen waren een belangrijke aansporing om actiever te gaan optreden in de ontwerpfase van Europese wet- en regelgeving. Beïnvloeding van financiële programma’s en het voorkomen van regeldruk werden bij provincies belangrijke doelen (Mastenbroek et al., 2013). Gemeentelijk Nederland stroomlijnde via de VNG de inbreng op het Europees toneel. Met de Urban Agenda (2016) wisten gemeenten op Europees niveau met steun van de Nederlandse overheid een eigen stempel te drukken op Europees beleid.

Om de huidige Europese beleidsbeïnvloeding door gemeenten en provincies te beschrijven, is allereerst wat de vraag wat waar beïnvloed kan worden. Dat betreft allereerst de juridische basis van de Europese Unie, de verdragen. Door die verdragen is er bijvoorbeeld een Europees Comité van de Regio’s in het leven geroepen, waarin Nederlandse provincies en gemeenten ook zijn vertegenwoordigd. Ook al kunnen allerlei andere spelers (zoals Europees Parlement en de Europese Commissie) suggesties doen voor verdragswijzigingen, de besluitvorming daarover ligt in handen van de lidstaten. Provincies en gemeenten zouden dus vooral bij lidstaten moeten zijn om verdragswijzigingen te realiseren. Naast verdragen zijn het Meerjarig Financieel Kader, de subsidieverordeningen en de jaarlijkse begroting belangrijke lobby-objecten (zie ook hoofdstuk 3). Daarbij hebben de Europese Commissie en het Europees Parlement nadrukkelijker een stem. Dat geldt ook voor handelsovereenkomsten met andere landen of regio’s, zoals Canada, Zuid-Korea en Mercosur. Voor wat betreft begroting en internationale

overeenkomsten zouden gemeenten en provincies dus niet alleen bij lidstaten maar ook bij die Europese instellingen kunnen aankloppen met hun wensen.

Europese integratie kan ook aanleiding zijn voor de Nederlandse overheid om zelf wetgeving voor te stellen die gemeenten en provincies kan raken. Daarvoor moeten gemeenten en provincies dus bij de regering, Tweede en Eerste Kamer in Den Haag zijn. Dat gold bijvoorbeeld voor de Wet NErpe (zie hoofdstuk 3), maar ook de Wet Houdbaarheid Financiën en de Wet Schatkistbankieren. Met die laatste twee wetten perkte de Nederlandse overheid de mogelijkheden van decentrale overheden in op financieel vlak om zo tijdens de Eurocrisis de nationale overheidsfinanciën op orde te houden. Recentelijk heeft de regering een Europawet voorgesteld om de informatie-voorziening over Europa tussen regering en Tweede Kamer te verbeteren. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het goed zou zijn aan die wet ook afspraken tussen de Nederlandse en decentrale overheden toe te voegen. In het Bestuurlijk Overleg Europa is ondertussen afgesproken dat de koepelorganisaties van de decentrale overheden en de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaan werken aan een afsprakenkader voor samenwerking op Europese dossiers.

De meeste aandacht op het vlak van Europese lobby gaat uit naar Europese wet- en regelgeving: verordeningen en richtlijnen. Dan is allereerst de vraag over welk onderwerp nieuwe wet- en regelgeving zal komen. Er vinden in Brussel allerlei bijeenkomsten plaats, waar onder meer belangengroepen en denktanks proberen de geesten rijp te maken voor de aanpak van bepaalde kwesties, zodat die op de wetgevingsagenda komen. Ook het Europees Comité van de Regio's kan dat doen, door op eigen initiatief een rapport te publiceren over een kwestie die aandacht zou moeten krijgen in zijn ogen. Op haar beurt zoekt de Europese Commissie naar informatie en draagvlak voor haar plannen in de ontwerpfase van wetsvoorstellen. Ze doet dat met zogeheten groenboeken (discussiestukken die in beeld brengen wat de stand van zaken is in een beleidsdomein en welke oplossingsrichtingen er zijn) en witboeken (discussiestukken met meer concrete uitwerkingsrichting van voorstellen), waarop iedereen kan reageren en ook met de vorming van expertcomités voor advisering op specifieke wet- en regelgeving in ontwikkeling (zie figuur 4.1 voor een overzicht van de Europese besluitvorming).

Voordat de Europese Commissie met een stuk naar buiten komt, vindt daarover ook intern overleg. Het is immers niet gezegd dat de verschillende Commissarissen en de directoraten-generaal en diensten (soort van ministeries) het met elkaar eens zijn. Overleg vindt plaats tussen de ambtenaren van die directoraten-generaal en diensten, tussen de kabinetten, de persoonlijke staven van de Commissarissen en in het College van Europese Commissarissen dat uiteindelijk het besluit neemt. Na de vijfjaarlijkse verkiezingen van het Europees Parlement (huidige periode 2019-2024) treedt er nieuwe Europese Commissie aan. In haar meerjarig programma is te zien welke kwesties zij zou willen aanpakken. Elk najaar brengt ze een werkprogramma uit, waarin staat welke wetsvoorstellen ze wil gaan doen. Voordat de Europese Commissie formeel een voorstel uitbrengt, zijn er dus allerlei mogelijkheden om de beleidskoers van de Europese Commissie te beïnvloeden.

Het formele besluitvormingsproces biedt ook weer aanknopingspunten voor belangenbehartiging. Het Europees Comité van de Regio's heeft het recht advies uit te brengen over voorstellen die sub-nationale overheden raken. Het wijst daarvoor een lid aan, die als zogeheten rapporteur het standpunt over een voorstel moet voorbereiden. In hoeverre het adviesrapport van een rapporteur van invloed is, hangt van verschillende factoren af. Het Comité heeft een redelijk kleine ondersteuning, waardoor een rapporteur goed gebruik kan maken van ondersteuning thuis. Daarnaast is het van belang om te navigeren door de tegenstellingen die het Comité kenmerkt, zowel de diversiteit aan overheden (van deelstaten tot gemeenten), verschillen in bestuurlijke culturen en economische situatie waarin de leden in hun lidstaat opereren, en ook de ideologische fracties waarin de leden zijn gegroepeerd, zodat het advies niet te verwaterd is. Verder is een tijdige inbreng noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het Europees Parlement en de Raad er ook nog gebruik van kunnen maken. Bovendien is aanhoudende inzet van de rapporteur van belang om het standpunt van het Comité onder de aandacht te blijven houden.

Ook het Europees Sociaal en Economisch Comité, met vertegenwoordigers van de sociale partners, mag advies uitbrengen. Verder mogen nationale parlementen aangeven of zij vinden dat de voorstellen van de Europese Commissie voldoen aan het subsidiariteitsbeginsel, met andere woorden, of een lager overheidsniveau niet geschikter is om een bepaald onderwerp aan te pakken dan het Europese. De formele besluitvorming ligt in handen van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. In het Europees Parlement wordt een rapporteur aangewezen die het standpunt van het Europees Parlement voorbereidt. Dat standpunt wordt voorbesproken in commissies die zich richten op bepaalde beleidsterreinen, voordat erover in een plenaire vergadering bij eenvoudige meerderheid wordt besloten. Daar stemmen Europarlementariërs vaak langs de lijnen van hun ideologische fracties, zoals de christendemocraten, sociaaldemocraten, liberalen, groenen en conservatieven.

Ook de Raad van de Europese Unie moet een standpunt bepalen over een voorstel van de Europese Commissie. Dat begint in raadscomités en raadswerkgroepen met daarin nationale ambtenaren die gespecialiseerd zijn op het voorstel dat ter tafel ligt. Vervolgens passeren voorstellen de revue in het Comité van de Permanente Vertegenwoordigers I en II, waarin de 'ambassadeurs' dan wel hun vervangers van de lidstaten bij de Europese Unie zitting hebben. Uiteindelijk besluiten ministers over het standpunt van de Raad. Formeel kunnen ze besluiten bij meerderheid (zogeheten *qualified majority voting*), maar vaak zoeken ze naar consensus. Na onderhandelingen binnen het Europees Parlement en binnen de Raad kan er nog enigheid bestaan over het voorstel van de Europese Commissie. Formeel bestaat er procedures met verschillende bespreekrondes (lezingen), maar vaak komen Parlement, Raad en Commissie in zogeheten trilogen bij elkaar om tot overeenstemming te komen. Als een voorstel vervolgens is aangenomen, volgt er regelmatig een uitwerkingsfase waarin de Europese Commissie al dan niet samen met ambtenaren van de nationale lidstaten nadere implementatieregelgeving vaststelt. Ook daar zouden gemeenten en provincies hun belangen kunnen laten horen.

Figuur 4.1

Besluitvorming over Europese voorstellen

Fase besluitvorming	Instelling	Beïnvloedingsmogelijkheden
Ontwerp	**Europees Commissie** ▪ College van Eurocommissarissen ▪ Kabinetten ▪ Diensten en DGs ▪ Expertgroepen	▪ Reactie op groen- en witboeken ▪ Contacten met ambtenaren Europese Commissie, medewerkers kabinetten en Eurocommissarissen ▪ Contact met deelnemers/ deelname aan expertgroepen ▪ Inbreng in internetconsultaties ▪ Bijdrage aan *impact assessment*
Voorstel	**Europees Commissie**	▪ Contacten met eurocommissarissen, ambtenaren Europese Commissie, medewerkers kabinetten
Formeel advies	**Europees Comité van de Regio's** ▪ Plenair ▪ Commissies ▪ (schaduw-)rapporteur ▪ bureau **Europees Economisch en Sociaal Comité** ▪ Plenair ▪ secties ▪ (schaduw-)rapporteur ▪ bureau **Nationale parlementen:** subsidiariteitstoets (voorstel niet effectiever op lager niveau?)	Contact met rapporteur, afvaardiging Nederlandse gemeenten en provincies, eigen politieke fractie, en andere leden en fracties ▪ Contact met onderdelen EESC ▪ Contacten met Nederlandse Tweede Kamerleden en Eerste Kamerleden en nationale parlementen van andere lidstaten
Besluit	**Europees Parlement** ▪ Plenair ▪ Betrokken commissies ▪ (schaduw-)rapporteur ▪ bureau **Raad van de Europese Unie** ▪ Raadsformatie → Ministers ▪ COREPER II en I → Permanente Vertegenwoordiging ▪ Werkgroepen → Rijksambtenaren ▪ bureau	▪ Contacten met bureau, (schaduw-)rapporteurs, Nederlandse en andere Europarlementariërs ▪ Contacten met medewerkers Permanente Vertegenwoordiging ▪ Deelname BNC ▪ Contacten met ministeries en interdepartementale overleggen ▪ Deelname interbestuurlijke werkgroepen en / of teams
Implementatie en uitvoering	**Europese Commissie** ▪ DGs en diensten ▪ comités met vertegenwoordigers uit lidstaten (*comitology*) ▪ expertgroepen **Lidstaten** ▪ Ministeries ▪ Regering ▪ Parlement ▪ Decentrale overheden ▪ Uitvoeringsorganisaties	▪ Contacten met ambtenaren Europese Commissie over uitvoeringsbesluiten en gedelegeerde handelingen (niet-essentiële wetgeving); en over toezicht op correcte en tijdige uitvoering Europese wetgeving ▪ Bij omzetten Europese richtlijn in nationale wetgeving contacten met ambtenaren, parlementariërs, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden ▪ Zo nodig aanpassen wetgeving aan rechtstreeks toepasselijke Europese verordening ▪ Uitvoering door rijk, provincies, gemeenten, waterschappen etc.
Evaluatie	**Europese Commissie** ▪ DGs en diensten ▪ Expertgroep Fit for Future Reform	▪ Contacten met Europese Commissie, en vertegenwoordigers van lidstaten en stakeholders in expertgroep

Bron: Deels gebaseerd op 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: SDU. 42.

Soms oefenen decentrale overheden hun invloed uit buiten de vergaderzalen. Samen met collega's uit de Europese Unie heeft de Amsterdamse burgemeester gepleit voor strengere maatregelen om luchtverontreiniging door dieselauto's tegen te gaan en zich gekant tegen te zware bezuinigingen in de coronacrisis. Mediterrane steden hebben wel eens een migrantenboot laten aanmeren om zo problemen in het asielbeleid van de Europese Unie aan te kaarten. De meeste belangenbehartiging vindt echter binnen kantoren plaats. Met zoveel spelers in het Europese besluitvormingsproces, zijn er veel kanalen om invloed te oefenen. Op het Europese toneel kunnen Nederlandse provincies en gemeenten de Europese Commissie en haar alle ambtelijke onderdelen, leden van het Europees Parlement en de lidstaten in de Raad direct aanspreken. Daarnaast kunnen ze dat ook doen via het Europees Comité van de Regio's en Europese netwerken waarvan gemeenten, provincies of hun koepelorganisaties lid van zijn. Dat kunnen organisaties zijn van decentrale overheden, maar ook organisaties die zich heel specifiek op een speciaal thema richten, zoals fietsen, oude stadswallen en universiteitssteden. Daarnaast kunnen ze ook proberen via decentrale overheden in andere lidstaten hun belangen te laten horen.

De Nederlandse regering is een van de leden van de Raad van de Europese Unie. Provincies en gemeenten bespreken met het Rijk elk jaar in het Bestuurlijk Overleg Europa naar aanleiding van het werkprogramma van de Europese Commissie waar ze hun aandacht op richten. Daarnaast hebben ze formeel de mogelijkheid feedback te geven in het ambtelijk overleg over de onderhandelingsinzet van de regering bij een Europees wetsvoorstel (het zogeheten BNC-fiche). De regering stelt die inzet naderhand vast, en stuurt die ook naar de Tweede en Eerste Kamer. Die kunnen de regering met een bepaalde opdracht naar de Raad sturen. Gemeenten en provincies krijgen kort de tijd om te reageren op een concept-BNC-fiche. Een tijdige voorbereiding van de betrokken vakinhoudelijke medewerker is daarom nodig, zodat die begrijpt waarom en waarop hoe feedback nodig is, als het concept er eenmaal is. Bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is het daarnaast gebruikelijk dat op sommige dossiers er een Interbestuurlijk Dossierteam (IBDT) wordt samengesteld, waarin ambtenaren van het ministerie en vertegenwoordigers van decentrale overheden gedurende het gehele onderhandelingsproces met elkaar overleggen.

Het nationale toneel is opnieuw van belang als Europese richtlijnen moeten worden omgezet in nationale wetgeving of wanneer verordeningen tot wijzigingen in bestaande wetgeving leiden. Er zijn zo dus veel plekken waarop provincies en gemeenten hun invloed kunnen uitoefenen. En met zoveel spelers in de Unie van 27 lidstaten hebben ze daarbij veel potentiële partners én concurrenten gedurende het hele besluitvormingsproces.

4.2 Hoe, waarom en waarop Nederlandse provincies en gemeenten invloed uitoefenen in Europa

Van de gemeenten geeft in de enquête 40 procent aan geprobeerd te hebben Europese regels en beleidsonderwerpen te beïnvloeden in de periode 2018-2022 (zie tabel 4.1). Voor de provincies is dat 100 procent in de lopende zittingsperiode (2019-2023). Gebrek aan financiële en personele middelen zijn volgens gemeenten de belangrijkste redenen om geen pogingen te doen invloed uit te oefenen. Provincies en gemeenten maken op het Europese toneel het meeste gebruik van direct contact met Europarlementariërs en

Tabel 4.1

Europese beleidsbeïnvloeding door gemeenten en provincies

	Gemeenten	Provincies
Geprobeerd Europese besluitvorming te beïnvloeden. In percentages (Ng = 97; Np = 12)	40	100
Waarom geen beïnvloeding geprobeerd? In percentages (Ng = 58).	• Geen personele capaciteit: 74 • Geen financiële capaciteit: 43 • Gemeente ziet niet als haar verantwoordelijkheid: 38	NVT
Invloed via Europese kanaal vooral via direct contact met… In percentages (Ng = 39; Np = 12)	• Europarlementariërs: 49 • Ambtenaren Europese Commissie: 46 • Leden Europees Comité van de Regio's: 38 • Ambtenaren Europees Parlement: 33	• Europarlementariërs: 92 • Ambtenaren Europese Commissie: 92 • Ambtenaren Europees Parlement: 83 • Leden Europees Comité van de Regio's: 75 • Secretariaat Europees Comité van de Regio's: 67 • Individuele Eurocommissarissen: 67
Invloed via nationaal kanaal vooral via direct contact met… in percentages (Ng = 39; Np = 12)	• Rijksambtenaren: 56 • Permanente Vertegenwoordiging: 33 • IBDTs: 31	• Rijksambtenaren: 100 • Permanente Vertegenwoordiging: 100 • IBDTs: 92 • Input BNC-procedure: 83 • Tweede Kamer: 67
Invloed via decentraal kanaal vooral via…. In percentages (Ng = 39; Np = 12)	• VNG: 64 • Landelijk gemeentelijk netwerk, zoals P10 en G4: 62 • Regionaal verband zoals Brabantstad: 56 • Triple/quadruple helix: 31	• Provinciale samenwerking: 100 • IPO: 100 • HNP: 100 • VNG: 50 • Gemeenten: 50 • Regionale samenwerkingsverbanden: 50 • Triple/quadruple helix: 17

ambtenaren van de Europese Commissie. Bij de nationale kanalen maken ze het meest gebruik van rijksambtenaren en medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging, waar rijksambtenaren de Nederlandse inbreng in de Raad voorbereiden, van ambtelijke werkgroepen tot de bijeenkomsten van ministers van de lidstaten. Voor zover gemeenten aan Europese beleidsbeïnvloeding doen, maken ze gebruik van landelijke en regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten (zoals G4, Brabantstad en NG4). Verschillende gemeenten maken ook gebruik van Europese netwerken, zoals ERRIN, POLIS, EUROCITIES, Energy cities, Climate Alliance en het Covenant of Mayors. Daarnaast heeft de helft ook direct contact gehad met de gezamenlijke provincies (Huis van de Nederlandse Provincies/ Interprovinciaal Overleg) en Europese organisaties van decentrale overheden.

Thema's waarop ze geprobeerd hebben invloed uit te oefenen, lopen uiteen van drones, bossen, scheepvaart en glasvezel tot infrastructuur, sociaal beleid, landbouw, fondsen, luchtkwaliteit en de arbeidsmarkt in de grensregio.
De helft van de provincies hebben op hun beurt direct contact met VNG en gemeenten gehad om belangen te behartigen. Provincies maken verder vaak gebruik van Europese netwerken, zoals CPMR, CEMR, POLIS, AIR, ERINN en het Vanguard Initiative. Belangenbehartiging is dan ook de belangrijkste motief voor deelname aan Europese netwerken. Provincies zetten zich vooral op thema's als klimaat, energie, mobiliteit, landbouw en circulaire economie.

Sommige respondenten nuanceren de 100 procent-score voor belangenbehartiging door provincies wel:

> "...maar de beleidsbeïnvloeding is... ja, er zijn ook provincies die er eigenlijk helemaal niks aan doen..."

> "Het wildste wat we wel eens doen en dat is zeer zelden, is nog iets vinden van een BNC-fiche, maar dan ben je natuurlijk al te laat."

Deze nuancering komt ook terug bij de betrokkenheid in het Europees Comité van de Regio's. Daarin zijn bestuurders uit zes verschillende provincies lid, terwijl bestuurders uit de andere zes provincies plaatsvervangend lid zijn. Zij zijn vooral geselecteerd omdat zij de portefeuille Europa hebben in hun college. Voor provincies zijn belangenbehartiging en netwerken de belangrijkste redenen om eraan mee te doen. Dat zegt echter nog niet altijd iets over de feitelijke inzet van de bestuurder:

> "Maar er zitten er dus ook bij die, omdat iedere provincie er eentje aan moet wijzen, Europa-corvee hebben gekregen, en die hebben er eigenlijk niet zoveel zin of niet zoveel tijd voor, of hebben er niet zoveel mee, of die zijn hier een paar keer geweest en denken nou, die learning curve is mij te groot, voordat ik hier [in Brussel, HV] effectief kan zijn... ik heb iets anders te doen. Er zijn een aantal mensen in de delegatie die eigenlijk gewoon geen poot uitsteken..."

Lokale vertegenwoordigers in het Europees Comité van de Regio's zouden meer gemotiveerd zijn, omdat ze uit 342 gemeenten worden geselecteerd. Daar staat tegenover dat menig respondent uit de gemeenten niet bekend is met wat het Comité doet. Wel laten respondenten van 52 gemeenten weten lid van het Comité te willen worden. Netwerken, belangenbehartiging, kennisuitwisseling en profilering zijn daarvoor de belangrijkste motieven.

