

Lokaal perspectief op de Europese verkiezingen: Tijd voor uitvoering



Colofon

Vormgeving

Dimitry de Bruin

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Inleiding	5
Concrete proces- en beleidswensen voor samenwerking tussen Europese en lokale overheden	6
1. Samenwerken als één overheid	6
2. Sterk regionaal beleid met financieringsmogelijkheden voor de lange termijn	7
3. Stevige inzet voor een groene, digitale en sociale transitie	8
De context: waarom zijn bovenstaande proces- en beleidswensen belangrijk?	12

Samenvatting

Gemeenten zijn op allerlei manieren betrokken bij de uitvoeringspraktijk van Europese wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van milieu, energie, mobiliteit, digitale zaken, lokale democratie en economie. Daarnaast zetten gemeenten zich actief in om Europese wetgeving goed uitvoerbaar te maken voor lokale overheden in heel Europa. Daartoe dragen we de benodigde praktijkvoorbeelden en informatie aan, aan de Europese instellingen.

Met oog op de nieuwe EU-mandaatsperiode 2024-2029 reikt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in dit koersdocument een aantal proces- en beleidswensen aan voor de agenda van de komende jaren. Deze wensen zijn samen te vatten als:

1. Samenwerken als één overheid;
2. Sterk regionaal beleid met financieringsmogelijkheden voor de lange termijn;
3. Inzet voor een groene, digitale en sociale transitie:
 - (A) Aandacht voor de uitvoering van de Green Deal en aandacht voor water
 - (B) Een Europa uitgerust voor het digitale tijdperk
 - (C) De sociale dimensie: inzet op de arbeidsmarkt en samenwerking op migratie

Leeswijzer

- Dit koersdocument richt zich enkel op het werk van de nieuwe Europese Commissie en behandelt dus geen wensen t.a.v. lopend beleid.
- Onderaan dit document treft u meer context over het Europese raamwerk waarin gemeenten moeten navigeren.

Inleiding

In juni 2024 gaat Europa naar de stembus om een nieuw Europees Parlement te kiezen. Dit betekent ook dat er in november 2024 een nieuwe Europese Commissie aantreedt.

De Europese Unie (EU) is in de afgelopen jaren o.a. actief geweest in het opvangen van de effecten van de coronacrisis, het aanpakken van de energiecrisis en het ondersteunen van Oekraïne na het uitbreken van de oorlog. Daarmee is het belang van Europese samenwerking meer dan bewezen.

Ook op het gebied van de digitale en groene transitie heeft de EU niet stilgezeten. Er is veel nieuwe wetgeving gepubliceerd. Wetgeving die ook direct effect heeft op gemeenten.

Nederlandse gemeenten zijn actief bezig met Europese wetgeving en zetten een stap naar voren in het integraal uitvoeren van deze wetgeving. Hierin kijken gemeenten ook vooruit: **welke uitdagingen liggen er in het verschiet en waar moet de EU zich vanuit lokaal perspectief in het nieuwe mandaat op richten?**

Concrete proces- en beleidswensen voor samenwerking tussen Europese en lokale overheden

1. Samenwerken als één overheid

Gemeenten willen ook in Brussel een stap naar voren zetten en werken vanuit een langetermijnstrategie. De EU werkt al op die manier. De uitdagingen waar we als samenleving voor staan, moeten door de overheidslagen gezamenlijk worden opgepakt. Het is daarbij noodzakelijk dat de EU voortbouwt op het bestaand nationaal en lokaal beleid en samenwerkt vanuit het beginsel van één overheid.¹

Het lopende EU-programma 'betere regelgeving' bevat hiervoor alle handvatten, maar dit wordt in de praktijk lang niet altijd uitgevoerd zoals beoogd.

Voor de volgende EU-mandaatsperiode ziet de VNG de volgende verbetermogelijkheden:

- De Europese Commissie zou bij haar voorstellen **betere uitvoeringstoetsen**, als onderdeel van de bestaande territoriale impact assessments, moeten uitvoeren. Hierbij kan de Commissie de beleidsinformatie die al in lidstaten aanwezig is beter benutten.
- Het **subsidiariteitsbeginsel**² - waarin is opgenomen dat beleid moet worden vormgegeven op het overheidsniveau waarop het meest effectief kan worden gehandeld – dient strikter nageleefd te worden.
- Gemeenten vragen om meer **experimenteeruimte en leerruimte binnen regelgeving**³. Zowel op nationaal als EU-niveau. Maatregelen kunnen op deze manier meer worden toegespitst op lokale mogelijkheden.