4.3 De verhouding met het Rijk in de Europese lobby van provincies en gemeenten

In de literatuur over de Europese lobby van sub-nationale overheden komt vaak de vraag aan bod of ze daarbij vooral samenwerken met de nationale overheid, of zelfstandig op het Europees toneel optreden. Dat hangt onder meer af van de bestuurlijke

verhoudingen en de partijpolitieke connecties (Tatham, 2010; Callanan en Tatham, 2014). Zwakke sub-nationale overheden zouden daarnaast eerder geneigd zijn zelfstandig op te treden om zich te profileren, terwijl sterke sub-nationale overheden die samenwerking met hun nationale overheid aandurven.

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland zou het ook denkbaar zijn dat het Rijk simpelweg namens de gemeenten en provincies kan optreden. Bovendien kan het Rijk op een groter electoraal mandaat bogen dan provincies en gemeenten. Eind vorige eeuw was een tijd dat de Permanent Vertegenwoordiger het volgens verschillende respondenten vond dat het Rijk het wel alleen af kon. Naderhand heeft de Permanente Vertegenwoordiging zich welwillender opgesteld ten opzichte van gemeenten en provincies. Op hun beurt vinden sommige gemeenten vinden dat het in principe de taak van het Rijk is om ook voor decentraal Nederland op te komen, ook al zijn ze niet altijd tevreden hoe het Rijk dat doen. Andere gemeenten vinden echter dat ze zelf actief moeten zijn: ”ik vertrouw het Rijk gewoon niet. Zij hebben gewoon eigen belangen en inzichten, ze weten af en toe weinig van lokale omstandigheden, daar moet je echt zelf bij zijn.” Ook provinciale respondenten geven dat er redenen zijn om zelfstandig naast het Rijk belangen te behartigen in Brussel:

> “In het kader van één overheid wat af en toe voorbij komt vliegen, van we werken aan één overheid, prachtig, en mijn conclusie is (...): dat werkt heel goed als we het eens zijn, want dat versterkt elkaar en dan wordt er graag gebruik van gemaakt, maar zo gauw het Rijk het niet met ons [provincies, HV] een is, wordt dat niet meer toegepast.”

> “...we hebben heel vaak tegengestelde belangen met het Rijk...”

Respondenten wijzen er op dat het Rijk ook voordeel kan hebben bij een actieve Europese rol van gemeenten en provincies. Het relatieve kleine Nederland kan met de Brexit niet langer op het gelijkgestemde Verenigd Koninkrijk leunen, dat de capaciteit had een groter aantal beleidsterreinen te volgen. Gemeenten en provincies kunnen met hun eigen kanalen en contacten in andere lidstaten zo het Nederlandse standpunt uitdragen, want een andere provinciale betrokkene geeft aan dat standpunten vaak overlappen tussen de Nederlandse overheden: “[Rijk en provincies] zijn het veel vaker met elkaar eens dan niet, want natuurlijk krijgt altijd veel aandacht, net zoals het MFK krijgt veel aandacht. Maar dat is een uitzondering...”

Sommige respondenten benadrukken het belang om nauw samen te werken met het Rijk. Allereerst omdat de Europese Commissie het standpunt van provincies en/of gemeenten dan overtuigender vindt. Daarnaast hebben gemeenten en provincies noodzakelijke expertise en inzicht in de uitvoeringspraktijk die het rijk goed zou kunnen gebruiken:

> “Als je het hebt over een echte expertise daar zijn departementen ook, dat is gewoon niet dik bezaaid in Nederland, en ook in zo’n organisatie als de VNG, dat is heel kwetsbaar. Er zijn gewoon heel weinig mensen die hele brede portefeuilles moeten doen, en dat zijn lang niet altijd experts, en met het

> inhuren van een Europa-coördinator, dan ben je er niet hè? De Europa-coordinator moet kunnen bouwen op een interne organisatie, waarbij of een bepaalde expertise aanwezig is..."

Nogal eens is wat mopperend te horen dat de nationale overheid zich weinig gelegen laat liggen aan de inbreng van provincies en gemeenten: "...we worden een beetje met een kluitje in het riet gestuurd met een BNC-fiche." En: "We komen helemaal niet in beeld [bij het Rijk, HV], tenzij we daar echt wat voor doen dan, structureel komen we helemaal niet in beeld. Behalve de BNC. Maar daarna zijn er eigenlijk geen afspraken." Sommige respondenten geven bovendien aan dat ze zich soms beter gehoord voelen in Brussel dan in Den Haag: "Ik ervaar geen tegenwerking in Den Haag, maar ik ervaar wel meer medewerking vanuit Brussel voor de onderwerpen die wij interessant vinden, dan vanuit Den Haag."

Andere respondenten benadrukken echter dat ze ook positieve ervaringen hebben, ook al zijn er wel redenen waarom het contact soms lastig is:

> "...als we nou kijken naar de samenwerking met de Nederlandse PV, die gaat eigenlijk wel prima. Ik doe dan een stukje milieu ook en nou, we worden ook altijd uitgenodigd als er een Milieuraad is geweest door mensen van de PV om terugkoppeling te krijgen, en daar zit die samenwerking dus wel heel goed. Maar zodra het denk ik om potten met geld gaat, dan zie je toch dat het ministerie van Financiën daar de lead in neemt, en dan ziet het er iets anders uit."

> "maar er zijn dus steeds Rijksambtenaren die gewoon goed werk doen. Op het moment dat je persoonlijk wel weet waar het over gaat en je bij het Rijk aan tafel zit heb je ook een luisterend oor, het is niet in die zin actieve obstructie vanuit het Rijk, maar het is gewoon totale onbekendheid, het verloop vaak, dus als je een goede band hebt met een bepaalde afdeling, je komt vijf jaar later terug of soms twee jaar later terug, dan kan het totaal anders zijn en kan zo'n dossier ook heel anders lopen."

> "Er is wel samenwerking [tussen Rijk en provincies, HV], maar het is ook wel heel makkelijk, ja om onze positie niet aan boord te nemen"

> "BNC is (...) een goede structuur, daar is onze rol helder, vertrouwelijkheid is helder, de afspraken zijn helder, niet alleen in de BNC-procedure tussen Rijk en VNG, de rol die we daar hebben, dat staat al 20 jaar als een huis. Maar ook wat denk ik de afgelopen 10 jaar staat, onze BNC-rol naar de andere koepels, dus er zijn ook duidelijke afspraken met de G4 en de G40. Dat zij meelezers kunnen aanleveren voor zulke fiches et cetera, dus dat is gewoon een structuur die dan ook gewoon werkt, en de vraag is waarom we deze structuren elders niet hebben."

De respondenten bevestigen het beeld dat al eerder aan bod kwam dat, behoudens de inbreng bij het BNC-fiche, het contact tussen Rijk en medeoverheden op Europees vlak "heel wisselend" is. Het is soms sterk van persoonlijke contacten afhankelijk. Respondenten opperen dat nauwere betrokkenheid van provincies en gemeenten, zeker op gedecentraliseerde terreinen, bij de inbreng van Nederland in raadswerkgroepen voor de hand zou liggen. Ook de Interbestuurlijke Dossierteams waarin het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat met decentrale overheden gedurende de hele onderhandelingen contact onderhouden, worden als optie genoemd. Het vereist evenwel dat gemeenten, provincies en hun koepelorganisaties in staat zijn om experts te leveren die gedurende het besluitvormingsproces hun inbreng kunnen blijven geven. De beperkte capaciteit van IPO, VNG en van gemeenten en provincies staat dat echter in de weg, is dan het tegenargument. Daarnaast zou het Rijk terughoudend zijn om gemeenten en provincies te betrekken bij vertrouwelijke overleggen over de inbreng van Nederland in de onderhandelingen. De verhouding tussen Rijk en decentrale overheden op Europese dossiers blijft zo wat hangen tussen enerzijds overwegingen dat er goede redenen zijn om decentrale overheden meer te betrekken bij de inbreng van het Rijk in de raad, maar anderzijds allerlei hobbels aan de kant van het Rijk (omloopsnelheid, vertrouwelijkheid, geen prikkel om gemeenten en provincies te raadplegen) en decentrale overheden (niet altijd in staat expertise te leveren).

4.4 Randvoorwaarden voor een goede lobby

In de gesprekken met gemeenten en provincies kwam ook veelvuldig aan bod of en hoe gemeenten en provincies een goede Europese lobby kunnen voeren. Sommige gemeenten zijn zich bewust welke mogelijkheden ze hebben om zelfstandig een belangen Europees te behartigen, of ze nu tot de kleinere of de G40-gemeenten behoren:

> "Lobbymogelijkheden vanuit een kleine gemeenten zijn erg beperkt. Op landelijk niveau is het al lastig belangen te behartigen (zie: jeugdzorg, herverdeling gemeentefonds), laat staan dat je de capaciteit hebt voor mogelijkheden tot beïnvloeding in Europa."

> "...zelden direct, soms in provinciaal verband, ook in [ons landsdeel, HV], meer nog via G40 samen met VNG en BZK, als het gaat om nationale belangen, maar we zijn eigenlijk te klein om direct te acteren op lokale belangen richting Brussel."

Europese lobby geldt ook als een van de meest arbeidsintensieve vormen van Europeanisering. Respondenten benadrukken daarom dat die wel een aantal randvoorwaarden moet voldoen.

- ***Focus scherp op de eigen beleidsopgave***

  Er zijn verhalen over lobbyisten van gemeenten en provincies die zonder duidelijke inhoudelijke opdracht in Brussel waren gestuurd. Die wilden zonder duidelijk doel nog wel eens "verzuipen" in allerlei bijeenkomsten of maakten er een aaneenschakeling van

plezierige uitjes van. Die wisten dan ook weinig te betekenen voor hun thuisfront. Het advies is daarom op scherp te focussen op een duidelijk geformuleerde beleidsopgave:

> "...als je echt iets met Europa wil, moet je iemand beschikbaar stellen die echt goed weet wat de kanalen zijn waar je wel moet zijn, wat je links kunt laten liggen, weet je wel, waar je precies de kanalen zijn die je moet bewandelen, van jouw vooraf bedachte speerpunten, want Brussel is zo'n complexe wirwar dat je echt heel gericht moet gaan."

> "Ik denk ook niet dat je als gemeente de illusie moet hebben dat je op twee of drie domeinen in Brussel zou kunnen schakelen. (..) Hoe specifieker op een onderwerp het gefocust is, des te makkelijker [de lobby, HV] ook is om te organiseren"

> "Dus je ziet eigenlijk dat de wereld in Brussel voor een bepaald beleidsdossier heel overzichtelijk is en als je daar voor jezelf focus aanbrengt, dan kan je heel goed bepaalde onderwerpen daar onder de aandacht brengen, en op een termijn van een paar jaar ook in beleidsuitvoering laten vertalen."

Zo'n scherpe focus blijkt overigens niet altijd even gemakkelijk bestuurlijk voor elkaar te krijgen: "...maar zodra we bij alle GS-leden langskomen, hebben ze allemaal nog minstens 15 punten die er ook in moeten, dus focus houden is wel lastig..."

Een bijkomend voordeel van een scherpe focus is dat een lobbyist op dat punt ook bekendheid krijgt, waardoor spelers in het besluitvormingsproces ook bij hem of haar aankloppen voor advies:

> "Ik zeg altijd binnenkomen in Brussel is geen enkel probleem, je bent zo binnen, maar dat is ook totaal niet belangrijk, het gaat om terugkomen. Word je uitgenodigd voor een vervolgsessie of: 'goh, we zijn hiermee bezig, lees nog eens een keer mee, is dit uitvoerbaar, of wat vind jij daarvan?' (...) want anders ga je er alleen maar heen, en dan ga je lopen roepen, en dan ga je weer naar huis, en dan gaan we weer over tot de orde van de dag."

Focus op de eigen beleidsopgave heeft ook als voordeel dat de Europese lobbyactiviteiten nauw aansluiten met het beleid en bestuur op het thuisfront. Daarmee is het makkelijker om bestuur, directie, management en vakinhoudelijke medewerkers te overtuigen om daaraan bij te dragen. Van belang is en blijft daarbij wel dat gemeenten en provincies goed voor ogen hebben wat ze beleidsmatig willen bereiken. Zonder inhoudelijke strategie voor gemeente en provincie in het algemeen is gericht op te treden moeilijk, niet alleen in Brussel trouwens.

Een ander voordeel van een scherpe focus is dat als in korte tijd toch een provincie of gemeente reactie moet geven (bijvoorbeeld op een BNC-fiche) of plots kort de gelegenheid zich voordoet om bij een belangrijke speler op het Europees toneel de boodschap te kunnen presenteren, iemand meteen weet welk punt die moet maken. Het

komt echter regelmatig voor dat lobbyisten nog het nodige werk hebben om eerst de duidelijke opgave op te halen in provinciaal of gemeentelijk Nederland, ten nadele van hun eigenlijke opdracht:

> "...als lobbyist voeren we dingen uit op basis van een mandaat, maar dat mandaat moet je vaak zelf belobbyen of ophalen, zorgen dat je een boodschap krijgt."

> "Ja, je moet het [netwerk in Nederland, HV] zelf opbouwen en dat kost gewoon ontzettend veel tijd en ook je moet het daarna niet alleen opbouwen, maar ook managen en dat kost ook heel erg veel tijd, waarbij ook heel veel tijd gaat zitten in de Nederlandse kant van het verhaal en niet in de Brusselse kant van het verhaal. Dat maakt de effectiviteit ook wat minder."

- ***Wees er vroeg bij, en heb geduld***

  Met lichte irritatie laten EU-medewerkers weten dat hun organisatie of bestuur soms pas in actie komt als een Europese dossier in Den Haag speelt:

> "Volgens mij ben je rijkelijk laat als in je in de Tweede Kamer nog iets aan de Europese wetgeving wilt doen"

> "Je ziet inderdaad dat mijn collega's in Den Haag veel meer ad-hoc-korte-termijn dingetjes aan het doen zijn, terwijl wij in Brussel natuurlijk wat langere termijn en meer een stip op de horizon daar hebben. En dat is niet direct relevant - en dat kregen we dan ook wel eens te horen van ja, maar ja, dat krijgen we dan over twee jaar als we het moeten implementeren dan horen we dat hier in Den Haag wel."

Een EU-medewerker geeft het voorbeeld van een leidinggevende die vroeg of de kaders van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid niet veranderd konden worden, toen in Nederland het uitvoeringsplan (het zogeheten Nationaal Strategisch Plan) werd opgesteld: "Toen zei ik ook: zeven jaar geleden had jij mij dit kunnen aandragen..." Medewerkers onderstrepen het belang om Den Haag en Brussel niet te zien als "twee parallelle werelden", maar de onderlinge verbanden ook in de loop der tijd te zien. Dat geldt niet alleen voor gemeenten en provincies, maar ook voor hun samenwerkingsverbanden:

> "als je echt je lobby integraal aanpakt, dan moet je überhaupt niet iemand in Den Haag, iemand in Brussel hebben, maar je moet iemand op landbouw hebben; (...)dat je hete hele beleidsproces in kaart hebt, dus in die zin vind ik die scheiding bij IPO tussen Den Haag en Brussel best wel kunstmatig."

> "...maar dan zou je op je dossiers ook veel verder vooruit kunnen kijken en daardoor zou ik het best logisch vinden als ook IPO zou overwegen, moeten

> we nou wel zo'n Den Haag landbouwteam en een HNP landbouwteam hebben."

Van financiële kaders, beleidskaders en werkprogramma's is bekend hoeveel jaar ze lopen. Ook is vaak bekend wanneer er een evaluatie van bestaande wet- en regelgeving aan komt. Daardoor is het goed in te schatten wanneer het moment komt dat er invloed kan worden uitgeoefend:

> "Kijk in Brussel is alles ja, in die langere tijdspaden uitgezet, en daar moet je ook je strategie dan op bepalen, want op het moment dat je te laat komt, dan ben je gewoon een paar jaar niet aan de bal aangaande dat onderwerp."

Met een gerichte beleidsopgave voor ogen, kan dan een lobbyist gaan toewerken naar het moment van beleidsbeïnvloeding. Dat betekent contacten leggen om helder te maken wat de wensen zijn en de geesten van voldoende spelers tijdig rijp te maken in de voorfase van besluitvorming, zodat als het besluit daadwerkelijk genomen moet worden, al bij de relevante spelers bekendheid met of zelfs instemming is met de wensen van een lobbyist.

In gesprekken komen verschillende voorbeelden naar voren waarbij betrokkenen goed in het vizier hebben wat er aankomt, zoals het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (2028-2034) en de kaderrichtlijn Water. Aangezien de Nederlandse stikstofkwestie ontstond doordat de Nederlandse regering de Europese Habitatlijn onjuist had geïmplementeerd, klinkt nog wel eens de verwachting dat de kaderrichtlijn Water een soortgelijke crisis teweeg zal brengen als in 2027 de normen van waterkwaliteit behaald moeten zijn. Daar spelen in provinciaal betrokkenen al op in: :

> "We willen niet op dit onderwerp een nieuw stikstofdossier laten ontstaan. Laten we van tevoren bedenken van waar zitten de problemen? (...) Want dan kunnen we voordat het 2027 is over die oplossingen praten met anderen, zoals de waterschappen, andere organisaties, maar ook hier met de Commissie van: we zien dat aankomen en we denken aan deze oplossingen, wat vinden jullie daarvan? De Europese Commissie gaat de oplossing niet aandragen, maar vindt wel iets van hoe we iets willen oplossen. Dan ben je het voor en dan laat je niet 2027 komen en zegt ja, we voldoen er niet aan. Ja, want dan krijg je alleen maar de strafpunten van de Commissie, je voldoet niet aan de normen."

Juist dat langere-termijnperspectief is meer van belang in de Europese Unie dan in Nederland. Europese wet- en regelgeving is nogal onbuigzaam, omdat die met 27 lidstaten en een Europees Parlement niet eenvoudig aan te passen is. Dat is in de nationale context, met 'slechts' een regering en twee kamers makkelijker. Er zijn wel allerlei mogelijkheden om formeel uitzonderingen te verkrijgen bij wet- en regelgeving. Maar juist omdat Nederland zo luid en duidelijk erop gehamerd heeft de regels te volgen in de schuldencrisis, wijzen respondenten erop dat men in Europa niet altijd genegen is

om die uitzonderingen aan Nederland te verlenen – ze noemen daarbij de mestderogatie en pulsvisserij als voorbeeld.

Het lange-termijnperspectief betekent dat een lobbyist soms lange tijd geen concreet resultaat aan het thuisfront kan melden. Daar moeten de opdrachtgevers, provincie- en gemeentebestuur, mee kunnen leven: "...je moet echt een tijd hierin investeren voordat je er ook de vruchten van kunt plukken. En daar heeft niet iedereen tijd voor." Bestuurders hebben inderdaad niet altijd tijd – of zin - om zelf voor langere termijn zich daarvoor inzetten, zo geeft een bestuurder die in Europa lobbyt aan: "Je komt niet iedere keer uit Brussel terug en je hebt nou ja drie orders of weet ik het wat in je aktetas zitten (..). En dat maakt misschien dat men dan de veilige route kiest van nou laat ik me daar maar helemaal niet mee bezighouden, heb ik er ook geen last van."

Er zijn heel veel meer spelers actief in Brussel. Dat betekent ook dat het soms langer kan duren voordat alsnog resultaat wordt geboekt. Een EU-medewerker geeft daarom aan bestuurders een masterclass lobbyen: "...omdat wij vooral mee willen geven van Brussel vergt een lange adem, het vergt focus, er is geen garantie op succes, je stoot vier keer je neus, de vijfde keer heb je pas succes. (...)". Durf geduld te hebben, was dan ook het advies van respondenten.

- ***Je moet kunnen (blijven) leveren***

Juist vanwege de soms langere tijdspaden en de vele spelers, is capaciteit nodig. Dat betekent dus dat er een langere-termijninvestering nodig is om voorstellen de kant van provincies en gemeenten op te blijven duwen. Maar welke investering dan? Dat gaat om proces, inhoud en mandaat. Europees lobbyen is echt een vak met bepaalde vaardigheden. Dat vergt niet alleen kennis over de formele besluitvormingsprocedures, maar ook over het feitelijke verloop van besluitvorming. Daarnaast vereist het uithoudingsvermogen en de culturele sensitiviteit om contacten te leggen en te onderhouden en om de boodschap effectief te kunnen blijven overbrengen. Lobbyisten hebben echter "op surfplankniveau" kennis van dossiers, terwijl expertise een van de belangrijkste instrumenten is om toegang te krijgen tot Europese besluitvormingsprocessen. Zeker voor de relatief kleine Europese Commissie is het verkrijgen van expertise van belang, hoe goed de ambtenaren ook zijn die daar werken. Die kunnen immers niet alle terreinen in detail overzien, zeker niet voor wat betreft de uitwerking in de (provinciale en lokale) praktijk. Dat geldt ook voor de Nederlandse regering die in de Raad onderhandelt over voorstellen van de Europese Commissie.

Als gemeenten, provincies en hun samenwerkingsverbanden effectief invloed willen uitoefenen, dan moet het die expertise ook kunnen leveren, of dat nu gevraagd wordt door Europarlementariër, een Commissie-ambtenaar, of een rijksambtenaar. En er klinkt juist kritiek op de VNG om de beschikbare inhoudelijke expertise: "De VNG heeft ook zelf die kennis een beetje buiten de deur gezet de afgelopen jaren." Ook provinciale EU-medewerkers in het Huis van de Nederlandse Provincies geven aan dat het nogal eens lastig is om een goede aansluiting tussen hen als lobbyisten/procesexperts te maken met de beleidsinhoudelijke experts in het provinciehuis dan wel het IPO (zie ook hoofdstuk 2). Naast proces en inhoud, moet een lobby ook gebaseerd zijn op een mandaat. Kunnen blijven leveren betekent namelijk dat aan het eind van het besluitvormingsproces een lobbyist niet opeens moet aangeven dat diens opdrachtgever, provincie of gemeente, er

toch wat anders van dacht. Dan zullen immers andere spelers zich bedenken om nog een volgende keer afspraken te pakken met die lobbyist. Om de democratische kracht van dat mandaat te bevorderen, kan die lobby-inzet ook worden geaccordeerd door Staten of raden. Juist gemeenten en provincies kunnen hun voordeel doen door zich te afficheren als democratisch gelegitimeerde belangenbehartigers (vgl. Verhelst, 2018). Er blijkt echter in provinciale bestuurderskringen verzet om Staten te betrekken bij die inzet; ze willen geen lobbyfiches aan de Staten verstrekken.

- ***Zoek partners***
  Met zoveel verschillende spelers die een eigen stempel kunnen en willen drukken op Europese besluitvorming, is het nogal onwaarschijnlijk dat een individuele gemeente of provincie binnenhaalt waarmee die een lobbyist op pad heeft gestuurd. Een lobbyist moet daarom het speelveld goed overzien om het voorstel van de Europese Commissie wat in de richting van de voorkeuren van diens lokale of provinciale opdrachtgever te duwen:

> "want je kunt heel erg overtuigd zijn van je eigen droom, je eigen ideaal, een sector waar je voorliefde voor hebt, maar als je het niet weet met welke belangen en vraagstukken dat aan het concurreren is, kun je daar nooit effectief op gaan schakelen."

Nu speelt er in Brussel veel. Zeker in het begin voelen betrokkenen zich daarom nog wel eens "Alice in Wonderland". Ook goed ingevoerde EU-medewerkers kunnen echter lang niet alles volgen. Er is dan ook waardering in en voor het Huis van de Nederlandse Provincies dat onderling het werk wordt verdeeld om te signaleren wat er speelt in een bepaald focusgebied. Niettemin kunnen de EU-medewerkers dat niet zo diepgravend doen. Allereerst zijn zij niet de vakinhoudelijke expert, en bovendien: "…die lobbyisten van die provincie, die zijn beperkt in het aantal mensen dat er zit, plus één lobbyist heeft zomaar vier, vijf thema's op zijn bordje liggen" Samenwerking in allerlei Europese netwerken is van belang, omdat daar ook informatie gedeeld wordt wat er gaande is in allerlei dossiers. Dat betreft netwerken die zich richten op een bepaald beleidsonderwerp (POLIS op transport bijvoorbeeld) of een bepaalde categorie decentrale overheden (zoals EUROCITIES), of decentrale overheden in het algemeen (zoals CEMR). Daarnaast kan ook het Europees Comité van de Regio's de functie vervullen om onderling informatie te delen.

Er is nog een andere reden om partners te zoeken. Met partners kan gemeentelijk en provinciaal Nederland meer gewicht in de Europese schaal leggen, want "…in Brussel geldt natuurlijk massa en expertise". Massa telt mee, omdat er zoveel spelers zijn in het Europese besluitvormingsproces. Zonder massa wordt een partij niet opgemerkt. En zonder massa kan een partij niet een Europees voorstel zijn kant optrekken, omdat er zoveel andere spelers met andere belangen zijn: "Maar echt, op de grote dossiers, zul je echt samen op moeten trekken, anders heeft het gewoon geen zin."

Partners zoeken begint in Nederland, want dan is een partij ook aantrekkelijker in het Brusselse spel, en dat geldt overigens ook voor grote gemeenten en provincies:

> "Je kunt zoveel meer bereiken in Europa als je zichtbaar bent. En omdat we vrij klein zijn, proberen wij dan met de regio samen te doen, soms zelfs met de provincie."

> "Ik denk dat Amsterdam vindt dat ze veel belangrijker zijn dan de rest en die willen het graag zelf doen. Maar ze stellen hier in Brussel niks voor en dat voelen ze denk ik ook, want daarom proberen ze zich wat breed te maken door de MRA erbij te betrekken"

Overigens heeft samenwerking binnen Nederland wel haar grenzen. Wat de ene provincie belangrijk vindt, vindt de andere niet. Het is dus ook lobbyen tussen provincies onderling of een dossier steun krijgt (zie bijv. Labovic, 2023 voor voorbeelden uit Zeeuws perspectief). Ook bij de VNG zullen specifieke belangen van individuele gemeenten niet door de VNG worden behartigd. Dan is het dus belangrijk om partners te zoeken binnen Nederland en daarbuiten. Daarvoor is deelname in Europese netwerken weer nodig.

4.5 Afronding

In Brussel kan iemand aan heel veel bijeenkomsten deelnemen en met heel veel mensen spreken. Participatie is echter nog geen invloed. Effectief belangen uploaden vraagt meer. Het vereist mensen die met een duidelijk toegespitste opdracht in het EU-proces kunnen opereren, die met vakinhoudelijke medewerkers expertise kunnen inbrengen, en daarbij genoeg partners hebben gevonden om goed getimed Europese voorstellen een tandje richting de voorkeuren van provincies en gemeenten te krijgen. Het arbeidsintensieve karakter van Europese belangenbehartiging maakt met alle concurrerende spelers en belangen in Europese besluitvorming samenwerking noodzakelijk. Het is dan ook begrijpelijk dat individuele gemeenten, ook op G40-niveau, Europese belangenbehartiging aan anderen overlaten, zoals de regio, provincie of de VNG. Ook voor grote gemeenten en provincies is samenwerking noodzaak om te kunnen volgen wat er Europees speelt en om enig gewicht in de schaal te leggen. En dat doen ze ook, of dat nu het via G4-verband of het Huis van de Provincies is of met partners die ze hebben gevonden via het Europees Comité van de Regio's, EUROCITIES en CEMR.

Samenwerking met het Rijk ligt ingewikkelder. Het geïnstitutionaliseerde contact is beperkt. Het is vaak van persoonlijke contacten tussen de bestuurslagen afhankelijk of die provincies en gemeenten toegang tot het Rijk hebben. Die persoonlijke contacten worden ook nog wel eens door het verloop van ambtenaren verstoord, terwijl bij rijksambtenaren de lokale en provinciale impact van Europese voorstellen niet altijd even scherp op het netvlies staat. Dat onderstreept de noodzaak voor gemeenten en provincies om – gezamenlijk – actief te lobbyen in Brussel. Op hun beurt hebben provincies en gemeenten en hun koepelorganisaties beperkte capaciteit om expertise in te zetten. Daardoor zullen provincies en gemeenten selectief moeten zijn waarop hun belangenbehartiging zich richt. De strategische agenda's die VNG en HNP opstellen op basis van het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie, waarin ze aangeven op welke Europese dossiers ze zich willen inzetten, is wat dat betreft een stap in de goede richting.

Het project "GreenQuays (groene kades langs de Nieuwe Mark)" in de gemeente Breda wordt gerealiseerd met EU-financiering en heeft als doel de natuur in de stad terug te brengen.
De artist impression is ter beschikking gesteld door de gemeente Breda.

Hoofdstuk 5

Netwerken en concurreren in Europa

Dit hoofdstuk richt zich op Europeanisering van opzij: hoe gemeenten en provincies met elkaar samenwerken in netwerken en hoe ze daarnaast concurreren op de Europese binnenmarkt. Daarbij is de vraag in hoeverre er nog morele overwegingen zijn om met medeoverheden elders in de Europese Unie contact te zoeken, zoals dat bij de stedenbanden aanvankelijk het geval was, of dat pragmatische overwegingen de overhand hebben gekregen. Daarnaast laat dit hoofdstuk zien hoe gemeenten en provincies een aantrekkelijk vestigingsklimaat aanbieden op de Europese binnenmarkt.

5.1 Morele en pragmatische redenen om samen te werken

"Nee, echt dat van de oorlog, daar kom je bij jonge mensen ook niet goed mee voor de dag, is mijn ervaring..."

De Tweede Wereldoorlog was een belangrijke aanleiding voor Europese integratie. Net als in de algemene publieke opinie geldt het voorkomen van oorlog onder weinig lokale en provinciale politici, ambtenaren en bestuurders nog als overtuigende reden om bij te dragen aan nauwere banden tussen Europese landen. Stedenbanden vormden na de Tweede Wereldoorlog lange tijd een van de weinige manieren waarop gemeenten internationaal actief waren. Een belangrijk motief daarvoor was nu juist verzoening en wederzijds begrip in Europa (Hoetjes, 2009). Morele overwegingen hebben naderhand ook stedenbanden bepaald, toen gemeenten samenwerking zochten met gemeenten in ontwikkelingslanden en gemeenten en ook provincies ondersteuning boden aan hun collega-overheden in Midden- en Oost-Europa om goed te kunnen functioneren. Stedenbanden zijn echter steeds minder van politiek-bestuurlijk karakter en zijn veelal beperkt tot uitwisselingen van sociaal-culturele aard. Stedenbanden zijn soms versloft en ook afgeschaft. En voor zover er nieuwe relaties met gemeenten elders worden aangeknoopt, ligt daar vooral een pragmatische overweging aan ten grondslag, in Nederland en daarbuiten (Hoetjes, 2009; Melissen en Van der Pluijm, 2007; Pierre, 2013; Monrooij, 2021): om handelsrelaties te bevorderen, of kennis uit te wisselen, met oog voor het eigen belang en niet zozeer andermans belang.

Soms dragen respondenten uit zichzelf – we hebben er ook niet naar gevraagd - een morele reden aan om Europees actief te zijn. Een enkeling noemt nog de Tweede Wereldoorlog als reden om zich in te zetten voor een betere verstandhouding op Europees niveau. Een enkeling motiveert zijn Europese activiteiten met verwijzing naar de "ruige, multipolaire wereld", waarin Europa zijn waarden en vrijheden moet hoog houden in de geopolitieke strijd met Rusland en China. Een enkeling benadrukt dat het belangrijk is om via de Raad van Europa democratie en rechtsstaat te onderhouden in Europa. Dat het belangrijk is om niet alleen maar te halen voor eigen belang, maar ook andere overheden in Europa bij te staan voor vrede, veiligheid en verdraagzaamheid. De Raad van Europa kan echter niet bogen op grote bekendheid onder lokale overheden (Pan, 2011). Dat komt ook naar voren in dit onderzoek, in ieder geval voor wat betreft het congres van Lokale en Regionale Overheden. Minstens de helft van de gemeenten zegt er niet bekend mee te zijn. Er bestaat ook niet een grote behoefte om eraan deel te nemen. Twee derde van de gemeenten en provincies wil geen (plaatsvervangend) lid ervan worden. Voor zover er wel bereidheid is, lijken juist pragmatische overwegingen te domineren, zoals netwerken, belangenbehartiging en kennisverwerving. Er is nog een pragmatisch argument, zoals uit de gesprekken is op te maken. Het congres monitort ook de kwaliteit van lokale en provinciale democratie. Deelname aan het congres biedt de kans uitleg te geven over het hoe en wat van opmerkelijke elementen van het Nederlands binnenlands bestel, zoals een niet-verkozen burgemeester en Commissaris van de Koning.

Horizontale samenwerking tussen gemeenten in Europa heeft al een lange geschiedenis. In de vroege jaren vijftig kwam het tot de oprichting van de *Council of European Municipalities and Regions*, waarvan de VNG ook lid is (zie Heinelt en Niederhafner, 2008). De EUREGIO rondom Enschede en Gronau was in 1958 het eerste grensregionale samenwerkingsverband in Europa (Perkmann, 2003). Daarna groeide het aantal verbanden langs de Duits-Nederlandse en Belgisch-Nederlandse grens. De Benelux en de Raad van Europa verschaften daar ook een kader voor, terwijl de *Association of European Border Regions* (AEBR - gesticht in 1971; gevestigd in Gronau) een netwerk van grensregio's vormde. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kreeg samenwerking in de grensregio's een stevige impuls. Het motto 'Europa zonder grenzen' in de vrije Europese binnenruimte deed de blik meer naar buiten richten (Vollaard, 2004). Daarnaast biedt de Europese Commissie sindsdien subsidies aan voor grensregionale samenwerking in het INTERREG-programma en met de AEBR via het b-solutions-programma, terwijl in EU-verband ook een publiekrechtelijke grondslag ervoor werd ontwikkeld. Meer recent is ook de aandacht bij de nationale overheid gegroeid voor de aanpak van specifieke problemen van grensregio's, zoals het gebrek aan voorzieningen in perifere gebieden en schurende verschillen in wetgeving. De VNG heeft een grensgemeentenoverleg opgezet, en het rijk ondersteunt grensregionale samenwerking via GROS (grensoverschrijdende samenwerking), bijvoorbeeld in de vorm van de citydeal EUROLAB en regiodeals in onder meer Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Zuid- en Oost-Drenthe. In het kader van INTERREG kon ook transnationale samenwerking tussen niet-aangesloten decentrale overheden op subsidie rekenen sinds de jaren negentig, zoals het Noordzee-regio-programma (met Zweden en EU-lidstaten rondom de Noordzee), het Noordwest-Europa-programma (van Zwitserland tot Nederland) en URBACT (tussen

steden). Daarnaast zijn er de afgelopen dertig jaar steeds meer *transnational municipal networks* gekomen die zich Europees of wereldwijd richten op kwesties als klimaatverandering (Kern en Bulkeley, 2009; Huggins, 2018). Ze gelden nu als vanzelfsprekend onderdeel van de Europeanisering van decentrale overheden. Een typische kenmerk van transnationale netwerken van decentrale overheden is de grote variatie in thematiek en organisatie en de scheiding tussen actieve pioniers en passieve achterblijvers (Kern en Bulkeley, 2009; Huggins, 2018). Het is daarom lastig om algemene uitspraken erover te doen.

Wat kenmerkt nu de deelname aan EU-gerichte netwerken, partnerschappen en samenwerkingsverbanden door Nederlandse provincies en gemeenten? Volgens de enquête zou 62 procent van de Nederlandse gemeenten eraan deelnemen. Dat kan echter vertekend zijn, omdat kleinere gemeenten verhoudingsgewijs minder de vragenlijst hebben ingevuld. Uit andere bron blijkt in ieder geval dat steden veelvuldig deelnemen aan allerlei netwerken (Platform31, 2021). Daarnaast doen alle provincies eraan mee. Pragmatisme domineert als motief. Het eigen beleid vormde de kern van de meest genoemde redenen voor deelname aan samenwerkingen en netwerken (zie tabel 5.1). Gebrek aan personele of financiële capaciteit zijn de meest genoemde redenen om niet deel te nemen aan horizontale samenwerking. Samenwerkingsverbanden in grensregio's, generieke netwerken (zoals EUROCITIES) en thematische netwerken (zoals POLIS) zijn de meest genoemde vormen. Voor wat betreft provincies is belangenbehartiging de belangrijkste reden om deel te nemen aan netwerken. De Noordzee-commissie van de CMPR wordt regelmatig genoemd als geschikt vehikel vanwege het stevige netwerk en goede reputatie: "…dus als die iets komen vertellen bij de commissie, dan kom je wel binnen."

Net als elders zijn Europese netwerken vanzelfsprekend geworden onder decentrale overheden. Ook hier is echter vrijblijvendheid te zien. Het Belgisch-Nederlandse GrensOverleg BENEGO heeft een wat zoekend bestaan (vgl. Van der Gulik, 2019). Grensoverschrijdende verbanden zijn nogal eens afhankelijk van persoonlijke relaties en hebben een projectmatige opzet. Opvallend is verder dat samenwerkingsverbanden langs de grens een lange geschiedenis hebben, maar dat een nadrukkelijker oriëntatie op België en/of Duitsland in grensgemeenten en -provincies vaak van vrij recente datum is. Respondenten vermelden regelmatig dat de vaststelling van een Duitsland-agenda of België-agenda soms van nog maar enkele jaren terug is. Opvallend is daarbij verder dat het initiatief daartoe ook uit gemeenteraden kwam, terwijl die op andere vlakken van Europeanisering een zeer bescheiden rol vervullen. Opvallend is ook dat bij het opstellen van zo'n agenda niet altijd moeite werd genomen om de lokale buren te betrekken bij het ontwikkelen ervan. Verder is de buurland-oriëntatie soms maar beperkt tot een enkele beleidsafdeling die er direct mee te maken heeft (economie; mobiliteit): "Dan merk je toch dat collega-beleidsmedewerkers die geen grensoverschrijdende aspecten in hun baan hebben, die hebben ook totaal geen idee…." Daarnaast is in sommige grensgemeenten de aandacht nog steeds beperkt voor Duitse of Belgische gemeenten net over grens. En ook een transnationaal samenwerkingsverband blijkt nog tamelijk fragiel: "..het hangt ook wel, dat vind ik ook wel het enge soms hoor, het hangt ook wel veel van mensen af."

Tabel 5.1
Europees netwerken door gemeenten en provincies

	Gemeenten	Provincies
Deelname aan Europese netwerken? In percentages (Ng = 98; Np = 12)	62	100
Aan welke Europese netwerken vooral deelname? In percentages (Ng = 71; Np = 12)	• Grensoverschrijdende netwerken (zoals Euregio's): 51 • Generiek netwerk (zoals Eurocities): 39 • Thematische netwerken (zoals Polis): 37 • Zustergemeenten/ stedenbanden: 35	• Generiek netwerk (zoals CEMR; AER; CPMR): 100 • Thematische netwerken (zoals Polis; ICLEI): 75 • Grensoverschrijdende netwerken: 67
Waarom deelname aan Europese netwerken? In percentages (Ng = 71; Np = 12)	• Kennisverwerving: 87 • Delen expertise en best practices: 82 • Verwerven subsidies: 77 • Profilering gemeente: 68 • Belangenbehartiging: 49	• Belangenbehartiging: 100 • Kennisverwerving: 92 • subsidies verwerven: 83 • Delen expertise en best practices uitwisselen: 83
Waarom geen deelname aan Europese netwerken? In percentages (Ng = 27)	• Geen personele capaciteit: 74 • Geen financiële middelen: 33 • Geen interesse in EU-activiteiten: 19	n.v.t.
Aandeel (heel) veel betrokkenheid bij netwerken. In percentages (Ng = 71; Np = 12)	• EU-medewerkers: 63 • Burgemeester: 56 • Wethouder: 41 • Vak-ambtenaren: 41 • Kennisinstellingen: 30 • Bedrijven: 12 • Gemeenteraad: 11	• EU-medewerkers: 92 • Gedeputeerde(n): 83 • Commissaris van de Koning: 50 • Vak-ambtenaren: 42 • Kennisinstellingen: 42 • Bedrijven: 25 • Provinciale Staten: 0

In gesprekken komt ook de diversiteit van de netwerken naar voren. Dat kan nuttig zijn, omdat er zo verschillende mogelijkheden zijn om partners te vinden voor belangenbehartiging, subsidieaanvragen en kennisuitwisseling, afhankelijk van de beleidsopgave. Daarbij wordt wel aangetekend dat een goed gefocuste strategie van belang is om scherp te selecteren waarin een gemeente, provincie of binnenlands samenwerkingsverband van decentrale overheden actief is, want iemand kan zich makkelijk verliezen in alle netwerken en hun activiteiten.

5.2 Concurreren op de Europese binnenmarkt

Vrij verkeer over de grens is een wezenlijk aspect van Europese integratie. Het heeft de komst van arbeidsmigranten en studenten uit andere EU-lidstaten vergemakkelijkt. Het heeft evenzeer de mogelijkheden voor bedrijven vergroot om te verhuizen binnen de Europese markt – zowel naar als uit Nederland. Ook globalisering heeft bijgedragen aan

grotere mobiliteit van mensen en bedrijven. Dat heeft ook geleid tot een andere rol voor regio's. In de tijd dat in nationale staten eenheid en sociaaleconomische gelijkheid hoog in het vaandel stonden, kregen in West-Europa juist regio's met achterstand aandacht vanuit het bestuurlijk centrum. Dit moest ervoor zorgen dat zij op gelijk niveau zouden komen met de andere regio's met behulp van een egalitaire welvaartsstaat.