2. Sterk regionaal beleid met financieringsmogelijkheden voor de lange termijn

Het **regionale beleid van de EU** is essentieel in het ondersteunen van gemeenten. Het gaat daarbij om **financiële ondersteuning**, het faciliteren van **kennissuitwisseling** en **netwerkvorming**.

De Commissie publiceerde in voorjaar 2024 het negende cohesierapport inclusief een evaluatie van de huidige fondsen en aanbevelingen voor de periode 2028-2034. De VNG en gemeenten formuleren parallel aan deze Brusselse ontwikkelingen een standpunt over het toekomstig cohesiebeleid, op basis van de ervaringen tot op heden. De koepels van decentrale overheden zitten ook aan tafel met het rijk om tot een gezamenlijk Nederlands standpunt te komen.

Een Europees plattelandspact moet voor de uitwerking van de langetermijnvisie voor het platteland voor 2040 gaan zorgen. Het pact biedt voor gemeenten mogelijkheden om de samenwerking te zoeken met gelijkgestemde gemeenten.

Ook in het Interreg-programma speelt onderlinge gemeentelijke samenwerking een belangrijke rol. Grensoverstijgende samenwerking in relatie tot ruimtelijke ordening staat de laatste jaren prominenter op de Europese agenda.

De Europese Commissie heeft de afgelopen periode ook ondersteunende en motiverende maatregelen genomen voor stedelijke gebieden, zoals de Stedelijke Agenda en het initiatief rondom 100 klimaatneutrale steden.

Langetermijnfinancieringsmogelijkheden ondersteunen gemeenten in de uitvoering. EU-fondsen worden steeds vaker ingezet voor ad hoc beleidsprioriteiten, waardoor de investeringszekerheid en continuïteit wordt beperkt en administratieve lasten voor gemeenten hoger worden.

Richting de nieuwe EU-mandaatsperiode vraagt de VNG aandacht voor:

- Het continueren van de **EFRO en ESF+- programma's**, met daarbinnen een thematische focus op digitale transitie, groene transitie, innovatie en arbeidsmarktbeleid. Dit kan binnen de fondsen zelf, maar ook via het combineren van fondsen. Binnen EFRO wordt de afgelopen jaren sterk de focus gelegd op innovatie, maar er moet ook genoeg arbeidspotentieel zijn om deze innovatie te realiseren.

- De VNG vindt het belangrijk dat er een **langetermijnvisie voor het platteland** wordt geformuleerd onder een nieuwe Europese Commissie, met mogelijkheden voor samenwerking tussen gemeenten binnen Europa. Graag zien we dat de visie verbonden wordt aan de nieuwe fondsen voor het plattelandsbeleid vanaf 2027 (waarvoor in 2025 concrete voorstellen verwacht worden⁴).
- In het kader van grotere beleidsvraagstukken, zoals de groene transitie maar ook landsgrensoverstijgende veiligheid is het van belang dat de Commissie **een sterk Interreg-programma blijft faciliteren**.
- Het is wenselijk dat de **Europese initiatieven gericht op stedelijke, duurzame ontwikkeling een vervolg krijgen** en voldoende opgeschaald worden. Goede begeleiding en actieve betrokkenheid van de Europese Commissie zijn daarbij nadrukkelijk gewenst.
- Om al deze fondsen en programma's van betekenis te laten zijn, moet er zoveel mogelijk:
 - vastgehouden worden aan langetermijndoelen;
 - ingezet worden op een vereenvoudigde aanvraag- en verantwoordingssystematiek;
 - ruimte geboden worden voor een integrale aanpak vanuit de verschillende fondsen.
 - ruimte blijven om te investeren⁵. De nasleep van de economische crisis uit 2010 heeft laten zien dat de lokale investeringen in heel Europa gedaald zijn, met als directe oorzaak het begrotingstoezicht binnen het Stabiliteits- en Groeipact. In de recente voorstellen voor herziening van de economische governance⁶ wordt geprobeerd aandacht en ruimte voor lokale investeringen op EU-niveau vast te leggen.