Tabel 5.2

Positionering op de Europese markt

	Gemeenten	**Provincies**
Aandeel gemeenten/provincies dat zich richt op Europese interne markt. In percentages (Ng = 96; Np = 12)	53	100
Marktoriëntatie. In percentages; meerdere antwoorden mogelijk (Ng = 51; Np = 12)	• Duitsland en België: 45 • Gehele EU: 63	• Duitsland en België: 50 • Gehele EU: 25
Belangrijkste vormen om te werven op Europese interne markt. In percentages; meerdere antwoorden mogelijk (Ng = 51; Np = 12)	• place marketing: 29 • huisvesting arbeidsmigranten: 29 • verbinding infrastructuur met EU-infrastructuur: 24 • dienstverlening specifiek voor arbeidsmigranten/ expats uit de EU: 17 • handelsmissies in EU: 16	• verbinden infrastructuur met EU-infrastructuur: 83 • place-marketing: 58 • handelsmissies in EU: 42 • huisvesting arbeidsmigranten: 33
Met welke organisaties vooral? In percentages (Ng = 50; Np = 12)	• Regionaal samenwerkingsverband: 72 • Bedrijfsleven: 68 • Provincie: 46 • Kennisinstellingen: 42	• Bedrijfsleven: 58 • Regionaal samenwerkingsverband: 50 • Kennisinstellingen: 42 • Gemeenten in provincie: 33 • Ministerie van EZK: 33

Met het slechten van handelsgrenzen en de groeiende nadruk op concurrentiekracht op de globaliserende wereldmarkt is in de afgelopen decennia de aandacht echter verschoven naar ondernemende stedelijke gebieden, ook wel metropoolregio's geheten (zie o.m. Brenner, 1999; 2003; Fricke, 2021). Zij hebben de ruimte gekregen om zich te ontwikkelen als knooppunten van kapitaal, dienstverlening en *high tech* in wereldwijde netwerken. Daarbij hebben decentrale overheden meer verantwoordelijkheden gekregen van nationale staten, zonder afdoende budgetten (Pierre, 2013). Andere gebieden kampen ondertussen met afnemende economische activiteiten en bestuurlijke dienstverlening. Bevolkingskrimp gaat daarmee gepaard. Of ondernemende stedelijke gebieden nu economisch zo effectief zijn, is de vraag (Dijkstra et al., 2013). Bovendien vormen West-Europese welvaartsstaten in zekere mate nog een buffer tegen economische achteruitgang in krimpgebieden.

Open grenzen Europees en wereldwijd zijn in combinatie met meer speelruimte en verantwoordelijkheden maar met minder staatsfinanciering voor steden en regio's "een strong impetus for internationalization" (Pierre, 2013: 39). Hoewel globalisering nu onder druk staat door geopolitieke concurrentie tussen China, Verenigde Staten en de Europese Unie, blijft voor gemeenten en provincies het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat van belang om de lokale en regionale economie te stimuleren. Onder noemers als place branding, city marketing of dorpspromotie hebben gemeenten en provincies toeristen, studenten, investeerders, bedrijven, kennisinstellingen en/of internationale instellingen geworven (Boisen et al., 2018; Eshuis en Klijn, 2017; Hospers et al., 2011). In dit onderzoek (zie tabel 5.2) blijkt dat 53 procent van de gemeenten zich richt op de Europese binnenmarkt. Daarentegen doet 47 procent dat niet. Die gemeenten richten zich meestal vooral op de lokale, regionale en/of nationale markt. Andere gemeenten en alle provincies richten zich wel op de Europese markt. Dat krijgt ook vaak vorm in triple helix-samenwerking tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen op regionaal niveau -zoals bij Brainport Eindhoven. Provincies doen dat deels ook via de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, die op hun beurt daarvoor ook Europese subsidies gebruiken. Uit de enquête blijkt inderdaad dat medeoverheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven de belangrijkste spelers zijn op dit vlak. Het feit dat burgers niet of nauwelijks als spelers betrokken zijn, zou kunnen wijzen op het "democratic deficit" dat deze vorm van Europeanisering vaak kenmerkt (Pierre, 2013).

Het creëren van een goed vestigingsklimaat is een kwestie van lange adem. Het vergt namelijk ingrepen in de fysieke infrastructuur (zoals verkeersaansluiting op handelsknooppunten) en de sociaal-culturele infrastructuur (huisvesting van en onderwijs- en cultuuraanbod voor internationale bewoners van gemeenten) alsook het opbouwen van een naam in de Europese binnenmarkt. Ad hoc een award binnen halen kan helpen om beter zichtbaar te worden, maar als het past bij het imago van de stad – zoals Leiden European City of Science – beklijft het ook langer. Bij verder geëuropeaniseerde gemeenten en provincies is dan ook een doordachte strategie te zien met een duidelijke focus, waarmee ze niet alleen zichzelf richting geven bij subsidieverwerving, belangenbehartiging en netwerken, maar ook bij hun positionering op de internationale/Europese markt.

5.3 Afronding

Decentrale overheden in Nederland en de Europese Unie zijn zowel elkaars potentiële concurrenten als samenwerkingspartners. Enerzijds kunnen ze samen optrekken om Europese besluitvorming te beïnvloeden, subsidies aan te vragen en/of van elkaar te leren, anderzijds concurreren ze om invloed, subsidies en het aantrekken van bedrijvigheid binnen Europa. In Nederland domineren daarbij net als elders pragmatische overwegingen. Om gericht op te treden in Europese netwerken en in de Europese markt, blijkt andermaal een inhoudelijke strategie voor gemeenten en provincies van belang.

Het Nature Smart Cities project is gerealiseerd met EU-financiering: Een Urban Waterbuffer is geplaatst in het Cromvlietpark in de gemeente Den Haag en heeft als doel om hittestress en klimaatveranderingen aan te pakken door meer groen en voldoende wateropslag in de stad te realiseren. De foto is ter beschikking gesteld door de gemeente Den Haag.

Hoofdstuk 6

Het totaalbeeld van Europeanisering verklaard

In de vorige vier hoofdstukken zijn stuk voor stuk dimensies van lokale en provinciale Europeanisering de revue gepasseerd. Dit hoofdstuk biedt een totaalbeeld van de aanpassing aan Europese integratie door gemeenten en provincies. Daarnaast bevat het ook een analyse welke factoren vooral bepalend zijn voor verschillen in de mate van Europeanisering.

6.1 Een meetlat van Europeanisering

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 1, verstaan we onder Europeanisering de mate waarin decentrale overheden zich aanpassen aan Europese integratie. Daarbij hebben we vijf dimensies van aanpassing onderscheiden, die zijn beschreven in de voorafgaande hoofdstukken: organisatorische aanpassing, downloaden, uploaden, crossloaden, en positionering in de Europese markt. Op basis van informatie over deze vijf dimensies, hebben we een meetlat ontwikkeld die een totaalbeeld van Europeanisering van gemeenten en provincies geeft. In de enquête hebben we verschillende items opgenomen die de vijf dimensies in kaart moesten brengen.1 Nadat de enquêteresultaten binnen waren, hebben we gecheckt in hoeverre die items daadwerkelijk met elkaar samenhangen: zeggen verschillende vragen samen iets over hetzelfde fenomeen? Als voorbeeld gebruiken we hier de dimensie downloaden. Vragen die we daarover hebben gesteld gaan over hoe belangrijk gemeenten en provincies het vinden om (1) op de hoogte zijn van EU wet- en regelgeving, (2) EU-subsidies te verwerven en gebruiken, maar ook (3) in hoeverre de gemeente of provincie zich medeverantwoordelijk voelt voor een correcte uitvoering van Europese wet- en regelgeving. De zogeheten Cronbach's alpha (een score tussen 0 en 1) drukt de onderlinge samenhang uit. Als ondergrens hebben we daarbij een ondergrens van 0,7 aangehouden, omdat dat als acceptabel niveau voor onderlinge consistentie geldt.

Op basis van deze meting hebben we voor alle vijf dimensies een samengestelde schaal kunnen maken die de mate van Europeanisering op die vorm goed in kaart brengt.[2] Na het vaststellen van de schalen hebben we in een volgende stap ook gekeken of de verschillende schalen samen iets betrouwbaars zeggen over de mate

1 De gehele lijst aan items en indeling is op te vragen bij de auteurs.
2 Data over de cronbach alpha's en de items die gebruikt zijn in de verschillende schalen is op te vragen bij de auteurs.

van Europeanisering (zie tabel 6.1 en 6.2). Op grond van de Cronbach's alpha's kunnen we concluderen dat er zowel samenhang is in de items die iets zeggen over de losse dimensies van Europese integratie, als interne samenhang tussen de samengestelde schalen van de vijf dimensies van Europese integratie. Dat betekent dat we betrouwbare schalen hebben die daadwerkelijk iets zeggen over Europeanisering.

Tabel 6.1

Cronbach's alpha's gemeenten

Schaal	Cronbach's alpha (aantal items)
Downloaden	0,72 (4)
Uploaden	0,77 (3)
Crossloaden	0,77 (3)
Interne organisatorische aanpassing	0,75 (9)
Positionering op markt	0,89 (2)
Mate van Europeanisering	*0,86 (5)*

Tabel 6.2

Cronbach's alpha's provincies

Schaal	Cronbach's alpha
Downloaden	0,72 (4)
Uploaden	0,79 (2)
Crossloaden	Nvt (1 item)
Interne organisatorische aanpassing	0,73 (15)
Positionering op markt	0,75 (2)
Mate van Europeanisering	*0,83 (5)*

Tabel 6.3

Mate van Europeanisering gemeenten (gemiddelden en standaarddeviaties)

	Downloaden	Uploaden	Crossloaden	Positionering op markt	Interne aanpassing	Mate van Europeanisering
Gemiddelde	0,68	0,43	0,51	0,40	0,42	2,43
SD	0,16	0,30	0,25	0,27	0,17	0,97

Een eerste kanttekening is wel dat het hierbij gaat om *percepties* van de mate van Europeanisering: de enquête is met name ingevuld door beleidsmakers, die een beeld proberen te schetsen van de gehele gemeente of provincie. Een tweede kanttekening is dat de items om de meetlat voor Europeanisering voor gemeenten en provincies te maken ietwat verschillen, omdat in beide enquêtes niet exact dezelfde vragen of vraagstelling is gebruikt per dimensie. De vraagstelling verschilde om de enquête zo goed mogelijk af te stemmen op de beide doelgroepen. De items die gebruikt zijn voor de samengestelde vragen gaan echter wel over dezelfde onderwerpen, waardoor de scores van provincies en gemeenten wel met elkaar kunnen worden vergeleken.
Om de mate van Europeanisering te berekenen hebben we de scores op de verschillende dimensies van Europeanisering bij elkaar opgeteld. Bij de vijf dimensies van Europeanisering is eerst de 'score' gestandaardiseerd naar een score tussen 0 (geen aanpassing) en 1 (volledige aanpassing). Vervolgens zijn 'scores' op de vijf dimensies van Europeanisering bij elkaar opgeteld tot een totaalscore voor de mate van Europeanisering. Een 'score' van 0 betekent dat er geen enkele mate van Europeanisering is, een score van 5 betekent volledige aanpassing aan Europese integratie op de vijf dimensies.

6.2 De mate van Europeanisering van gemeenten en provincies

Wat is de mate van Europeanisering van Nederlandse gemeenten? Zoals te zien is in tabel 6.3 zijn Nederlandse gemeenten het meest aangepast aan Europese integratie op het gebied van downloaden en crossloaden; de dimensies van uploaden, positionering en interne aanpassing volgen daarna. Gemiddeld genomen is de mate van totale Europeanisering van Nederlandse gemeenten een 2,43 op een vijfpuntschaal (zie tabel 6.1). Veel gemeenten scoren tussen de 2 en 3 op de totaalscore van Europeanisering. Niettemin is er grote variatie zit tussen gemeenten (zoals ook te zien is aan de standaarddeviatie). De laagste mate van Europeanisering van een gemeente is 0,06 (nauwelijks), en de hoogste mate van Europeanisering is 4,56 (zie figuur 6.1).

Voor provincies liggen de gemiddelde scores zowel op de individuele dimensies van Europeanisering als de totale Europeanisering hoger dan bij gemeenten. De laagste mate van algehele Europeanisering van een provincie is 1,57 en de hoogste 4,48 (zie tabel 6.4 en figuur 6.1). Met name het downloaden, uploaden en organisatorische aanpassing scoren hoger dan bij gemeenten. Wel past hier de kanttekening dat voor de provincies overwegend EU-medewerkers de enquête ingevuld, terwijl dit in gemeenten vaker medewerkers zonder specifieke EU-taak zijn geweest. Dit zou ertoe hebben kunnen bijdragen dat bij provincies meer aanpassing aan Europese integratie is gezien dan bij gemeenten. Verder zien we dat gemeenten gemiddeld genomen meer aan *crossloaden* dan aan *uploaden* doen, terwijl dat voor provincies juist andersom is. Daarbij is echter aan te tekenen dat samenwerken in netwerken voor provincies meer dan voor gemeenten als kanaal van beleidsbeïnvloeding geldt (zie ook hoofdstuk 4 en 5).

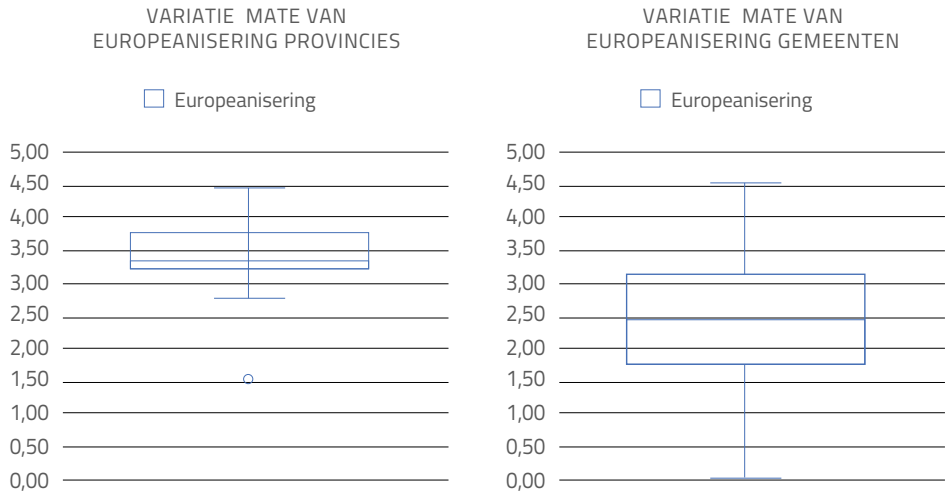
Tabel 6.4

Mate van Europeanisering provincies (gemiddelden en standaarddeviaties)

	Downloaden	Uploaden	Crossloaden	Positionering op markt	Interne aanpassing	Mate van Europeanisering
	0,84	0,80	0,56	0,56	0,65	3,41
SD	0,11	0,20	0,30	0,18	0,15	0,76

Figuur 6.1

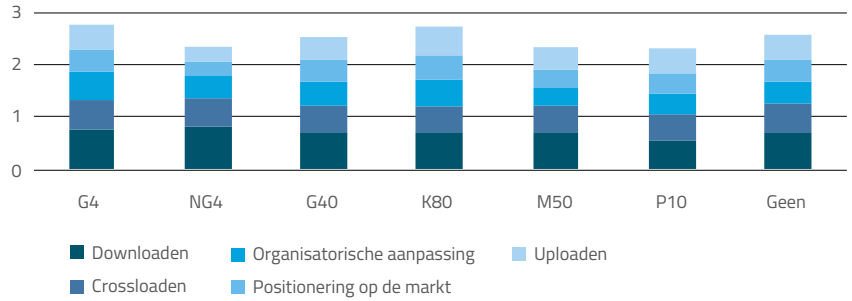
Verschillen in variatie mate van Europeanisering gemeenten en provincies



We geven in dit rapport geen overzicht weer per gemeente of provincie. Wel hebben we hieronder, in figuur 6.2, scores per netwerk van gemeenten opgenomen. Dit zijn scores waarbij gemeenten zijn gegroepeerd naar samenwerkingsnetwerk, zoals G40, G4 en K80. Er is daarnaast ook een score voor gemeenten die geen lid zijn van zo'n netwerk. We zien dat alle netwerken het meest doen aan het downloaden van Europeanisering, althans in de ogen van degenen die de enquête hebben ingevuld. De grootste vier gemeenten (G4) hebben zich het meest aangepast aan Europese integratie.

Al met al kunnen we stellen dat op alle dimensies van Europeanisering aanpassing zien zijn bij gemeenten en provincies, waarbij downloaden, en crossloaden met name voorkomen bij gemeenten, en downloaden, crossloaden, en organisatorische aanpassing meer voorkomen bij provincies. Daarnaast zien we dat de mate van Europeanisering in het decentraal bestuur sterk verschilt. Gemiddeld genomen komen gemeenten onder de 2,5 uit op basis van een vijfpuntsschaal. Provincies 'scoren' gemiddeld hoger, maar ook daar zijn er wel verschillen. Wat verklaart nu de verschillen?

Figuur 6.2
Gemiddelde scores per gemeentelijk netwerk



6.3 De mate van de totale Europeanisering van verklaard: de kwantitatieve analyse

Voor de verklaring in de variatie in Europeanisering maken we allereerst gebruik van een kwantitatieve analyse op basis van de enquêtegegevens. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, kijken we daarbij naar zes factoren om te onderzoeken of en in welke mate deze van invloed zijn op de mate van Europeanisering: stedelijkheid (gegevens van het CBS), grootte (op basis van inwoneraantal; gegevens van het CBS), aandeel lokale partijen in de raad (op basis van verkiezingsuitslagen.nl over partijen die slechts in een gemeente deelnemen), aandeel westerse migranten (gegevens van het CBS), grenslocatie (eigen data), en omvang van de lokale exporterende economie (gegevens van het CBS over aandeel exporterende vestigingen in gemeenten). De achterliggende gedachte achter deze zes factoren is dat wanneer deze factoren in meerdere mate aanwezig zijn, er een hogere mate van Europeanisering valt te verwachten. Door regressieanalyse is eerst gekeken naar de invloed van de individuele factoren en dan naar de factoren gezamenlijk (figuur 6.3).

Uit de kwantitatieve analyse is op te maken dat alle zes factoren op zichzelf samenhangen met de mate van Europeanisering. Daarbij blijkt onder meer dat naarmate gemeenten *minder* stedelijk zijn, ze *meer* aanpassing aan Europese integratie vertonen. Dit betekent dat wanneer twee gemeenten op alle andere factoren gelijk zou zijn, de meer landelijke gemeente meer geëuropeaniseerd is. Het bevestigt eerdere bevindingen dat naast grootstedelijke problematiek ook het landelijke karakter van gemeenten een Europeaniseringsfactor is (De Rooij, 2003; Verhelst, 2019). Dat is wellicht niet verwonderlijk omdat Europees landbouwbeleid en plattelandsontwikkeling van oudsher een van de meest omvangrijke domeinen van Europese integratie is geweest. Als we de factoren samenvoegen in één analytisch model, zien we dat vooral gemeentegrootte en grenslocatie significant verschil maken in de mate van Europeanisering van gemeenten. Het aandeel westerse migranten in de lokale bevolking hangt ook significant samen met de mate van Europeanisering, maar in zeer bescheiden mate. De exportoriëntatie van de lokale economie blijkt in dit model niet van invloed te zijn op de Europeanisering van het gemeentebestuur. Zoals op te maken valt uit de analyse is de verklaarde variantie (r^2) van dit model 0,35 (35 procent). Dat betekent dat we op basis van dit model al enigszins kunnen verklaren wat voor meer of mindere mate van Europeanisering zorgt, maar dat er voor een groot deel ook nog andere factoren moeten zijn die verschillen in Europeanisering verklaren. De kwalitatieve analyse kan daar meer inzicht in verschaffen.

Figuur 6.3

Verband tussen verklarende factoren en Europeanisering: individuele factoren (model 1 – 6) en factoren gezamenlijk (model 7) – bron Europeaniseringsenquête onder gemeenten

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
Stedelijkheid	-0,27*** (0,07)						0,05 (0,09)
Gemeente-grootte		0,38*** (0,06)					0,29*** (0,10)
Lokale partijen			-0,02*** (0,01)				-0,01 (0,01)
Migranten				0,08*** (0,02)			0,05* (0,23)
Grenslocatie					0,43* (0,19)		0,43* (0,17)
Exportoriën-tatie economie						0,04*** (0,01)	0,00 (0,01)
Constant	3,24 (0,22)	0,63 (0,30)	2,97 (0,21)	1,68 (0,19)	2,26 (0,12)	2,17 (0,10)	0,54 (0,73)
N	106	106	106	106	106	106	106
R2	0,13	0,27	0,07	0,14	0,05	0,16	0,35

† p <0,1 - * p <0,05 - ** p <0,01 - *** p <0,005

Voor de provincies is er geen kwantitatieve analyse mogelijk. Ten eerste is de populatie (n=12) zeer klein, waardoor regressieanalyse zoals gedaan bij gemeenten, niet zinvol is. Een tweede beperking is dat de afhankelijke variabele in het onderzoek, de mate van Europeanisering, weinig variatie had in de uitkomsten van ons onderzoek. Gemeente-scores lopen van 0,06 tot 4,56, terwijl de provinciescores uiteenlopen van 2,79 tot 4,46 (met een enkele uitschieter naar 1,57). Vanwege deze geringe variatie op de afhankelijke variabele is het lastig om na te gaan hoe verschillende factoren invloed hebben. Ten derde zien we dat er ook op de onafhankelijke variabelen (de factoren) maar geringe variatie is. Zo is bijvoorbeeld het aandeel regionale partijen in Provinciale Staten in vergelijking met lokale partijen binnen gemeenteraden een stuk kleiner en zien we in de omvang van exporterende bedrijven binnen provincies ook weinig variatie. Hetzelfde geldt voor het aandeel van westerse migranten per provincie. Grenslocatie, grootte (gemeten door inwoneraantal) en stedelijkheid zijn wel gevarieerder tussen provincies, maar ook de analyse op die drie factoren levert onvoldoende significant bewijs voor de invloed van deze drie factoren op. Voor een verklaring van de verschillen tussen provincies zijn we daarom aangewezen op de kwalitatieve analyse van de negen groeps-gesprekken en 48 interviews die we hebben gehouden.

6.4 De mate van de totale Europeanisering van verklaard: de kwalitatieve analyse

De kwantitatieve analyse hierboven toonde een duidelijk verschil in de gemiddelde mate van Europeanisering tussen provincies en gemeenten. Een eerste verklaring daarvoor die uit de gesprekken naar voren komt, is het verschil in takenpakket. Provinciale taakgebieden als natuurbescherming, milieu, leefbaar platteland, infrastructuur, klimaattransitie, mobiliteit en regionale economie zijn stuk voor stuk onderhevig aan Europese integratie, zowel qua fondsen als wetgeving. In het sociale domein waarop gemeenten ook actief zijn, is dat minder het geval.

Een andere factor die ertoe bijdraagt dat er verschillen zijn tussen provincies en gemeenten is *capaciteit*. Provincies hebben beschikking over meer personeel en financiële middelen dan veel gemeenten. De analyses van de diverse dimensies van Europeanisering lieten al zien dat capaciteit een belangrijke verklarende factor is voor verschillen tussen gemeenten onderling. Kleinere gemeenten hebben over het algemeen minder middelen en mensen om kennis te verwerven over de manier waarop zij kunnen inspelen op Europese integratie. Daarnaast leggen dagelijkse taken al beslag op hun capaciteit. Daardoor hebben ze vaak niet tot nauwelijks middelen om arbeidsintensieve Europese subsidieaanvragen – laat staan Europese lobby's - zelf uit te voeren. Ook ontbreekt het nogal eens bij kleinere gemeenten aan strategisch vermogen om te doordenken hoe ook Europese integratie hun langere termijnontwikkeling beïnvloedt:

> "En mijn conclusie is dat de middelgrote en kleine gemeenten, in ieder geval in dit landsdeel, eigenlijk onvoldoende in staat zijn om de strategische denkkracht zodanig te ontwikkelen."

> "Met alle respect zijn we gewoon bezig met de tent draaiende te houden"

Als een gemeente wel een duidelijke strategie met bijbehorende beleidsdoelen heeft en daarin aangeeft op welke aspecten van Europese integratie ze het relevant vindt om in te spelen, is het ook makkelijker om management en directie mee te krijgen om daarvoor capaciteit (personeel, budget) in te ruimen. Handicap blijft dan wel dat zeker op de huidige arbeidsmarkt het nog niet makkelijk is voor kleine gemeenten om een aantrekkelijk aanbod te doen aan strategisch onderlegd personeel om daar te (blijven) werken.

Grotere gemeenten hebben niet alleen meer middelen ter beschikking om bijvoorbeeld subsidies te verwerven, zij kunnen makkelijker het risico nemen om op een subsidieaanvraag in te zetten. Arbeidsintensieve Europese belangenbehartiging door individuele gemeenten vereist overigens vaak nog meer capaciteit, zoals EU-medewerkers die de taalvaardigheid, netwerkvaardigheden, culturele sensitiviteit en bestuurlijke kennis hebben om de weg te vinden in Europa en vakinhoudelijke medewerkers die expertise kunnen inbrengen. Beide dienen over een lange adem en de steun van bestuur en management te beschikken om gedurende het hele besluitvormingsproces invloed te kunnen blijven uitoefenen. Dat is ook op G40-niveau nog een uitdaging. Een grotere omvang is echter nog geen garantie dat een gemeente meer Europeaniseert. Ook dan kan Europeanisering nog redelijk fragiel zijn en is het soms nodig geweest om

EU-capaciteit te "reactiveren en reanimeren" binnen de gemeente. Capaciteit blijkt niet zozeer een rol te spelen om verschillen tussen provincies te verklaren, omdat zij op zich allemaal afdoende EU-specifieke instrumenten hebben (zoals EU-medewerkers) om in te spelen op Europese integratie. Het gaat daarom meer om de verklaring waarom ze wel of niet die instrumenten (willen) inzetten.

Regelmatig verwijzen respondenten naar het belang van individuele trekkers, ondernemende bestuurders of ambtenaren die, ongeacht gemeente- of provinciegrootte, het onmogelijke mogelijk kunnen maken door hun bevlogenheid en/of kennis van zaken. Zo kan de kleinste gemeente succesvol zijn in Europa, als ze maar de juiste persoon op de juiste plek hebben zitten – gemeenteraden weten in sommige gevallen daar ook de burgemeester op te selecteren. Individuele trekkers zijn vaak mensen die graag 'extra stappen' willen zetten op Europees terrein. Het zijn vaak mensen die ervaring hebben met Europese zaken, zowel op werk- als persoonlijk vlak. Bijvoorbeeld doordat ze pro-Europees zijn, omdat ze een tijd in een ander Europees land hebben gewoond en gewerkt, gedeeltelijk roots hebben in andere Europese lidstaten, of omdat ze de meerwaarde van Europa voor het lokaal en regionaal bestuur inzien. Ten tweede hebben trekkers vaak ervaring met het werken in Europa, bijvoorbeeld omdat ze voor hun werk bij gemeente of provincie een tijd als lobbyist hebben gewerkt, of als medewerker van een Europarlementariër. Deze ervaring is waardevol vanwege het gebruik kunnen maken van een al bestaand netwerk, ervaring met subsidieprojecten en beleidsbeïnvloeding, of de durf te hebben om lokaal werk te maken van Europa. Ten derde zit een deel van de zogeheten trekkers al lang in het vak. Een deel van de respondenten is groot geworden met Europa in de gemeente, of heeft eerder groter Europese projecten gedraaid en zij helpen nu kleinere gemeenten om verder te Europeaniseren. Deze 'ervaringsdeskundigen' zijn vaak het institutioneel geheugen, hebben meerdere bestuursperiodes meegemaakt, en kunnen mede daardoor vaak aardig inschatten wat zou kunnen werken en waar ze op in willen zetten. Ze zijn goed in timing bij het inspelen op Europese integratie, en weten wanneer ze een bepaald onderwerp in kunnen brengen.

Het belang van individuele trekkers onderstreept wel het feit dat Europa vaak nog niet ingebed is in het hele provinciale en lokale bestuur. Dat maakt de Europeanisering van het decentraal bestuur ook nog wat fragiel. Veel respondenten uit het lokaal bestuur geven aan dat behoudens de naleving van Europees recht, *inbedding en borging van Europa in de gemeentelijke organisatie* nog veel werk vraagt, en op dit moment nog vaak adhoc is: "...soms is het bijna van toeval dat het aan elkaar hangt." Ook op provinciaal niveau is Europa nog niet altijd vanzelfsprekend onderdeel van de dagelijkse routines, zij het dat daar het verweven van Europa in beleid en bestuur wel een stap verder is dan op lokaal niveau. In provincies is altijd al een EU-strategie die richting kan geven. Daar is de zorg met name gericht op meer arbeidsintensieve vormen van Europeanisering zoals Europese belangenbehartiging. De aansluiting tussen EU-medewerkers en vakinhoudelijke medewerkers is daarbij vooral een punt van aandacht. Daar speelt mee, en in gemeenten nog meer, dat *Europa vaak nog als iets extra's* wordt beschouwd, waarvan medewerkers zelf, maar ook management en directie en bestuurders vinden dat dat niet zonder meer integraal en vanzelfsprekend bij de dagelijkse werkzaamheden behoort. Dat is overigens ook de weerslag van de Nederlandse samenleving, zo tekenen verschillende respondenten aan. Zo lang er relatief weinig aandacht is voor het Europese bestuur in

media en in het onderwijs, of op universiteiten en hogescholen, zal dat ook van invloed zijn op het denken en handelen van ambtenaren, bestuurders en politici. Dan is en blijft Europa onbekend en ver weg, ook al is in heel wat delen van het land Brussel geografisch dichterbij dan Den Haag. Daar geldt wel als kanttekening dat zeker voor kleinere gemeenten in de periferie Den Haag en zelfs de provinciehoofstad ook als ver weg geldt. In Europees verband speelt echter mee dat er ook een taalbarrière is. Regelmatig wijzen respondenten erop dat ambtenaren en bestuurders het spannend vinden een andere taal, zoals Engels, te moeten spreken. Duits zijn sommigen nog wel machtig aan de oostgrens, ook al signaleert een respondent dat onder de jongere generaties dat ook afneemt. Meer doortastende ambtenaren en bestuurders volgen een taalcursus om zich beter verstaanbaar in het buitenland te maken.

Opvallend is dat in de grensregio's regelmatig juist raadsleden het initiatief hebben genomen om in te spelen op Europese integratie, terwijl over het algemeen gemeenteraadsleden weinig van betekenis zijn in de Europeanisering van gemeenten. Dat correspondeert ook met het belang van *grenslocatie* voor de mate van Europeanisering in de kwantitatieve analyse. Voor de lokale volksvertegenwoordigers is grensproblematiek onderdeel van hun dagelijkse leven in een grensregio. Respondenten van grensgemeenten en ook enkele grensprovincies richten zich daarbij op 'Europa in het klein': hoe in een grensregio via directe samenwerkingsprojecten praktische problemen aanpakt. Dat betekent echter niet dat dergelijke gemeenten al snel de stap maken naar 'Europa in het groot' in Brussel: "grensoverschrijdende samenwerking is heel belangrijk, maar dan kijken ze meestal naar onze Duitse buren, dus Europa is nog ver weg." *Crossloaden* over de grens heen lijkt dus overwegend positief ervaren te worden, terwijl *uploaden* (beleidsbeïnvloeding in Brussel) als een grotere uitdaging wordt gezien, ook voor grensgemeenten.

Op zich is het goed voorstelbaar dat grenslocatie tot een prikkel leidt om te Europeaniseren. Uit de kwantitatieve analyse bleek echter al dat andere omstandigheden, zoals de aanwezigheid van westerse migranten en de exportoriëntatie van de lokale economie, niet of nauwelijks relevante verklarende factoren waren. Ook in de gesprekken kwam de bevolkingssamenstelling niet en exportoriëntatie soms als aanjager van Europeanisering aan bod. Grenskwesties zijn meer aanleiding daartoe. Opvallend is wel dat uitgebreidere oriëntatie op België en/of Duitsland in grensgemeenten soms nog maar van recente datum is. Daarnaast hangt het soms van de beleidsafdeling af of er meer of minder rekening wordt gehouden met wat er over de grens gebeurt. Daarnaast neemt de grensreflex al snel af in gemeenten die even verder van de grens afliggen. Bovendien zijn er ook nog grensgemeenten die niet of nauwelijks samenwerken met buurgemeenten in het naastgelegen EU-lidstaat. Dergelijke verschillen in tijd en plaats in de mate van buurland-oriëntatie van grensgemeenten lijkt verband te houden met *gevoelde urgentie* om de blik te wenden over de grens. Economische noodzaak speelt daarbij regelmatig een rol, zoals een economische crisis die aanspoort om infrastructuur, bedrijvigheid en arbeidsmarkt beter te laten aansluiten op het buurland om zo weer op het groeipad terecht te komen. Daarnaast schuurt de wetgeving van (deelstaten in) Duitsland en België enerzijds en van Nederland anderzijds nu soms meer dan voorheen, waardoor de tegenstelling tot het vrij verkeer van goederen, diensten en mensen in de vrije Europese

binnenruimte en nationale inperkingen daarvan zich laat voelen (denk aan de nationale maatregelen tijdens de coronacrisis).

Die gevoelde urgentie blijkt ook op een andere manier voortdurend haar stempel te drukken op de Europeanisering van gemeenten en provincies. Eerder kwam al aan bod dat uitvoering van basistaken zeker bij gemeenten beslag legt op de capaciteit – dat is al een indicatie dat Europa geen prioriteit heeft. Maar daarnaast spreken respondenten vaak over de "waan-van-de-dag" die de aandacht opeist van politici, bestuurders en ambtenaren. Dat is ten dele een weerslag van een gebrek aan strategisch geïnformeerd prioriteitsstelling. Het vloeit echter ook voort uit het feit dat (politiek-bestuurlijk) carrière maken vaak nog gepaard gaat met een Haagse oriëntatie. Als Europa echt moet, zoals bij de uitvoering van Europees recht, zal het nog gebeuren, maar zodra er meer keuze is, krijgt Europa minder prioriteit, ook omdat inspelen op het onbekendere Europa vaak voor een langere termijn een tijdsinvestering vergt.

Kwesties zoals de houdbaarheid van de schulden in het Eurogebied, het woningtekort, de COVID-pandemie, klimaatverandering, de opvang van asielzoekers, de problematische aanpak van de stikstofproblematiek en de oorlog in de Oekraïne ervaren respondenten wel als urgent. Ze noemen deze kwesties ook vaak crises. Ze worden echter vooral vanuit nationaal perspectief besproken. De Europese dimensie ervan komt minder of niet aan bod, of dat nu gaat om de strakkere financiële teugels voor het decentraal bestuur om als nationale regering te voldoen aan de Europese begrotingsregels, de Europese regels om natuur te beschermen die Nederland verkeerd heeft toegepast (stikstofproblematiek) of de spreiding van asielzoekers die Europa zijn binnengekomen. Dergelijke urgente kwesties zorgen soms eerder voor minder Europeanisering. De bezuinigingen tijdens de Europese schuldencrisis leidden tot inkrimping van EU-staf, terwijl de aanpak van de COVID-pandemie aandacht en tijd voor Europese activiteiten verminderde. Respondenten geven daarnaast aan dat deze crises ook ertoe leiden dat er weinig gelegenheid is om op de langere termijn strategisch vooruit te denken – ook al ruimen sommige ook kleinere gemeenten doelbewust tijd in om het bestuur, management en directie en medewerkers daar gezamenlijk of apart zich over te bezinnen.

Verschillende respondenten geven aan dat *lokale partijen* minder op Europa gericht zijn en meer op de lokale gemeenschap. Daarnaast zouden lokale partijen zich soms afzetten tegen regionale samenwerking en provincie (vanuit de gedachte van lokale onafhankelijkheid), terwijl die juist partners kunnen zijn om in te spelen op Europese integratie. De kwantitatieve analyse liet ook een heel klein verband zien met het aandeel lokale partijen in de gemeenteraad en de mate van Europeanisering. Bovendien zijn lokale partijen minder actief op Europees vlak (Boogers en Eckhardt, 2020). Er zijn echter ook allerlei respondenten die aangeven dat lokale partijen zich vrij neutraal opstellen, en dat eerder partijen als de VVD weinig aanmoedigend zijn om als gemeente meer te Europeaniseren. Respondenten dragen ook voorbeelden aan van lokale partijen die simpelweg redeneren dat ze actief inspelen op Europese integratie als dat nodig is voor de gemeente. Al met al weerspiegelen lokale partijen de zekere diversiteit die hen kenmerkt (Otjes en Van Ostaaijen, 2021), waardoor de ene lokale partij lokale Europeanisering afremt en de andere lokale partij die stimuleert. Daarbij tekenen verschillende respondenten ook aan dat de Europese portefeuille vaak belegd is bij de burgemeester,

waardoor de mate waarin er wordt getrokken aan het Europese dossier niet zozeer afhangt van de samenstelling van gemeenteraad en college.

Er wordt heel wat samengewerkt tussen decentrale overheden op het vlak van Europeanisering, van elkaar ondersteunen om subsidies te verwerven en een Europese lobby opzetten tot gezamenlijk het regionale vestigingsklimaat uitdragen op de Europese markt. Respondenten onderschrijven ook het nut van *samenwerking tussen decentrale overheden* om bijvoorbeeld de kosten van Europese activiteiten (zoals signaleren van beleidsontwikkelingen en subsidiemogelijkheden) onderling te verdelen en gezamenlijk meer gewicht in de schaal te kunnen leggen. Samenwerking zou zo dus de capaciteit kunnen versterken om in te spelen op Europese integratie. Samenwerkingsstructuren hebben echter regelmatig een wat vrijblijvend karakter, en betreffen vaak maar een deel van de organisatie, zoals de Europa-portefeuillehouders en EU-medewerkers, en niet zozeer de vakinhoudelijke medewerkers. Samenwerking tussen gemeenten in een regio en tussen gemeenten en provincies is dan nogal eens afhankelijk van personen die (tijdelijk) elkaar weten te vinden. Daarnaast zijn er diverse netwerken van EU-medewerkers van provincies en veelal grote gemeenten, maar daarbij tekenen provinciale betrokkenen soms ook aan dat ze voor verdere Europese dienstverlening aan gemeenten eerder een rol voor de VNG zien weggelegd.

Overigens ligt op het terrein van subsidieverwerving, deling van inhoudelijke beleidsexpertise en belangenbehartiging een lichte en flexibele samenwerking soms voor de hand, is uit de gesprekken op te maken. Voor het ene beleidsonderwerp zijn immers andere partners relevant dan andere. Op vlakken waar belangen van betrokken decentrale overheden echter vaak samenhangen (waardoor de ene overheid voor de andere kan lobbyen) of waar overheden voor dezelfde uitdaging staan (zoals correcte uitvoering van aanbestedingsrecht) is samenwerking ook geen vanzelfsprekendheid. Belangenbehartiging door provincies mag indirect ten goede komen voor gemeenten, niet alle provinciale EU-medewerkers voelen ervoor om direct lobby te voeren voor gemeenten: “maar de belangenbehartiging ga ik natuurlijk niet doen voor een gemeente uit een van de provincies. Dan zeg ik van nou… ik werk in dienst van de provinciale besturen.” Samenwerking is zo eerder een kwestie van welwillendheid als ‘goede buur’. Verschillende provincies zeggen ondersteuning aan gemeenten aan te bieden, maar het is nogal wisselend of die ondersteuning ook door gemeenten gezien en herkend wordt. Dat maakt decentrale samenwerking in potentie een factor die bijdraagt aan de capaciteit om te Europeaniseren, maar waarvan de feitelijke bijdrage nogal afhangt van de specifieke situatie en Europese activiteit. Samenwerking vindt ook wel plaats met universiteiten, bijvoorbeeld op het vlak van vestigingsklimaat en subsidieverwerving. De ervaringen zijn echter wisselend met de bereidwilligheid van universiteiten om daaraan mee te werken. Voor bedrijven heeft het een voordeel om samen te werken met overheden. Dat verschaft hun een betere legitimiteit dan puur op te komen voor commerciële belangen. En daarnaast: “het ontbreekt ook grote bedrijven vaak aan mensen en middelen om die [Europese, HV] agenda goed te bewaken”.

Het Rijk kan ook bijdragen aan de Europeanisering van gemeenten en provincies door het gemakkelijker te maken Europees recht uit te voeren, Europese subsidies te verwerven, provinciale en lokale belangen te behartigen in Brussel, en regio’s te profileren op de Europese binnenmarkt. In potentie kan het Rijk dus een belangrijke

verklarende factor zijn. Dat krijgt bijvoorbeeld daadwerkelijk vorm in steun aan het Kenniscentrum Europa Decentraal dat informatie over Europese subsidies en Europees recht verschaft, informatievoorziening over Europese subsidies via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en toegang tot Europese besluitvormingsprocessen via het bestuurlijk overleg. Ook kan het BNC-overleg worden genoemd en informele contacten tussen ministeries en de Permanente Vertegenwoordiging enerzijds en lobbyisten en experts van gemeenten en provincies anderzijds, en de mede-aansturing van Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. In gesprekken komt echter naar voren dat ook de feitelijke bijdrage van het Rijk aan de Europeanisering van gemeenten en provincies nogal afhankelijk is van de specifieke situatie en Europese activiteit.