3. Stevige inzet voor een groene, digitale en sociale transitie

A. Aandacht voor een integrale uitvoering van de Green Deal en voor water

Gemeenten geven de komende jaren uitvoering aan de Green Deal, waaronder veel wetgeving is gepubliceerd met (in)directe impact op gemeenten. Gemeenten proberen dit in samenhang uit te voeren, maar er is tijd en ruimte nodig om dat goed te doen. Hier gaan we in het laatste hoofdstuk verder op in. Hieronder worden eerst op een aantal energie- en milieuthema's beleidsinhoudelijke wensen aangedragen:

Inzet op bronbeleid helpt gemeenten milieu- en energiemaatregelen effectief uit te voeren

Effectief bronbeleid draagt bij aan beter uitvoerbaar Europees beleid. Inzet op preventie is niet alleen nodig in een circulaire economie, maar ook in het Europese milieu- en energiebeleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het tegengaan van

vervuilende emissies naar de bodem of uitstoot van emissies in de lucht. Gemeenten hebben uiteindelijk maar een beperkt instrumentarium om bodem, lucht en water schoon te houden of te reinigen – als het bronbeleid niet wordt aangepakt zijn de opties in de uitvoering beperkt.

Circulaire economie: inzet in de ontwerpfase

Voldoende grondstoffen, materialen en hergebruik zijn nodig om de transitie naar een circulaire economie te waarborgen en de klimaatdoelen te bereiken. Daarbij is de inzet van de Europese instellingen van groot belang, met specifieke aandacht voor:

- Een verdere aanscherping van regelgeving vanuit de Commissie om meer te kunnen inzetten op Circulair Product Design. Ook zou het helpen als het recyclen en terugwinnen van grondstoffen en materialen in een gelijk speelveld plaatsvindt. Te beginnen bij de ontwerpfase en het betrekken van de hele levenscyclus.
- Behoud van een gezonde omgeving door in te zetten op doordachte productie en reparatie en hergebruik, waarbij schade aan het milieu wordt voorkomen, het toepassen van zeer zorgwekkende stoffen wordt beperkt en het ontstaan van afval wordt geminimaliseerd

Inzet op water en droogte met heldere, maar gefocuste doelen

Er dienen zich nieuwe prioriteiten aan zoals de omgang met wateroverlast in relatie tot klimaatadaptatievraagstukken en droogte. 59% van Nederland⁷ is kwetsbaar voor overstromingen of andere watergerelateerde problemen. De Europese Commissie gaat al aan de slag met een waterveerkrachtstrategie. Hier zal in de nieuwe periode zeer waarschijnlijk waterwetgeving uit voortkomen. Als dat zo is, pleit de VNG voor gefocuste en heldere doelen, waarbij er aandacht is voor de uitvoerbaarheid en ingezet wordt op voorspelbare en eenvoudige financieringsmechanismen.

Daarnaast kunnen we als overheden nooit helemaal voorkomen dat er schade of overlast ontstaat door klimaatverandering. Daarom is het vertellen van het eerlijke verhaal belangrijk. Klimaatadaptatie vraagt inzet van alle partijen, overheden en bedrijven, maar ook van inwoners.

Verdere uitwerking Green Deal in combinatie met digitale ontwikkelingen

De Commissie moet de verdere uitwerking van de Green Deal actief ondersteunen. Een voorbeeld is regelgeving voor de landsgrensoverschrijdende uitwisseling van kenteken- en voertuiggegevens om handhaving van milieuzones (luchtkwaliteit) en lage, of zero-emissiezones (klimaat) mogelijk te maken. Het belang van dataverzameling als onderdeel van de beleidscyclus neemt daarnaast ook toe. Hier komen de Green Deal en Digital Decade samen en kan Europa haar meerwaarde laten zien door de onderwerpen ook in gezamenlijkheid te benaderen, aan de voorkant.

B. Een Europa uitgerust voor het digitale tijdperk

Verandering vergt veel investeringen en aanpassingsvermogen, zo ook de digitale transitie. De Digital Decade speelt een belangrijke rol in de digitale transitie en is nog sterk in ontwikkeling. Het verstevigen van de democratische weerbaarheid, het beschermen van publieke waarden en grondrechten en het tegengaan van de verspreiding van desinformatie en fake news via platforms zoals Instagram, Snapchat en Telegram staan voor gemeenten centraal in die transitie. Een aantal (beleids)ontwikkelingen zijn gewenst:

- Aandacht en ruimte voor zorgvuldige implementatie van de gestapelde wetgeving richting 2030. Impactanalyses maken inzichtelijk wat gemeenten nodig hebben om het Europese wetgevingspakket uit te voeren. Onder andere het (door)ontwikkelen van open standaarden, financieringsinstrumenten zoals de Europese Digitale Innovatie Hubs (EDIH's) en een implementatietoolbox moeten bijdragen aan verbeterde implementatie. Een nieuw groot Europees wetgevingspakket is onwenselijk. Implementatieondersteuning voor het huidige pakket is juist wel van groot belang.
- Het organiseren van integraal toezicht: de effectiviteit van het wetgevingspakket onder de Digital Decade staat of valt met de handhaving ervan. Het is cruciaal om integraal toezicht te organiseren waarin de leefwereld van inwoners en de uitvoeringspraktijk van gemeenten centraal staan. We willen niet dat er teveel verschillende toezichthouders en entiteiten opgericht worden.
- Technologische ontwikkelingen staan niet stil en worden gemonitord door gemeenten. Zo brengen zij de beleidsbehoeften rondom nieuwe technologieën in kaart. Ook volgt in de komende periode de evaluatie van de AVG. Deze wet is een belangrijk onderdeel van de bescherming van mensenrechten in het digitale tijdperk, maar levert ook uitdagingen op voor gemeenten in de uitvoering. Het is belangrijk dat de Europese Commissie op die uitvoering aangehaakt blijft.
- In de komende periode krijgt de twin transition, waarin groen en digitaal elkaar raken, meer vorm via de missie-aanpak (zoals de 100 klimaatneutrale steden en bodem en ondergrond). Digitalisering moet nadrukkelijk onderdeel blijven van deze aanpak, om deze complexe maatschappelijke opgaven te versnellen.
- Nauwkeurige monitoring en het aangaan van overeenkomsten met toonaangevende platforms zoals Instagram, Snapchat en Telegram, op Europees niveau. Deze platforms hebben aanzienlijke invloed op de verspreiding van (des)informatie en opinievorming, met grote gevolgen op gebied van maatschappelijke onrust.

C. De sociale dimensie: inzet op een moderne arbeidsmarkt en samenwerking op migratie

- Zowel de energietransitie als de digitale transitie raken het sociaal domein. De transities beïnvloeden de arbeidsmarkt en gemeenten spelen hier, in

samenwerking met sociale partners, een belangrijke rol. Oude banen verdwijnen en nieuwe banen worden gecreëerd. Voor nieuwe banen zijn her- en bijscholing cruciaal. De begeleiding naar werk (arbeidsmarktregio's) en van werk naar werk (sociale partners) trekken naar elkaar toe, waarbij regionale mobiliteitsteams een plek hebben gekregen in het nieuwe ESF+-programma (2021-2027). Een goed opgeleide bevolking blijft noodzakelijk om de uitdagingen die de transities en een krappe arbeidsmarkt met zich meebrengen aan te kunnen.

- Daarnaast hebben gemeenten een rol in de opvang en integratie van vluchtelingen. Dat is onderdeel van het bredere migratievraagstuk. Voor gemeenten is solidariteit belangrijk. Daarom is de aandacht voor haalbaarheid in de uitvoering en samenwerken als één overheid cruciaal. Ook is er behoefte aan EU-coördinatie op de lange termijn voor de ontheemden uit Oekraïne. Daarmee worden secundaire migratiestromen goed bekeken en krijgen gemeenten meer zekerheid over hun opgave.
- De komende periode zal de EU ook werken aan het vormgeven van en voorbereiden op het uitbreidingsproces van de EU. Regionale en lokale overheden staan in de voorste gelederen als het gaat om het verlenen van openbare diensten en het uitvoeren van EU-beleid. Dat betekent dat regio's en steden van de uitbreidingslanden ook een cruciale rol gaan spelen in het zorgen dat hun land klaargestoomd wordt voor toetreden. Nederlandse gemeenten zijn bereid hier via onder andere VNG International aan bij te dragen. Het is belangrijk dat de Europese Commissie gemeenten goed betreft bij de voorbereidingen op toetreding.

De context: waarom zijn bovenstaande processen en beleidswensen belangrijk?

De verscheidenheid aan wetgeving vanuit de EU toont veel ambitie, maar vergt tegelijkertijd veel van zowel publieke als private partijen. Niet alleen op het gebied van implementatie, maar ook op gebied van benodigde specifieke kennis in een krappe arbeidsmarkt, zo blijkt uit een analyse van **de Digital Decade**.⁸

Diezelfde complexiteit geldt ook voor de Green Deal-wetgeving, zo blijkt uit een VNG-impactanalyse van enkele EU-milieurichtlijnen. Onvoldoende overzicht, tijdsdruk en capaciteitsgebrek zijn hierin belangrijke risico's⁹. De **ambities van de Green Deal** moet bovendien worden waargemaakt in een dichtbevolkt land, waarin niet alles kan en gemeenten met hun inwoners en bedrijven keuzes moeten maken.

De EU werkt steeds vaker met **verordeningen in plaats van richtlijnen**. Waar richtlijnen worden omgezet in nationale wetgeving, werken verordeningen direct en met voorrang door in de Nederlandse rechtsorde. Lidstaten hebben hierdoor minder mogelijkheden om **eigen beleidskeuzes** te maken. Dit raakt gemeenten omdat hun taken en bevoegdheden veelal via medebewindswetgeving vorm krijgen.

Enkele recente voorstellen uit de Digital Decade en Green Deal¹⁰ laten zien dat de EU voornemens was **een maximum aan vergunningstermijnen vast te stellen, activiteiten vergunningsvrij te maken, lex silencio positivo¹¹ in te stellen en verplichtingen op te leggen aan vergunningverlenende instanties** om te werken met centrale loketten, waarbij alle vergunningverlening in één hand wordt gelegd. Deze voorstellen raken de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet en het huidige stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het doorvoeren van deze hernieuwde vergunningsprocedures, met daarbij weinig oog voor de nationale situatie, laat zien dat er niet goed wordt stilgestaan bij het subsidiariteitsbeginsel.

In de praktijk bemoeilijken deze maatregelen de uitvoeringsmogelijkheden van gemeenten. **Er is tijd en ruimte nodig voor een kwalitatieve invoering** van de Omgevingswet en daartoe moeten er geen nieuwe wijzigingen gedaan worden in de vergunningverlening of het breder bestuursprocesrecht. In de onderhandelingen zijn de meeste zorgen inmiddels geadresseerd, maar de Europese Commissie zou bij het opstellen van voorstellen hier meer rekening mee kunnen houden.

Om tot kwalitatieve en uitvoerbare Europese wetgeving te komen is het belangrijk dat Europa de komende periode de **samenwerking met gemeenten meer opzoekt**. En andersom. Gemeenten vervullen een democratische brugfunctie tussen de Europese wetgeving en de lokale realiteit. Goed lokaal bestuur kan de EU dichterbij de inwoner brengen en tegelijkertijd de inwoner beter betrekken. Hier bestaat een wederkerige relatie. Als eerste overheid werken gemeenten iedere dag aan betere samenwerking met de burger, het herstellen van vertrouwen in de overheid en het zichtbaar zijn als het gezicht van de overheid.

Eindnoten

- 1 Uitleg begrip één overheid volgens VNG verenigingsstrategie 2030: In het idee van omkering zijn gemeenten een gelijkwaardige bestuurslaag die samen met rijk en provincies de koers uitzet, en op basis van een collectieve visie sturing geeft aan de grote opgaven. Omkering gaat er vanuit dat gemeenten en provincies meebeslissen en verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van beleid (of wet- en regelgeving) als het nodig is. Rijk, provincies en gemeenten zijn complementair in dit model en fungeren als één overheid.
- 2 Artikel 5 EU verdrag en Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid
- 3 Beleidsagenda Europese Unie 2024 – 2029 samen sterker in tijden van transitie, SER
- 4 Zie ook conclusies van de Landbouwrraad over de langetermijnvisie voor het EU-platteland na 2040 van 20 november 2023
- 5 De EU-investeringen vormen in NL maar een klein deel van alle publieke investeringen, terwijl decentrale overheden in de hele EU een groot deel van de investeringen voor hun rekening nemen.
- 6 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_2393
- 7 Bron: planbureau voor de leefomgeving (2014). Kleine kans, grote gevolgen: Een betere bescherming tegen overstromingen na de watersnoodramp van 1953.
- 8 De digitale verantwoordelijkheid, verkenning aan de vooravond van een nieuwe digitale EU-agenda (2024-2029)
- 9 Impactanalyse EU wetten leefomgeving
- 10 Net Zero Industry Act, Critical Raw Materials Act en Gigabit Infrastructure Act
- 11 De lex silencio positivo houdt in dat een vergunning wordt geacht te zijn verleend bij het uitblijven van een antwoord door het bevoegde bestuursorgaan binnen de gestelde beslistermijn.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

april 2024

[vng.nl](https://www.vng.nl)