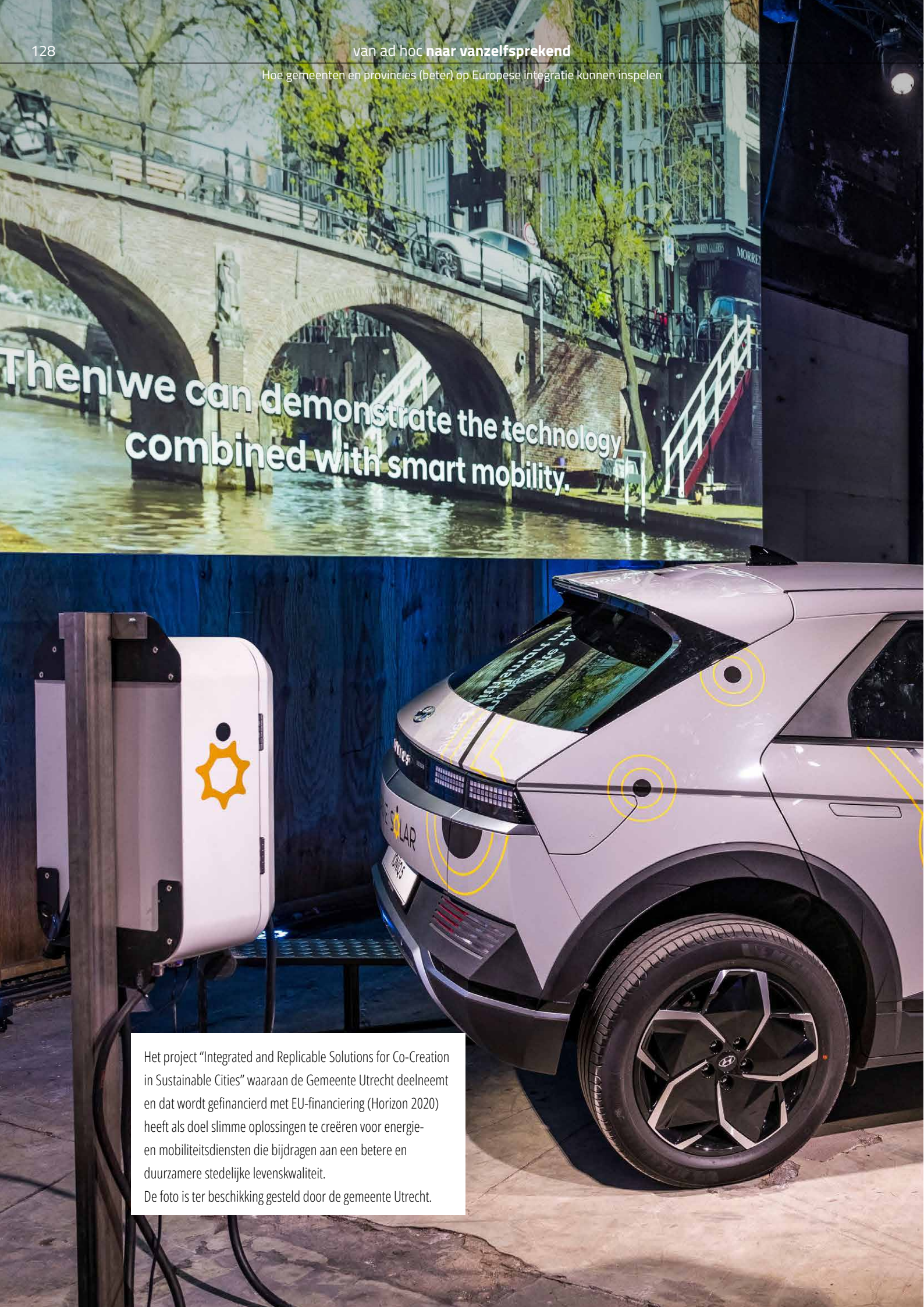
Vooral gemeenten in de ad hocfase geven bijvoorbeeld aan dat ze bij gebrek aan kennis niet goed weten te zoeken naar informatie, ook al is die misschien in ruime mate voorhanden (bij door het Rijk ondersteunde instellingen, of bij VNG en IPO). Daarnaast is het buiten formele contactmomenten om (Bestuurlijk overleg; BNC-overleg) nogal eens afhankelijk van personen of Rijk en decentrale overheden elkaar weten te vinden om na te gaan of een Europees wetsvoorstel wel uitvoerbaar is en om decentrale expertise in te zetten in Europese onderhandelingen. Rijksambtenaren missen evenwel naar het oordeel van respondenten nogal eens het voorstellingsvermogen wat Europese wet- en regelgeving betekent voor gemeenten en provincies en hebben ook niet altijd een prikkel om gemeenten en provincies te betrekken bij Europese onderhandelingen. Bovendien is het niet altijd even gemakkelijk om contact tussen de bestuurslagen te leggen om beleidsinhoudelijke of strategische expertise met elkaar te delen. Respondenten geven regelmatig aan dat de regiodeals wel hebben geholpen om betere relaties met het rijk aan te knopen. De omloopsnelheid van ambtenaren maakt het echter ingewikkeld om duurzame netwerkrelaties tussen de bestuurslagen aan te knopen. Daarmee blijft de relatie met het Rijk ook een lastig peilbare verklaringsfactor van lokale en provinciale Europeanisering.

6.5 Afronding

Kort en goed blijkt zowel uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse capaciteit de belangrijkste verklarende factor van de algehele Europeanisering van gemeenten en provincies te zijn. Dat verklaart voor een deel de verschillen tussen gemeenten onderling, en tussen gemeenten en provincies. Provincies zijn van dermate omvang dat capaciteit voor de onderlinge verschillen minder relevant is. Capaciteit heeft wel vele gezichten: dat gaat van het strategisch vermogen om op de lange termijn ook de Europese dimensie in ogenschouw te nemen, het kunnen leren over mogelijkheden tot Europese subsidies en over de uitvoering van Europees recht, tot de investeringen die vereist zijn om op Europees toneel actief te zijn. Onderlinge samenwerking tussen decentrale overheden en tussen decentrale overheden en het Rijk kan bijdragen aan de Europeanisering van gemeenten en provincies, omdat dat het makkelijker maakt om op Europese integratie in te spelen, waardoor het minder capaciteit van gemeenten en provincies vergt. Het hangt echter van de specifieke situatie af of samenwerking ook daadwerkelijk resulteert in meer Europeanisering. Overheden weten elkaar lang niet altijd te vinden om daadwerkelijk informatie over subsidies en recht over te brengen en inzichten uit de uitvoeringspraktijk, expertise en toegang tot Europese onderhandelingsprocessen te delen.

Inbedding en borging van Europa in de organisatie is een andere belangrijke factor, zo blijkt uit de kwalitatieve analyse. Zo lang Europa niet vanzelfsprekend en integraal onderdeel is van beleid en bestuur, blijft de rol van *individuele trekkers* van betekenis, die hun provincie of gemeente op sleeptouw nemen. Daarmee blijft Europeanisering zeker bij gemeenten wat fragiel. Wat samenhangt met de beperkte inbedding van Europa, is de *relatieve onbekendheid van Europa* in Nederland, waardoor Europa al snel niet als logisch onderdeel van het werk wordt gezien, maar als een extra investering. Optreden op het Europese toneel vergt bovendien extra inspanningen van ambtenaren en bestuurders, zoals het overwinnen van de angst om vreemde talen te spreken, inzicht krijgen in het strategisch speelveld, contacten opbouwen, de sensitiviteit daar tactvol en effectief op te treden en het uithoudingsvermogen om op de langere termijn effectief invloed uit te oefenen.

Grenslocatie van gemeente en provincie blijkt daarnaast een belangrijke factor om meer in te spelen op Europese integratie, geven zowel de kwantitatieve als kwalitatieve analyses aan. Het betreft dan wel vaak de directe samenwerking rondom de grens, en niet Brussels Europa. Factoren als het aandeel lokale partijen in gemeenteraden, het aandeel westerse migranten in de bevolking en de exportoriëntatie van de lokale economie blijken verder niet of nauwelijks van belang te zijn. Wel blijkt *gevoelde urgentie* van belang – of beter gezegd, het relatief gebrek daaraan. Europa wordt over het algemeen wel belangrijk gevonden, maar er zijn allerlei andere kwesties die meer prioriteit krijgen, omdat die als dringender worden ervaren. Dat betekent al met al dat Europeanisering van gemeenten en provincies niet alleen kwestie is van kunnen (capaciteit) en leren kennen (onbekendheid), maar ook van willen (prioriteitsstelling). Dat behelst een politieke keuze die niet aan ons als onderzoekers is. Het volgende hoofdstuk tekent de handelingsperspectieven voor gemeenten en provincies om beter in te spelen op Europese integratie – als ze daarvoor zouden willen kiezen.



Het project "Integrated and Replicable Solutions for Co-Creation in Sustainable Cities" waaraan de Gemeente Utrecht deelneemt en dat wordt gefinancierd met EU-financiering (Horizon 2020) heeft als doel slimme oplossingen te creëren voor energie- en mobiliteitsdiensten die bijdragen aan een betere en duurzamere stedelijke levenskwaliteit.
De foto is ter beschikking gesteld door de gemeente Utrecht.

Hoofdstuk 7

Hoe gemeenten en provincies (beter) op Europese integratie kunnen inspelen

Dit onderzoeksrapport begon met drie vragen: hoe hebben gemeenten en provincies zich aangepast aan de veelzijdige Europese integratie? Waardoor zijn er verschillen tussen gemeenten en provincies te zien in de mate waarin ze zich hebben geëuropeaniseerd? En wat zijn handelingsperspectieven om beter in te spelen op Europese integratie, als gemeenten en provincies dat zouden willen? In dit hoofdstuk krijgen deze vragen op grond van alle bevindingen uit voorgaande hoofdstukken een antwoord.

7.1 De staat van lokale en provinciale Europeanisering anno 2022 verklaard

Subsidies verwerven en Europees recht volgen – Europa is en blijft anno 2022 voor gemeenten en provincies vooral een kwestie van downloaden (zie figuur 7.1). Dat vinden ze het meest van belang en op die aspecten van Europese integratie hebben ze zich het meest aangepast, ook al vinden heel wat gemeenten en provincies dat ze nog goed Europees recht kunnen uitvoeren. Daarmee zijn gemeenten en provincies eerst en vooral policy-takers, waarbij de Europese Unie met geld en wetten gemeenten en provincies meer in lijn met haar beleid wil laten handelen. Niettemin kan Europees recht en Europese subsidies bijdragen aan de beleidsdoelen van gemeente en provincie als die overlappen met het Europees beleid.

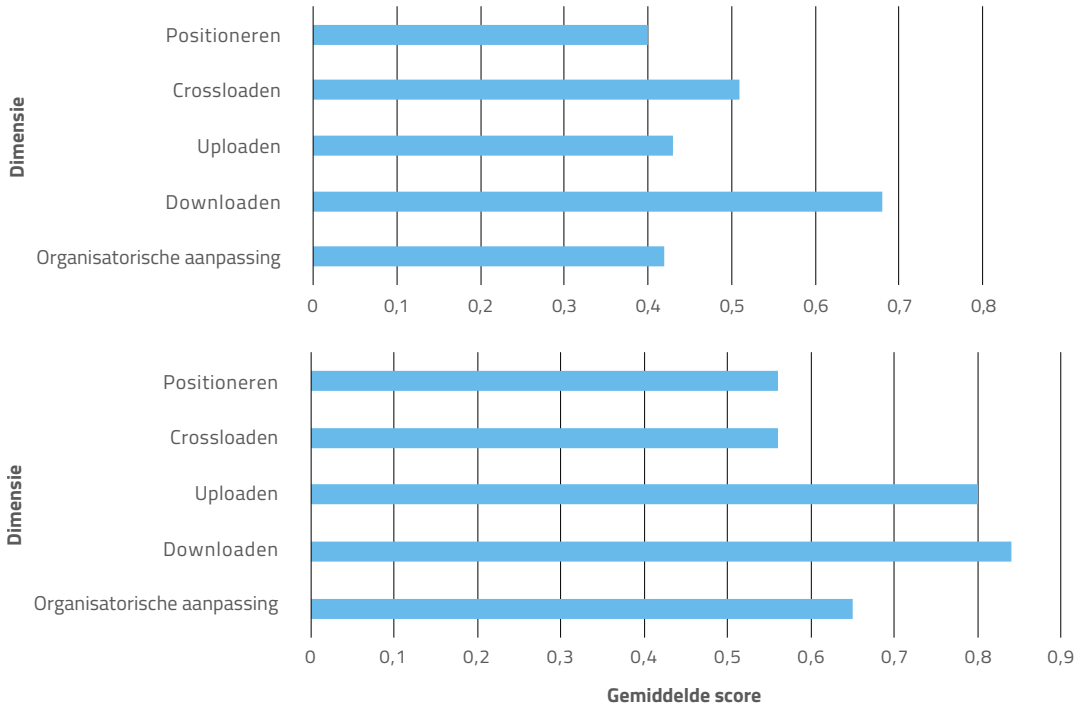
Gemeenten en provincies spelen in mindere mate ook in op de mogelijkheden om expertise en invloed via Europese netwerken te verwerven. In nog mindere mate zijn ze ook actief als *policy-makers* die hun stempel via de Europese netwerken op de Europese besluitvorming proberen te drukken. Ze hebben met het downloaden van recht en subsidies van Europa, het uploaden van belangen naar Europa en het horizontaal samenwerken concurreren in Europa ook vaak organisatorische aanpassingen gedaan, zoals de vaststelling van een Europa-strategie, het instellen van een EU-team en een portefeuillehouder Europa in het college. Nadere analyse laat daarbij zien dat de Europese dimensie vaak nog niet vanzelfsprekend en integraal onderdeel van het hele bestuur en beleid is. Soms reageren gemeenten slechts ad hoc en gefragmenteerd op Europa, andere gemeenten en ook provincies proberen Europa te verweven in hun beleid en bestuur, terwijl slechts in enkele gemeenten en provincies Europa organisatiebreed ingebed en

geborgd is. Europeanisering van vooral gemeenten blijft zo fragiel en vaak afhankelijk van ondernemende ambtenaren en bestuurders.

Met name onder gemeenten zijn er nog grote verschillen in de mate waarin zij zich hebben aangepast aan Europese integratie. Op de meetlat van Europeanisering die in dit rapport ontwikkeld is, varieerde dat van verwaarloosbaar tot bijna maximaal. De gemiddelde Europeanisering van provincies is hoger dan die van gemeenten. De onderlinge verschillen tussen provincies zijn ook kleiner. Capaciteit blijkt een belangrijke verklarende factor te zijn waarom provincies gemiddeld genomen meer geëuropeaniseerd zijn dan gemeenten en dat gemeenten onderling variëren. En capaciteit behelst niet alleen financiële middelen en personeel, maar ook het strategisch vermogen en lerend vermogen om Europees recht correct uit te voeren, Europese subsidies te verwerven, Europa te beïnvloeden, deel te nemen aan Europese netwerken en zich te profileren op Europese markt. Samenwerking met andere decentrale overheden en het Rijk kan wel de capaciteit vergroten om in te spelen op Europese integratie, maar die blijft soms sterk afhankelijk van het specifieke doel of de persoonlijke contacten. Verder legt Europa het qua bekendheid en urgentie af tegen de Haagse (en lokale) waan-van-de-dag. Dat remt Europeanisering af. In grensgebieden ligt dat anders, ook al is daar de oriëntatie meer op de specifieke aanpak van grensproblematiek dan op Brussel. Met de beperkte inbedding van de Europese dimensie van beleid en bestuur, blijft Europeanisering vaak nog afhankelijk van individuele personen en geen vanzelfsprekend en integraal onderdeel.

Figuur 7.1

Belang van dimensies van Europeanisering bij gemeenten en provincies



7.2 Handelingsperspectieven om beter in te spelen op Europese integratie

Lokale en provinciale Europeanisering is slechts deels een specifiek EU-gerelateerd probleem, bijvoorbeeld omdat de Europese Unie minder bekend terrein is in provincies en gemeenten dan Den Haag. Evenzeer laten echter de algemene uitdagingen voor lokaal en provinciaal Nederland hun sporen na in de manier waarop gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie. Door de omloopsnelheid van ambtenaren is het lastig om hun expertise te behouden, en ook lastiger om duurzame netwerken op te bouwen tussen decentrale overheden onderling en met het Rijk. Dat speelt de Europeanisering van gemeenten en provincies parten, maar ook op allerlei andere beleidsdomeinen. Daarnaast leggen de waan-van-de-dag en het takenpakket al groot beslag op gemeenten en provincies. De financiële middelen en personeel zijn soms maar beperkt, niet alleen om in te spelen op Europese integratie maar ook op allerlei andere vlakken. Daarnaast ontbreekt het nog regelmatig aan het vermogen om voor de langere termijn (zeg 20 jaar) een strategie te formuleren, verpakt in een verhaal met een pakkend zelfbeeld, en uitgewerkt met heldere beleidsdoelen. Die zou niet alleen richting kunnen geven aan de interne coördinatie en externe samenwerking op Europese dossiers, maar ook op binnenlandse dossiers.

Ook is een integrale beleidsaanpak überhaupt lastig, om rekening te houden met verschillende beleidsdomeinen en diverse bestuurslagen. Zeker voor kleinere gemeenten is de provinciehoofdstad soms al ver weg, laat staan Den Haag of Brussel, om noodzakelijke expertise en inzichten te kunnen uitwisselen. Evenzeer zijn voor heel wat Rijksambtenaren gemeenten en provincies ver weg. Er bestaat soms weinig voorstellingsvermogen van de lokale en provinciale werkvloer. Dat maakt het niet alleen lastig voor gemeenten en provincies om bij de Nederlandse regering voor de onuitvoerbaarheid van Europese wet- en regelgeving aandacht te vragen, maar ook van allerlei andere wet- en regelgeving.

Dat Europeanisering afhankelijk is van dergelijke fundamentele uitdagingen in de gemeentelijke en provinciale organisaties en de interbestuurlijke verhoudingen tempert enerzijds de verwachting dat het snel te fixen is om gemeenten en provincies beter op Europese integratie in te laten spelen. Anderzijds biedt het ook aanknopingspunten om met het aanpakken van die fundamentele uitdagingen gelijktijdig Europeanisering te versterken. Dat biedt ook het voordeel dat betrokken spelers misschien makkelijker zijn te overtuigen om in het algemeen een heldere strategie te ontwikkelen en de relaties tussen de bestuurslagen te verbeteren, dan heel specifiek op Europees bewustzijn en Europese vaardigheden in te zetten.

- ***Formuleer een heldere strategie met de Europese dimensie daarin verweven***

  Toen een EU-medewerker in een gemeente scherper in kaart bracht wat de strategische doelen van elke beleidsafdeling waren om zo te zien waar die overlappen met EU-doelen, was de reactie ook dat het prettig was dat daardoor die strategische doelen überhaupt eens goed in beeld kwamen. Zo'n exercitie draagt dus zowel bij aan de algemene strategische oriëntatie van een overheid, als aan Europeanisering ervan. Want een heldere inhoudelijke strategie is daar wel van belang. Die biedt namelijk de mogelijkheid een zinvolle selectie te maken op welke Europese subsidies een gemeente of provincie zich richt. Daardoor worden subsidies niet ad hoc binnen gehaald, maar dragen ze

bij aan de beleidsdoelen. Daarmee worden subsidies ook niet zozeer afgerekend op hun boekhoudkundig effect, zoals nu vaak het geval is met alle scoringlijstjes hoeveel subsidies overheden hebben binnengehaald, maar op hun inhoudelijke bijdrage aan de strategische doelen.

Een duidelijke strategie geeft ook focus om in doelgericht en selectief belangen te behartigen in de grote Brusselse besluitvormingsmachine. Vanwege het arbeidsintensieve karakter van Europese belangenbehartiging zal dat vaak indirect zijn, via een grote buurgemeente, provincie, VNG of Europees netwerk. Een duidelijke strategie geeft echter wel de basis om ook een boodschap te kunnen meegeven aan die grotere partners. Daarnaast biedt een duidelijke strategie ook de ondergrond om als gemeente, provincie of regio bekend te komen staan als de specialist in een bepaalde bedrijvigheid of expertise, zodat het ook aantrekkelijk is voor overheden, kennisinstellingen en bedrijven in binnen- en buitenland (inclusief de Europese Commissie). Dat biedt niet alleen meer mogelijkheden om beleid te beïnvloeden, maar ook om zich te onderscheiden op de Europese markt. Met een duidelijke strategie waarin Europa is verweven, is het ook makkelijker om bestuur, management en directie te overtuigen om middelen en mensen in te zetten om ook de Europese dimensie van de strategische opgaven vanzelfsprekend mee te nemen – en niet als extra werkzaamheden te beschouwen waarvoor apart uren en geld moeten worden ingezet. Een strategie met een Europese dimensie geeft zo dus de mogelijkheid om minder ad hoc en meer als vanzelfsprekend (indirect) in te spelen op Europese integratie.

- ***Maak rijksambtenaren bewust van de lokale en provinciale uitvoeringspraktijk***
  Om rijksambtenaren meer bewust te maken van de lokale en provinciale uitvoeringspraktijk, zouden gemeenten en provincies een vast onderdeel van inwerk- en opfrisprogramma's moeten zijn. Dat kan niet alleen het voorstellingsvermogen onder rijksambtenaren vergroten, maar ook netwerkvorming tussen bestuurslagen bevorderen. Door zo rijksambtenaren te 'lokaliseren' en 'provincialiseren', zou het voor gemeenten en provincies makkelijker kunnen worden te Europeaniseren – doordat Den Haag beter rekening houdt met de uitvoerbaarheid van Europese wet- en regelgeving en ook beter toegang verleent tot Europese belangenbehartiging.

- ***Werk samen om zo capaciteit te vermeerderen, zoals uitlenen van juristen en betere integratie van Haagse en Europese lobby***
  Decentrale overheden kunnen onderling capaciteit delen, om zo in een krappe arbeidsmarkt toch te proberen zo goed mogelijk hun werk te doen. Dat draagt ook bij aan Europeanisering, door bijvoorbeeld aanbestedingsjuristen of milieurechtspecialisten aan elkaar uit te lenen. Goede relaties tussen regiogemeenten kunnen verder eraan bijdragen dat lokale taken zoals jeugdzorg goed geregeld zijn. Evenzeer kunnen ze helpen om afspraken te maken wie de belangen van de regio inbrengt op Europees niveau en hoe de regionale economie zich onderscheidt op de Europese binnenmarkt. Provincies hebben met het Huis van de Nederlandse Provincies het goede voorbeeld gegeven hoe gezamenlijke afspraken kunnen helpen om beter in te spelen op Europese integratie. Als zowel individueel als gezamenlijk provincies de Haagse en Europese lobby samenvoegen, en zo Europa meer vervlechten door de beleidsdossiers, zou dat de samenwerking

tussen IPO en HNP kunnen verbeteren. Betere coördinatie binnen gemeentelijk en provinciaal Nederland is ook van belang om expertise te kunnen inbrengen om invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming, juist ook via de Nederlandse regering in de Raadswerkgroepen. De verhouding tussen decentrale overheden en Rijk is wat dat betreft niet alleen kwestie van elkaar kunnen en willen vinden – al dan niet door meer geïnstitutionaliseerd overleg naast het BNC-overleg – maar ook of gemeentelijk en provinciaal Nederland kan leveren.

- ***Europa standaard onderdeel in inwerk- en opfrisprogramma's***
  Zoals gezegd, bovenstaande algemene opgaven zijn niet zo makkelijk te realiseren – anders hadden de decentrale overheden al lang een effectieve strategie en goede interbestuurlijke verhoudingen. Maar het maakt wel bewust dat beter inspelen op Europese integratie niet slechts een kwestie is van EU-specifieke handelingsperspectieven. Niettemin zijn er ook oplossingsrichtingen nodig die wel direct aan Europa gerelateerd zijn. Dat betreft allereerst het beter kennen van Europa. Dat is ten dele een aangelegenheid voor middelbaar onderwijs en opleidingen als milieukunde, planologie en bestuurskunde. Het betreft ook de instrumenten om Europa te verweven door beleid en bestuur, zoals besproken in hoofdstuk 2. Europa zou een standaardonderdeel moeten worden van het inwerk- en opfrisprogramma van beleidsambtenaren, politici en bestuurders. Cursusaanbod over lobbyen zou vanzelfsprekend een Europees onderdeel moeten hebben. Niet om alle medewerkers in gemeenten en provincies te verleiden om zelf te gaan lobbyen in Europa, maar om de houding te bevorderen dat ze op zoek gaan hoe ze zo effectief mogelijk de belangen van hun gemeente of provincie kunnen (laten) doen op Europees niveau. Daarnaast is een EU-team altijd nodig binnen een provincie, gemeente of samenwerkingsverband, omdat EU als proces ook een vak is – naast beleidsinhoudelijke terreinen als ruimtelijke ordening en veiligheid.

- ***Breng informatie actief naar gemeenten en provincies***
  Over de uitvoering van Europees recht, het verwerven van Europese subsidies, het voeren van een Europese lobby, het positioneren van een regio in de Europese economie… er is al heel wat informatie daarover beschikbaar. Bij VNG, het IPO en het Kenniscentrum Europa Decentraal bijvoorbeeld. Die informatie landt echter nog niet daar waar er behoefte aan is. Bij gebrek aan kennis is het immers lastig om precies aan te geven welke informatie nodig is. Bovendien is de informatie vaak passief beschikbaar. Verschillende keren gaven respondenten in dit onderzoek daarom aan om het water naar het paard te brengen – informatie actief naar de decentrale overheden uit te dragen. Naar analogie van Democratie in Actie, waarin het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG op verzoek de democratische kwaliteit van een gemeente scande, zou het Kenniscentrum Europa Decentraal een Europa-schouw bij een provincie of gemeente thuis kunnen doen. Voorlichten door doorlichten. Op die manier zou het kenniscentrum gelijk informatie kunnen verzamelen over eventuele uitvoeringsproblemen van Europese wet- en regelgeving.

- ***Versterk het democratisch mandaat van Europese belangenbehartiging***
  Gemeenten en provincies onderscheiden zich van andere belangenbehartigers doordat zij democratisch gelegitimeerd zijn. Dat is ook een reden waarom bedrijven soms graag met (decentrale) overheden samenwerken bij Europese belangenbehartiging. Commerciële belangen overtuigen minder goed dan een somber sociaaleconomisch perspectief voor inwoners. Kenmerkend is dat bij het Europees beleid de volksvertegenwoordiging van gemeenten en provincies, een zeer bescheiden rol speelt, laat staan de burgers zelf,. Er is ook twijfel onder ambtenaren en bestuurders of gemeenteraden en Provinciale Staten nauw betrokken moeten worden bij Europese belangenbehartiging. Als echter gemeenten en provincies de democratische kaart zouden willen uitspelen, dan zouden ze er ook werk van moeten maken om de volksvertegenwoordiging te betrekken. Dat is met de beperkte interesse en kennis van raadsleden nog niet gemakkelijk. De vorming van een werkgroep of de aanwijzing van enkele rapporteurs die namens de raad of Staten de Europese activiteiten volgen, zou echter een eerste stap kunnen zijn, om ook in dit onderdeel van het bestuur Europa meer vanzelfsprekend te maken.

- ***Het gaat niet om voor of tegen Europa, maar om de belangen van gemeente en provincie***
  Lang niet alle politici, bestuurders en ambtenaren hebben evenveel op met Europese integratie en wat daaruit voortvloeit, zoals beknellende rechtsregels, arbeidsmigranten, bedrijven die makkelijker kunnen vertrekken, en ga zo maar verder. Niettemin is ook waar euroscepsis sterk leeft, het besef te zien dat Europees handelen nodig is om de belangen van de gemeente of provincie te behartigen. De afwegingen om als gemeente of provincie al dan niet in te spelen op Europese integratie in hoofdstuk 2 zijn dan ook niet principieel maar meer van praktische aard. Het inperken van de kosten van Europese wet- en regelgeving door daar nationaal en Europees invloed op uit te oefenen, helpt juist gemeenten en provincies. Europese subsidies verwerven om economisch perspectief te bieden aan een gezond en leefbaar platteland, helpt juist gemeenten en provincies. Ook al ben je op Europa tegen, je kan er nog wel gebruik van maken. Zoals een lokale bestuurder die op het Europees toneel succesvol zijn stempel heeft weten te drukken op een aantal dossiers, stelde: “Ik ben helemaal geen Europeaan, maar ik ben er wel ingerold omdat ik (...) een pragmatisch bestuurder [ben, HV].”

7.3 Europeanisering decentraal: Niet altijd ad hoc, maar nog niet vanzelfsprekend

Dit rapport liet zien dat in de afgelopen dertig jaar allerlei gemeenten en alle provincies de keuze hebben gemaakt om Europa te proberen te verweven door hun hele beleid en bestuur heen. Daarmee hebben ze de ad hoc-fase verlaten, waarin Europese integratie hen vooral overkwam. Vooral kleinere gemeenten verkeren nog wel in de ad hoc-fase. Zij staan voor de keuze om al dan actief in te spelen op Europese integratie. Waar die keuze al wel is gemaakt, is Europa vaak geen vanzelfsprekendheid. De Europa-keuze moet steeds worden herbevestigd. Als gemeenten, provincies en hun samenwerkingsverbanden zoals VNG en HNP meer willen inspelen op de beperkingen en mogelijkheden van Europese integratie, dan biedt dit rapport aanknopingspunten om Europa een vanzelfsprekend onderdeel te maken van het hele beleid en bestuur.

De uitvoering van het plan 'Wielwijk sterk en weerbaar' in de gemeente Dordrecht is gerealiseerd met EU-financiering en is onderdeel van het Life Critical project dat als doel heeft om bestaande woonwijken voor te bereiden op hittestress en klimaatverandering.
De foto is ter beschikking gesteld door de gemeente Dordrecht.

Afkortingen

AAC	Ambtelijke Adviescommissie
AEBR	Association of European Border Regions
AER	Assembly of European Regions
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
B&W	Burgemeester en Wethouders
BAC	Bestuurlijke Adviescommissie
BENEGO	Belgisch-Nederlandse GrensOverleg
BNC	Beoordelingscommissie Nieuwe Commissievoorstellen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
CPMR	Conference of Peripheral Maritime Regions
EFMZVA	Europees Fonds voor Maritieme Zaken, Visserij en Aquacultuur
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ESF+	het Europees Sociaal Fonds Plus
EU	Europese Unie
G4	Grote vier gemeenten
G40	Netwerk van 41 (middel)grote steden
GS	Gedeputeerde Staten
HNP	Huis van de Nederlandse Provincies
IBDT	Interbestuurlijk Dossierteam
ICLEI	Local Governments for Sustainability
IOB	Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
IPO	Interprovinciaal Overleg
K80	Netwerk van kleine gemeenten
LGBTQI+	lesbian, gay, bisexual, transgender, queer en intersex – plus
M50	Netwerk van middelgrote gemeenten
MFK	Meerjarig Financieel Kader
N	aantal
NG4	Noordelijke Grote 4 (Groningen; Leeuwarden; Assen; Emmen)
P10	Samenwerkingsverband van grote plattelandsgemeenten
PA	Public Affairs
POP	Plattelands Ontwikkelings Programma
PS	Provinciale Staten
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RRF	Recovery and Resilience Facility
SD	Standaarddeviatie
SDG	Sustainable Development Goals
SER	Sociaal-Economische Raad
SSN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Begrippenlijst

Europese integratie	De vrijwillige vorming van nauwere economische, sociale en politieke banden tussen landen in Europa
Europeanisering	Aanpassing aan Europese integratie
Organisatorische aanpassingen	Vorm van Europeanisering; betreft zowel aanpassingen binnen een overheidsorganisatie als tussen overheidsorganisaties
Downloaden	Vorm van Europeanisering; Betekent het voldoen aan Europees beleid, vooral door Europees recht uit te voeren en Europese subsidies te verwerven
Uploaden	Vorm van Europeanisering; behelst beleidsbeïnvloeding en belangenbehartiging op Europees niveau
Crossloaden	Vorm van Europeanisering; betreft het deelnemen aan samenwerkingsverbanden en netwerken met decentrale overheden elders in de Europese Unie, om bijvoorbeeld kennis uit te wisselen
Positionering in de Europese markt	Vorm van Europeanisering; behelst de aanpassing aan het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen binnen de Europese markt, door onder meer een aantrekkelijk vestigingsklimaat te bieden
Raad van Europa	Europese organisatie met 46 lidstaten, die zich inzet voor democratie en mensenrechten. Geen onderdeel van de Europese Unie.
Congres van Lokale en Regionale Overheden	Onderdeel van Raad van Europa, met vertegenwoordigers van respectievelijk lokale en regionale overheden. Heeft versterking van decentrale democratie als doel.
Europese Unie	Europese organisatie met 27 lidstaten, met bevoegdheden op het vlak van onder meer landbouw, visserij, marktwerking, internationale handel, milieu, consumentenrechten en monetair beleid.
Europese Raad	Onderdeel van de Europese Unie, waarin de regeringsleiders en/of staatshoofden van de lidstaten bijeen komen. Zet vaak de belangrijkste beleidslijnen voor de EU uit.
Europese Commissie	Onderdeel van de Europese Unie; leden worden aangedragen door de nationale lidstaten; is afhankelijk van steun van het Europees Parlement. Doet nagenoeg alle beleids- en begrotingsvoorstellen, voorbereid in haar directoraten-generaal en diensten (soort van ministeries). Kijkt ook toe op de uitvoering van Europese wet- en regelgeving
Raad van de Europese Unie	Onderdeel van de Europese Unie, waarin de lidstaten op ministersniveau zijn vertegenwoordigd. Kent verschillende samenstellingen op basis van beleidsterrein. Besluit met het Europees Parlement over beleids- en begrotingsvoorstellen van de Europese Commissie. Inbreng van de Raad wordt voorbereid in raadscomités en raadswerkgroepen (met ambtenaren uit de nationale lidstaten) en COREPER (met de permanente vertegenwoordigers bij de EU uit de lidstaten). De Raad heeft een eigen ondersteund ambtelijk apparaat, het Raadssecretariaat.
Europees Parlement	Onderdeel van de Europese Unie, rechtstreeks verkozen door de EU-burgers. Heeft 705 leden, waarvan 29 Nederlandse Europarlementariërs. Besluit samen met de Raad van de Europese Unie over beleids- en begrotingsvoorstellen van de Europese Commissie. Controleert ook de Europese Commissie. Opereert op basis van ideologische fracties.

Europees Comité van de Regio's	Onderdeel van de Europese Unie, dat gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt over Europese voorstellen namens sub-nationale overheden in de Europese Unie. Kent 327 leden, waarvan 12 uit Nederland. Opereert deels op basis van ideologische fracties.
Rapporteur	Iemand die namens zijn organisatie (zoals Europees Parlement en het Europees Comité van de Regio's) het standpunt over een bepaald Europees voorstel voorbereidt.
Triloog	Overleg tussen Europese Commissie, Europees Parlement en Raad van de Europese Unie om tot overeenstemming te komen over een bepaald begrotings- of beleidsvoorstel.
Hof van Justitie van de Europese Unie	Onderdeel van de Europese Unie; leden worden aangedragen door de nationale lidstaten. Geeft bindende uitleg over Europees recht als het daartoe wordt verzocht door nationale rechters. De Europese Commissie kan het Hof verzoeken een lidstaat te veroordelen voor het niet naleven van Europees recht.
Permanente Vertegenwoordiging	De vertegenwoordiging ("ambassade") van een lidstaat bij de Europese Unie met nationale ambtenaren. Wordt geleid door de Permanent Vertegenwoordiger.
BNC	Interdepartementaal ambtelijk overlegorgaan dat nieuwe voorstellen van de Europese Commissie beoordeelt en de inzet van de Nederlandse regering in de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad opstelt (het zogeheten BNC-fiche). Na vaststelling door de ministerraad wordt een BNC-fiche gestuurd naar de Eerste en Tweede Kamer voor eventuele bespreking. VNG en IPO zijn vertegenwoordigd in het BNC.
IBDT	Interbestuurlijk Dossierteam; team bestaande uit medewerkers van departementen en decentrale overheden die een Europees onderhandelingsdossier volgen.
Triple helix	Samenwerking tussen overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven om de kenniseconomie te innoveren. In geval van quadruple helix doet ook de maatschappij, zoals maatschappelijke en non-gouvernmentele organisaties, mee.

Literatuurlijst

- Aarnoudse, D. en Vollaard, H. (2021). *Hoe Nederlandse gemeenten zich aanpassen aan globalisering*. (paper gepresenteerd op het NIG congres, Utrecht).
- AIV (2016). *Goed geschakeld: Over de verhouding tussen regio en de EU* (rapport no. 100). Den Haag: AIV.
- Barbehön, M. (2016). Europeanisation as discursive process: Urban constructions of Europe and the local implementation of EU directives. *Journal of European Integration, 38*(2), 163–177.
- Boekelman (2021). *Globalisering binnen de gemeentegrenzen: Een kwalitatief onderzoek naar de internationalisering van Nederlandse gemeenten* (Masterscriptie Universiteit Utrecht).
- Boisen, M., Groote, P., Terlouw, K., & Couwenberg, O. (2018). Patterns of place promotion, place marketing and/or place branding in Dutch municipalities. *Place Branding and Public Diplomacy*, 14(2), 78-88.
- Bondarouk E. (2019). *The practice of making EU policies work: Implementation performance, local governments, and air quality* (Dissertatie Radboud Universiteit Nijmegen).
- Bondarouk, E. en Liefferink, D. (2017). Diversity in sub-national EU implementation: The application of the EU ambient air quality directive in 13 municipalities in the Netherlands. *Journal of Environmental Policy & Planning,* 19(6), 733–753.
- Boogers, M. en Eckhardt, F. (2020). *Wethouders van lokale partijen in de regio, de provincie, Den Haag en Brussel*. Enschede: Universiteit Twente.
- Brenner, N. (1999). Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe. *Review of International Political Economy,* 5(1), 1-37.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies,* 10(4), 297-324.
- Cairney, P. (2018). Three habits of successful policy-entrepreneurs. *Policy & Politics*, 46(2), 199-215.
- Callanan, M., & Tatham, M. (2014). Territorial interest representation in the European Union: Actors, objectives and strategies. *Journal of European Public Policy,* 21(2), 188–210.
- Callanan, M. en Tatham, M. (2021). Regional and local government and the European Union. In: M. Callanan en J. Loughlin (red.). *A research agenda for regional and local government*. Cheltenham: Edward Elgar. 97-109.
- Candel, J. (2021). The expediency of policy integration. *Policy studies*, 42(4), 346-361.
- Dalmeijer, N. (2016). *Europeanisering van kleine gemeenten in een systeem van multilevel governance* (Bachelorscriptie Universiteit Leiden).
- Decisio (2016). *Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen*. Amsterdam: Decisio.

- Dijkstra, L., Garcilazo, E., en McCann, P. (2013). The economic performance of European cities and city regions: Myths and realities, *European Planning Studies*, 21(3), 334-354.
- Dukes, Th. en Wusten, H. van der (2014). Hesitant Europeanisation: Two decades of practice in two city governments. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 105(5), 630-635.
- Eijkelenboom, A. (2020). De uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Nederlandse gemeenten (Bachelorscriptie Universiteit Utrecht).
- Eshuis, J. en Klijn, E.-H. (2017). City branding as governance strategy. In: J. Hannigan en G. Richards (red.). *The SAGE handbook of new urban studies*. Londen: Sage. 92-106.
- Evers, D. en Tennekes, J. (2014). *De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Exter, R. den, Lenhart, J. en Kern, K. (2015). Governing climate change in Dutch cities: anchoring local climate strategies in organisation, policy and practical implementation, *Local Environment*, 20(9), 1062-1080.
- Figee, E., Gosselt, J., Linders, P. en Jong, M. de (2016). The home front: Internal organization of public affairs in Dutch subnational governments. *Journal of Public Affairs*, doi.org/10.1002/pa.1641.
- Fleurke, F. en Willemse, R. (2006). The European Union and the autonomy of sub-national authorities: Towards an analysis of constraints and opportunities in sub-national decision-making, *Regional & Federal Studies*, 16(1), 83-98.
- Fricke, C. (2021). The Europeanization of metropolitan regions from below: Comparing the European engagement of two archetypical metropolises. *European Urban and Regional Studies*, 28(3), 316-329.
- Goedings, S., Perton, E. en Vermeer, L. (red.) (2010). *Europese milieuwetgeving en decentrale overheden*. Den Haag: Sdu.
- Gollata, J. en Newig, J. (2017). Policy implementation through multi-level governance: Analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1308-1327.
- Goorhuis, M. (2020). *Toepassing van EU-richtlijn 2016/2102 door Nederlandse gemeenten* (Bachelorscriptie Universiteit Utrecht).
- Groenleer, M. en Hendriks, F. (2020). Subnational mobilization and the reconfiguration of central-local relations in the shadow of Europe: The case of the Dutch decentralized unitary state. *Regional & Federal Studies*, 30(2), 195-217.
- Gröbe, B., Grohs, S. en Porth, J. (2022). Local responses to European integration: Patterns of Europe-related activities of German local governments. *Local Government Studies,* DOI: 10.1080/03003930.2022.2105840
- Guderjan, M. en Verhelst, T. (2021). *Local government in the European Union: Completing the integration cycle.* Cham: Palgrave MacMillan.
- Gulik, E. van der (2019). *Grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van veiligheid* (Bachelorscriptie Universiteit Utrecht).
- Heinelt, H. en Bertrana, X. (red.) (2011). *The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, départments and Landkreise in comparison*. Londen: Routledge.
- Heinelt, H., en Niederhafner, S. (2008). Cities and organised interest intermediation in the EU multilevel governance. *European Urban and Regional Studies,* 12(2), 173–187.

- Hessel, B. (2003). De rol van de Nederlandse decentrale overheden in het Europese wetgevingsproces. *RegelMaat, 2*, 46–68.
- HNP/ IPO werkgroep (2023). *Europese samenwerking*.
- Hoetjes, B. (2000). *Het tussenbestuur en het buitenland: De Nederlandse provincies en Europa*. Den Haag: Instituut Clingendael.
- Hoetjes, B. (2009). Trends and issues in municipal twinnings from the Netherlands. *Habitat International,* 33, 157–164.
- Hospers, G.-J., Verheul, W.-J. en Boekema F. (red.) (2011). *Citymarketing voor de hype: Ontwikkelingen, analyse en strategie*. Den Haag: Boom / Lemma.
- Howlett, M. en Saguin, K. (2018), *Policy capacity for policy integration: Implications for the Sustainable Development Goals* (Working Paper No.: LKYSPP 18-06). Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy.
- Huber, G. P. (1991). Organizational learning: The contributing processes and the literatures. *Organization science*, 2(1), 88-115.
- Huggins, C. (2018). Subnational government and transnational networking: The rationalist logic of local level Europeanization. *Journal of Common Market Studies,* 56(6), 1263–1282.
- IOB (2021). *Tactisch en praktisch: Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- IPO (2012). *Strategische notitie 'Europastrategie IPO'.*
- ITEM (2020). *Grenseffectenrapportage*. Maastricht: Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. Londen: Sage.
- Kern, K. en Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and multi-level governance: Governing climate change through transnational municipal networks. *Journal of Common Market Studies,* 47(2), 309–332.
- Kiers, M. (2014). *Er zijn meerdere wegen die naar Brussel leiden: Strategie en doelbereiking van Nederlandse provincies in Europa* (Dissertatie Universiteit Twente).
- Klein, L. (2022). *Europeaniseren kan je leren: Een kwalitatief onderzoek naar het leervermogen en de leerprocessen om te Europeaniseren van Nederlandse gemeenten* (bachelorscriptie Universiteit Leiden).
- Labovic, M. (2023). *Lobbyist van Zeeland*. Amsterdam: SWP.
- Landua, D. (2012). *Abschlussbericht zur Difu-Umfrage: EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen*. Deutsches Institut für Urbanisitik.
- Lange, de E., Wessel, R.A. en Groenendijk, N. (2015). *Europa als kans: Better regulation voor Nederlandse medeoverheden*. Enschede: Universiteit Twente.
- Marks, G., Hooghe, L. en Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies,* 34(3), 341–378.
- Marshall, A. (2005). Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction. *Journal of European Public Policy,* 12(4), 668–686.
- Mastenbroek, E., Zwaan, P. en Liefferink, D. (2013). *Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag. Een onderzoek naar de positie van provincies in Europese Beleidsvorming.* Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Mastenbroek, E. en Zwaan, P. (2022). *Van onderen! Een verkenning van de (on) mogelijkheden van omkering in de context van de Europese Unie*. (Onderdeel van de VNG Verenigingsstrategie 2030).
- Melissen, J. en R. van der (2007). *City diplomacy: The expanding role of cities in international politics*. Den Haag: Instituut Clingendael.
- Monrooij, E. (2021). *Kennis delen over de grens: 'Voor wat, hoort wat?'* (Masterscriptie Universiteit Utrecht).
- Noordergraaf (2019). *Implementatie van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie op decentraal niveau* (Bachelorscriptie Universiteit Utrecht).
- Otjes, S. en Ostaaijen, J. van (2021). Lokale partijen tussen eenheid en verscheidenheid. *Bestuurswetenschappen*, 75(4), 6-9.
- Ouden, N. den (2015). *Europese subsidies en multi-level governance* (Bachelorscriptie Universiteit Leiden).
- Pan, J. (2011). Local authorities in the Council of Europe: Implications for the European Union. In: E. van Bever, H. Reynaert en K. Steyers (red.). *The road to Europe: Main street or backward alley for local governments in Europe?* Brugge: Vanden Broele. 165-188.
- Pagter, E. de (2018). *Gemeenten in Europa: Beleidsbeïnvloeding en beleidsuitvoering* (Bachelorscriptie Universteit Utrecht).
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban & Regional Studies,* 10, 153–171.
- Pierre, J. (2019). Multilevel Governance as strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 103-116.
- Pierre, J. (2013). *Globalization and governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Platform31 (2021). *Netwerkkaart Europa: Nederlandse steden en hun samenwerking in Europese netwerken en programma's*. Den Haag: Platform31.
- Platform31 (2022). *EU-subsidies: Hoe gaan kleine gemeenten te werk?* Den Haag: Platform31.
- Poel van der C. (2016). *Europeanisering van plattelandsgemeenten* (Bachelorscriptie Universiteit Leiden).
- Raad van Europa (2019). *Human rights handbook for local and regional governments: Volume 1*. Straatsburg: Raad van Europa.
- Raad van State (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.
- Raad van State (2013). *Het kán beter: derde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.
- Raad van State (2016). *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). *Het einde van het blauwdruk-denken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*. Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2013). *Met Europa verbonden. Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*. Den Haag: ROB.
- Rekenkamer Groningen (2021). *Weten hoe Abraham de mosterd haalt: Subsidieverwerving door de gemeente Groningen.* Groningen: Rekenkamer Groningen/ BMC.

- Rooij, R. de (2002). The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy,* 9(3), 447–467.
- Rooij, R. de (2003). *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie*. Deventer: Kluwer.
- Rynck, S. de (1997). Belgian local government: Far away from Brussels. In M. Goldsmith en K. Klausen (red.). *European integration and local government*. Edward Elgar. 121-145.
- Schultze, C. J. (2003). Cities and EU governance: Policy-takers or policy-makers? *Regional & Federal Studies,* 13(1), 121–147.
- Scott, A., Holtby, R., East, H. en Lannin, A. (2021). Mainstreaming the environment: Exploring pathways and narratives to improve policy and decision-making. *People and Nature*, 4, 201-217.
- SER Noord-Nederland (2021). *Focus en organisatie voor integrale investeringsprogrammering voor de bevordering van brede welvaart in Noord-Nederland tot 2030*. Groningen: SER Noord-Nederland.
- Soons, M. (2016). *Europa om de hoek: Een vergelijkend onderzoek naar de mate van Europeanisering in grensgemeenten en niet-grensgemeenten* (Bachelorscriptie Universiteit Leiden).
- Steunenberg B et al. (2012). *"Wij doen dat zo": Onderzoek naar de grenseffecten van Europees beleid*. Den Haag: Instituut Bestuurskunde Universiteit Leiden.
- Tatham, M. (2010). With or without you? Revisiting territorial state-bypassing in the EU interest representation. *Journal of European Public Policy,* 17(1), 76–99.
- Topal, S. (2015). *Klimaatbeleid in een wereld van multi-level governance* (Bachelorscriptie Universiteit Leiden).
- Tosun, J. en Lang, A. (2017). Policy integration: mapping the different concepts, *Policy Studies*, 38(6), 553-570.
- Treib, O. (2014). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living reviews in European Governance*, 9(1), 1-47.
- Tweel, R. van den (2010). De Wet NErpe: Een onmisbare papieren tijger? *RegelMaat*, (25)5, 250-260.
- Verhelst, T. (2017). Processes and patterns of urban Europeanisation: Evidence from the EUROCITIES network. *International Journal of Urban Planning,* 13(1), 75–96.
- Verhelst, T. (2018). Inside the municipal lobby: Explaining local government influence on the new EU public procurement directives. *Lex Localis Journal of Local Self-Government,* 16(1), 193–214.
- Verhelst, T. (2019). Vlaamse steden en gemeenten in de EU: van onverschillig naar proactief? Een stand van zaken anno 2019. In: H. Reynaert (red.), *Verrekijkers voor lokale besturen: Een lange(re) termijnvisie?*. Brugge: Vanden Broele. 75-103.
- Verhelst, T., Van Bever, E. en Reynaert, H. (2015). Europese programma's en subsidies voor Vlaamse gemeenten: een surveyanalyse van de activiteit en determinanten tijdens de programmaperiode 2007–2013. In: H. Reynaert (Ed.), *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015–2019.* Brugge: Vanden Broele. 131-158.
- Vink, M. en Graziano, P. (2007). Challenges of a new research agenda. In: P. Graziano en M. Vink (red.), *Europeanisation – New research agendas*. Palgrave Macmillan. 3-20.
- VNG (2009). *Mondiaal op eigen schaal: Gemeentelijk internationaal beleid anno 2009*. Den Haag: VNG.

- VNG (2022). *Staat van de uitvoering*. Den Haag: VNG.
- Vollaard H. (2004). Solidarity, Territoriality, and Healthcare: Cross-National Policy Learning in Europe. In: D. Levi-Faur and E. Vigoda-Gadot (red.). *International public policy and management: Policy learning beyond regional, cultural, and political boundaries*. New York: Marcel Dekker. 267-295.
- Vonk, G. (2016). Decentralisaties in het sociale domein en grondrechtelijke zorgplichten. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 202-220.

Het project "TrueSort – Dynamisch scan-sorteersysteem voor hoge kwaliteit groente en fruit", in de provincie Noord-Brabant is gerealiseerd met EU-financiering - EFRO programma OPZuid 2014-2020 – met als doel de beoordeling van de kwaliteit van groente en fruit te verbeteren en voedselverspilling tegen te gaan. De foto is ter beschikking gesteld door Ellips BV te Eindhoven

English summary

- European integration is the voluntary formation of closer economic, social and political ties between countries in Europe. The Netherlands has been actively taking part in this process from its very beginning. European integration has many faces. First of all, it involves the European Union, which uses law and subsidies in a variety of policy-areas to make others comply with its aims. It also includes the Council of Europe, which focuses on strengthening democracy and the rule-of-law in Europe. European integration also takes shape in horizontal networks of expertise between sub-national governments across Europe as well as the free movement of goods, services, capital and persons within the internal market. European integration shapes policies and governance of local and provincial governments across the board. Following previous studies, the adaptation to European integration is defined here as Europeanization. An up-to-date, representative and well-substantiated overview is still missing of the way Dutch local and provincial governments have adapted to European integration. Such an overview is essential to develop lines of action on how municipalities and governments can deal with multi-faceted European integration better.

- The making of an overview of local and provincial Europeanisation in the Netherlands comprised a survey among local and provincial officials on various aspects of Europeanisation: organizational adaptation, acquiring European subsidies, implementation of European law, European lobbying, participation in European networks, and place positioning in the European internal market. In addition, 48 individual interviews and nine focus groups took place to describe and explain local and Europeanisation and to discuss bottle-necks and potential solutions in the way municipalities and provinces can dealt with European integration (better).

- Organizational adaptations to European integration is a matter of mainstreaming, to interweave Europe throughout the policies and governance of municipalities, provinces and their mutual associations. Mainstreaming Europe comprises of three aspects:
  a. ***knowing and learning Europe***: how knowledge on Europe is obtained, disseminated, processed, and kept in the organization, and how Europe is perceived;
  b. ***choosing Europe***: the decision how the organization engages with European integration; and
  c. ***being able to do Europe***: the capacity to execute this decision, in terms of personnel, budget, and coordinative and cooperative abilities.

- On the basis of these three aspects, municipalities, provinces and their associations can be categorized to show their extent of mainstreaming (see also figure S1). In particular smaller municipalities are still in the ***ad hoc phase***, in which they have not

Figuur S1:

the phases of mainstreaming Europe throughout policies and governing practices in Dutch provinces and municipalities

Phase → **Aspect of mainstreaming ↓**	**Ad hoc phase** Often unaware of European impact; ad hoc responses out of necessity of personal initiatives	**Innovation phase** Policy entrepreneur launches Europe as new theme on political agenda	**Persuasion phase** Efforts to make Europe part and parcel of relevant policies and governing practices	**Adoption phase** Europe is self-evident and integral part of policies and governing practices
Knowing and learning Europe	Europe is unknown and far away; no systematic provision of information on Europe	Policy entrepreneur perceives Europe as integral part of policies and governing practices; Knowledge of Europe foremost depends on policy entrepreneur	Europe is been promoted as integral part of policies and governing practices; Systemic provision of European information set up; Europe is perceived foremost as responsibility of Europe officials	Europe is integral and self-evident part and parcel of all relevant policies and governing practices; systematic collection, dissemination, use and storage of European knowledge
Choosing Europe	No conscious choice to engage with (an aspect of) European integration	Policy entrepreneur decides on what will be focused on	Formal choice how to engage with Europe; but not supported within entire organisation	European dimension perceived as logical part of work across the entire organization
Being able to do Europe	No conscious use of capacity to engage with Europe	Foremost depended on the efforts and network of policy entrepreneur; European activities done in addition to existing activities	Mandate, means and Europe-team available to interweave Europe across entire organisation. Coordination on European issues still rather arduous	European dimension experienced as self-evident part of work, planning, internal coordination, and external cooperation with partners
Main challenge in mainstreaming	Make a conscious choice whether and how to engage with the opportunities and constraints of European integration	Obtain mandate, sufficient personnel and proper budget to support Europe as a new theme on the political agenda	Persuade the organisation to engage with Europe , by translating/ framing Europe into the policy language the other parts of the organization reason	Maintain the focus on Europe, as other themes compete for attention

made a conscious decision how to adapt to European integration. They only respond to European integration in an ad hoc, fragmented and temporary way. Other municipalities are in ***the innovation phase***, in which a policy entrepreneur attempts to put Europe on the political agenda for which he/she seeks budget, people and a mandate. Various municipalities and most provinces have reached ***the persuasion phase***, in which officials with EU responsibilities work to make Europe parcel of all relevant policy and governing routines. Only a few municipalities and provinces approach ***the adoption phase***, in which Europe is a self-evident and integral part of policies and governing practices.

- Also the associations of municipalities (VNG) and provinces (IPO) still struggle to interweave Europe in their organisations. In particular VNG service delivery should take into account the various phases in which municipalities are. Differences in mainstreaming phase may hamper cooperation between sub-national governments, but are also a good reason for provinces and larger municipalities to support municipalities in earlier mainstreaming phase by sharing expertise on implementing European law or acquiring European subsidies, sharing knowledge from European networks of expertise, and cooperate to promote collectively the region in the European internal market.

- The European Union uses European law and subsidies to make local and provincial governments to comply with its policies. Less than half of the municipalities and about three-quarters of the provinces consider themselves able to execute European law (very) well. According to them, that is foremost a matter of knowledge of European law and personal and financial capacities. The quality of European law also plays a role. However, Dutch provinces and municipalities still struggle to show the European Commission and the Dutch government the shortcomings of current or future European legislation.

- Acquiring European subsidies is often perceived as a means to fill gaps in the budget, even though the real object is to obtain policy goals the European Union as well as provinces and municipalities aim for. A strategy with clear substantial policy goals prevent subsidies to be acquired in an ad hoc and inconsistent fashion. Investments required to obtain subsidies is a heavy burden for smaller municipalities in particular. The Dutch Association of Municipalities and provinces can be of greater help in this respect.

- In the sometimes lengthy decision-making processes in the European Union, many actors and themes compete for attention. Effective interest representation in the EU therefore demands labor-intensive, long-term efforts. In this respect, it is no surprise less than half of the municipalities have tried to influence European policies, whereas all the larger-sized provinces have done so. Nevertheless, also provinces and larger municipalities need to work together in Dutch and European networks to keep informed about the manifold EU policy developments and to have more weight. In addition to weight, expertise is essential for influencing EU policies effectively. Due to

a lack of capacity or coordination between their EU officials and policy professionals, municipalities and provinces are not always able to provide expertise. However, national civil servants are often not aware of local and provincial expertise (for instance, on problematic aspects of European regulation). This underlines the need for Dutch provinces and municipalities to make themselves heard in the European arena. With only limited capacities, they have to be strategic and selective in the issues they focus on in interest representation.

- Moral reasons such as reconciliation or international solidarity to cooperate with other sub-national governments in Europe are hardly heard anymore. Pragmatic reasons such as interest representation or knowledge-sharing are predominant. Participation in European networks and place positioning in the European internal market require from provinces and municipalities a proper strategic choice how they want to profile themselves.

- The overall picture of Europeanisation, based on the various aspects discussed above, reflects a large variety among municipalities. The differences are smaller among provinces. On average, provinces have also adapted more to European integration than municipalities have. A quantitative analysis also shows that a government's organisational capacity and a location close to the German or Belgian border constitute the most important explanatory factors of Europeanisation. The additional qualitative analysis shows confirms this finding. It also shows the manifold aspects capacity harbours (budget; personnel; strategic capacity; learning capacity; endurance; skills to act in the European arena), while border location coincides with a focus on the border region and less so on Brussels.

- Cooperation with other local and provincial governments and with the national government contributes to local and provincial Europeanisation, but has so far often depended depended on the specific issue or personal contacts. Interweaving Europe throughout policies and governing practices in provinces and municipalities is still rather limited, relying often on individual policy entrepreneurs. European mainstreaming activities require extra efforts (such as overcoming language barrier; learning how the EU makes decisions; understanding politico-cultural sensitivities), which together with a felt lack of short-term urgency, results in no priority for European integration. Europeanization therefore remains somewhat fragile, in particular in local governments.

- Local and provincial Europeanisation in the Netherlands partly reflects the general state of intergovernmental relations within the Netherlands. The high turnover rate of civil servants and executives complicates cooperation within and between governments. In particular smaller municipalities struggle with limited capacities, focusing on short-term issues rather than following long-term strategies, with limited learning capabilities. However, the national government does not always aware whether (both national and European) policy initiatives can be applied effectively in practice. However, local and provincial Europeanisation also reflects specific nature

of European integration. The EU, let alone the Council of Europe, are less known and often require a long-term investment. There is a strong demand for more information (for instance on EU law or EU subsidies), but most information is readily available. So, the matter is rather how information arrives at the right place in local and provincial governments. Analogous to a previous programme *Democracy in Action*, the associations of Dutch local and provincial governments and the Dutch ministry of the interior can execute the program *Europe in Action*, in which they actively examine the Europeanisation of individual municipalities and provinces in order to show how they deal with (better) with European integration. In this way, Europe is put in a more positive light, than just being an annoying source of complex legislation. A stronger focus on capacity is also an important line of action: better coordination between municipalities and provinces allow for more efficient sharing of expertise on implementing EU law and on applying for EU subsidies, more effective interest representation in Europe and collective competitive strength in the European internal market. Essential precondition for municipalities and provinces is a strategy with clear policy aims, providing the basis for finding the right partners.

- In the last thirty years many municipalities and all provinces have made a conscious choice to engage more actively with the constraints and opportunities of European integration. They have thus left the ad hoc phase, in which Europe foremost happened to them. Smaller municipalities often are in this ad hoc phase. Where the conscious choice for engaging with Europe has been made, Europe is often not a self-evident part and parcel of organizational routines, however. This European choice requires time and again a reconfirmation. If they want to choose Europe, this report shows along which lines provinces, municipalities and their associations can interweave Europe throughout their policies and governing practices.

Dit onderzoeksrapport laat zien hoe Nederlandse gemeenten en provincies zich anno 2022 hebben aangepast aan Europese integratie in al haar facetten: van Europese wetgeving, subsidies, mogelijkheden tot beleidsbeïnvloeding en kennisnetwerken tot concurrentie op de interne markt. Op grond daarvan presenteert het rapport handelingsperspectieven hoe gemeenten en provincies beter kunnen inspelen op Europese integratie.

Dit rapport is gemaakt in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Huis van de Nederlandse Provincies. Het rapport is opgesteld door de onderzoekers Hans Vollaard, Marij Swinkels, Lucia Feiters, Harmen Binnema en Lisanne de Blok, met expertise op het vlak van het decentraal bestuur en Europese integratie. Ze zijn verbonden aan het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht.