

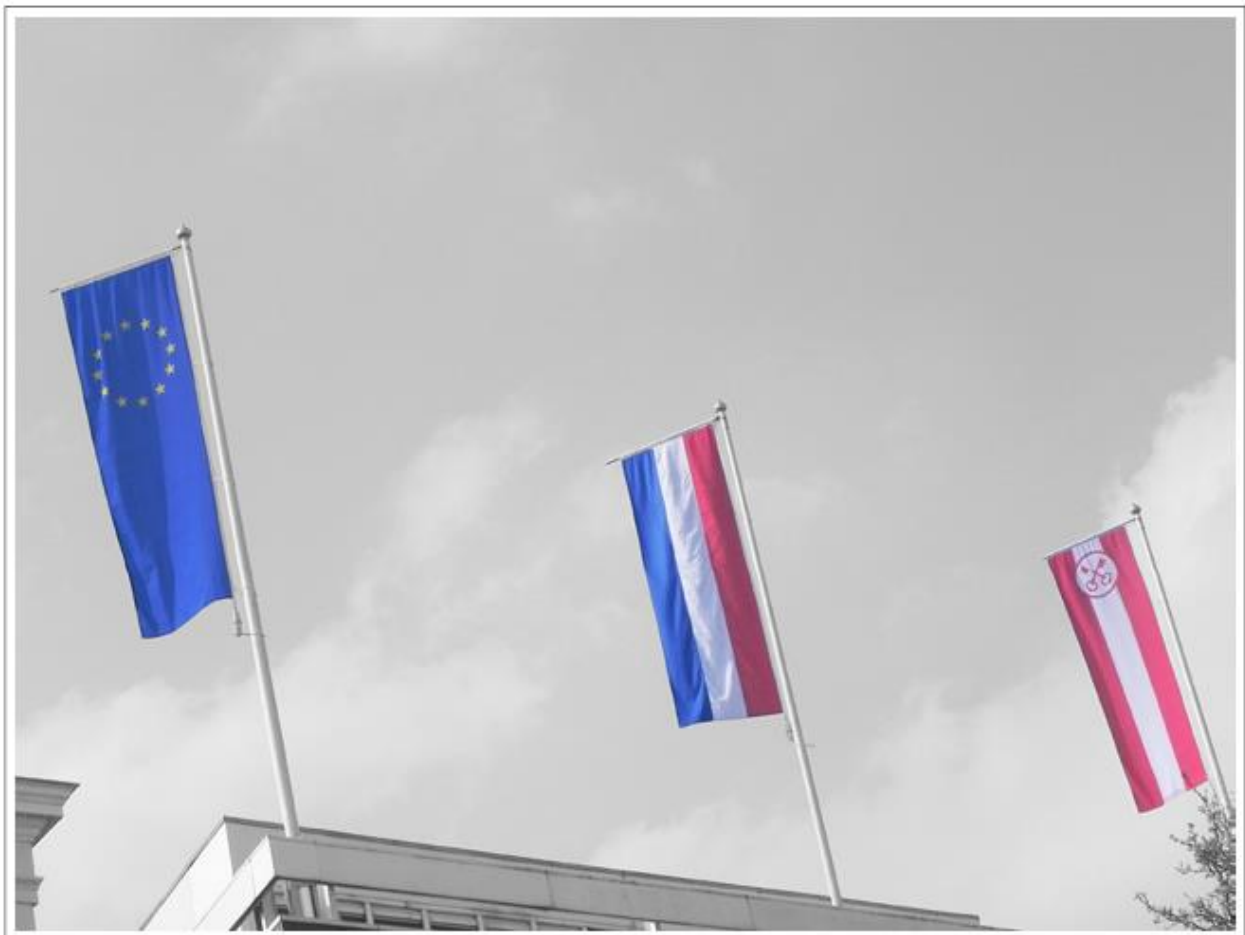
# ***Gevolgen van het Europees integratieproces op lokale beleidsvrijheid in Nederland 2007 -2014***

Thesis  
Master Political Science  
Campus Den Haag, Universiteit Leiden

A.D.E. van Oosten

Dr. J.P. Vollaard, begeleidend docent  
Dr. F.G.J. Meijerink, tweede lezer

18.078 woorden



<b>AFKORTINGEN .....</b>	<b>4</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>5</b>
<b>HOOFDSTUK 1 INLEIDING .....</b>	<b>6</b>
1.1 INLEIDING .....	6
1.2 STRUCTUUR VAN DEZE PAPER.....	7
1.3 EUROPESE INTEGRATIE: DRIE WEGEN .....	7
1.4 CONCEPTEN .....	8
<b>HOOFDSTUK 2 STAND VAN ZAKEN .....</b>	<b>10</b>
2.1 BESLUITVORMING .....	10
2.2 STRUCTUURFONDSEN .....	11
2.3 FINANCIËEL TOEZICHT .....	12
<b>HOOFDSTUK 3 METHODE VAN ONDERZOEK .....</b>	<b>13</b>
3.1 ONDERZOEKSPERIODE.....	13
3.2 METHODE VAN DATAVERZAMELING .....	13
3.3 SELECTIE CASES.....	14
3.4 INTERVIEWS.....	15
<b>HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSRESULTATEN: POLITIEKE BESLUITVORMING .....</b>	<b>16</b>
4.1 BESLUITVORMING .....	16
<i>Informatievoorziening .....</i>	<i>16</i>
<i>VNG .....</i>	<i>16</i>
<i>Europa decentraal.....</i>	<i>17</i>
<i>Informatievoorziening Son en Breugel.....</i>	<i>17</i>
<i>Informatievoorziening Rotterdam.....</i>	<i>18</i>
<i>Gemeenteambtenaar in de EU.....</i>	<i>18</i>
<i>Regionale functie .....</i>	<i>20</i>
<i>Rotterdamse lobby.....</i>	<i>21</i>
<i>Kettingreactie .....</i>	<i>23</i>
<i>Lobby met externe partijen .....</i>	<i>23</i>
4.2 COMITÉ VAN DE REGIO'S.....	24
<i>Assemblee.....</i>	<i>25</i>
<i>Nederlandse delegatie .....</i>	<i>25</i>
<i>Regionale Rapporteur .....</i>	<i>26</i>
<b>HOOFDSTUK 5. STRUCTUURFONDSEN .....</b>	<b>27</b>
5.1 STAND VAN ZAKEN .....	27
<i>EFRO en ESF.....</i>	<i>27</i>
<i>Subsidie-aanvraag.....</i>	<i>31</i>
<i>Stimulusprogramma .....</i>	<i>31</i>
5.2 TOEZICHT STRUCTUURFONDSEN .....	32
<i>Beperking van een kans.....</i>	<i>33</i>
<i>Controles .....</i>	<i>35</i>

<b>HOOFDSTUK 6 FINANCIËEL TOEZICHT .....</b>	<b>36</b>
6.1 HET GEMEENTEFONDS .....	36
<i>Doel en strekking financiële wetgeving .....</i>	<i>36</i>
6.2 WET TREM & WET HOF.....	37
6.3 SCHATKISTBANKIEREN .....	38
<i>Nationale agenda .....</i>	<i>39</i>
<b>HOOFDSTUK 7 ANALYSE.....</b>	<b>41</b>
7.1 BESLUITVORMING .....	41
<i>Lokale lobby.....</i>	<i>42</i>
<i>Belang van de stad.....</i>	<i>42</i>
7.2 STRUCTUURFONDSEN .....	43
7.3 FINANCIËEL TOEZICHT .....	45
<b>HOOFDSTUK 8 DISCUSSIE .....</b>	<b>47</b>
8.1 VERGELIJKING DE ROOIJ.....	47
8.2 ONDERZOEKSBEPERKINGEN .....	48
8.3 SUGGESTIES VOOR NIEUW ONDERZOEK.....	49
<b>HOOFDSTUK 9 CONCLUSIE.....</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>52</b>
SON EN BREUGEL.....	58
ROTTERDAM .....	59
<b>BIJLAGE I SELECTIEOVERZICHT NEDERLANDSE GEMEENTEN.....</b>	<b>61</b>
<b>BIJLAGE II INTERVIEWVRAGEN .....</b>	<b>62</b>
<b>BIJLAGE III VERSLAG INTERVIEWS .....</b>	<b>64</b>
1. VERSLAG GESPREK BIJ GEMEENTE SON EN BREUGEL .....	64
2. VERSLAG GESPREK BIJ GEMEENTE ROTTERDAM.....	71
<b>DANKWOORD .....</b>	<b>79</b>

## Afkortingen

BZK	Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CvdR	Comité van de Regio's
EC	Europese Commissie
ED	Europa decentraal
EDB	Eindhovens Dagblad
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds
Euricur	European Institute for Comparative Urban Reseseach
EU	Europese Unie
Gw	Grondwet
HvJEG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IPO	Interprovinciaal Overleg
MRE	Metropool Regio Eindhoven
O	Overweging
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
RL	Richtlijn
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
R O	Rechtsoverweging
RvS	Raad van State
SER	Sociaal Economische Raad
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
Stb	Staatsblad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Vo	Verordening
Wet Fido	Wet Financiering decentrale overheden
Wet Hof	Wet Houdbare overheidsfinanciën
Wet NERpe	Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten
Wet TES	Wet Toezicht Europese Subsidies
Wet Trem	Wet Tekortreductie medeoverheden
Wgr	Wet gemeenschappelijke regeling

## Abstract

Onderzoek naar de gevolgen van Europese integratie op de lokale beleidsvrijheid in Nederland is beperkt en gedateerd. In dit onderzoek wordt gekeken naar de gevolgen van het Europese integratieproces op de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen in de periode 2007-2014. Wijzigt de beleidsvrijheid van gemeenten ten opzichte van de nationale staat door het Europees integratieproces? Nieuwe maatregelen in het kader van de EMU en wijzigingen in de Europese structuurfondsen roepen de vraag op of er vaker sprake is van *multi level governance* of van intergouvernementalisme. Met behulp van literatuurstudie en casestudies zijn daarom voor drie thema's de gevolgen van het Europees integratieproces op Nederlandse gemeenten in kaart gebracht: politieke besluitvorming, Europese structuurfondsen en financieel toezicht. Naar voren komt dat de lidstaten gedurende de onderzoeksperiode meer vrijheid kregen op het vlak van regelgeving in ruil voor strikt toezicht. De Nederlandse wetgever heeft daarop nieuwe wetgeving geïnitieerd en het financieel toezicht op gemeenten uitgebreid. De nieuwe wetgeving kan niet (volledig) worden gebaseerd op een EU-verplichting. Het strikte toezicht door de nationale staat op gemeenten leidt tot een beperking van de lokale beleidsvrijheid. Betrokkenheid van gemeenten bij de besluitvorming inzake EU-gerelateerde zaken maakt dat niet anders. De ontwikkelingen wijzen vooral op een sterke positie van de staat. *Multi level governance* is bij voornoemde thema's maar in beperkte mate aanwezig.

*keywords:* Europese integratie, Europeanisering, lokale beleidsvrijheid, binnenlandse bestuurlijke verhoudingen, gemeentepolitiek, intergouvernementalisme, *multi level governance*, Comité voor de Regio's, structuurfondsen, financieel toezicht.

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

De Nederlandse nationale overheid heeft zich als lid van de E(M)U gecommitteerd aan de naleving en uitvoering van Europese regelgeving. Het Europees integratieproces raakt behalve de nationale overheid ook en steeds vaker het Nederlandse lokaal bestuur. Onderzoek uit 2003 van De Rooij naar de positie van Nederlandse gemeenten ten opzichte van de Europese Unie wijst uit dat Europese integratie zowel een kans als een beperking kan zijn voor lokaal bestuur (De Rooij, 2003: 169 e.v.). Zo kan het Europees integratieproces voor gemeenten behalve in een inspanningsverplichting ertoe leiden dat lokaal bestuur zich voor financiële middelen, beleids- en besluitvorming kan wenden tot relevante partijen op het niveau van de EU, constateerde De Rooij. Sinds de studie van De Rooij zijn op het niveau van de E(M)U enkele hier relevante zaken gewijzigd. Gelet op de veranderingen op E(M)U-niveau is het de vraag of de analyse van De Rooij nog actueel is. Om welke veranderingen gaat het precies?

De eerste verandering betreft de introductie van een nieuw pakket van EMU-begrotingsregels en de hieraan verbonden implementatie van nieuwe wet- en regelgeving op nationaal niveau (RL 2011/85). In Nederland heeft dit ertoe geleid dat ook decentrale overheden worden geacht hun financiën aan te passen aan de verscherpte regels (Stb 2013-531; Stb 2013-579; Stb 2013-530). Dientengevolge wordt door de nationale staat vaker en meer inzet gevraagd van decentraal bestuur om aan de regels te kunnen voldoen. Ten tweede heeft de nationale staat tegelijkertijd meer bevoegdheden en sanctioneringsmogelijkheden gekregen om toezicht te houden op naleving van Europese regelgeving door medeoverheden (Rob, 2013: 7; Stb 2012-245). Ten derde is van belang dat de toewijzing van subsidie uit Europese structuurfondsen gewijzigd kan zijn, alsook het toezicht op de besteding van dat geld. De structuurfondsen, in het leven geroepen om de Europese interne markt te ontdoen van al te grote economische verschillen, vormden in het onderzoek van De Rooij een belangrijke kans voor gemeenten om profijt te hebben van Europese integratie (De Rooij, 2003:169 e.v.). Nederlandse gemeenten zijn in belangrijke mate afhankelijk van financiering door de nationale staat. Een Europese geldstroom biedt gemeenten de mogelijkheid om binnen andere dan enkel nationale kaders geld te ontvangen en te besteden.

Deze drie ontwikkelingen op Europees vlak kunnen ieder gevolgen hebben op de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Nieuwe financiële wet- en regelgeving, veranderingen in het financieel toezicht op gemeenten, en mogelijke veranderingen bij de Europese structuurfondsen roept de vraag op wat dat betekent voor de beleidsvrijheid van gemeenten ten opzichte van de nationale staat. Over de gevolgen van deze ontwikkelingen inzake Europese integratie op de lokale beleidsvrijheid is echter specifiek ten aanzien van Nederland relatief weinig bekend. Er bestaat maar weinig en

dikwijls niet recent wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van het Europees integratieproces op de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Dientengevolge is onbekend hoe in de periode 2007 tot 2014 de beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten is veranderend door het Europees integratieproces. De beperkte mate van wetenschappelijk onderzoek leidt er daarnaast toe dat het bij politieke besluitvorming ontbreekt aan inzicht in de gevolgen van het Europees integratieproces op het Nederlands lokaal bestuur (cf. John, 2000: 66; Jeffery, Rowe, 2013: 754; e.g. Moreno, 2007). Zowel vanuit wetenschappelijk als vanuit maatschappelijk oogpunt is het zodoende van belang meer inzicht te krijgen in de gevolgen van Europese integratie op de Nederlandse binnenlandse bestuurlijke verhoudingen. Daarnaast is het de vraag hoe de bestuurlijke verhoudingen zijn gewijzigd ten opzichte van het onderzoek van De Rooij dat betrekking had op de periode 2000-2006. De centrale onderzoeksvraag in deze paper is daarom: *Wat is het gevolg van het Europees integratieproces voor de beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten ten opzichte van de nationale staat in de periode 2007-2014 op het gebied van betrokkenheid bij politieke besluitvorming, structuurfondsen en financieel toezicht?*

## 1.2 Structuur van deze paper

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag wordt in paragraaf 1.3 aangegeven dat er drie mogelijke benaderingen zijn te signaleren in de wijze waarop het Europees integratieproces uitwerkt in de nationale bestuurlijke verhoudingen. Deze benaderingen bieden het kader waarbinnen de onderzoeksvraag wordt beantwoord. Na een bespreking van de hier gehanteerde concepten wordt de stof in hoofdstuk 2 gesplitst in de thema's besluitvorming, structuurfondsen en financieel toezicht. Per thema wordt kort de stand van zaken besproken zoals deze bekend is in de literatuur. Na een bespreking van de onderzoeksmethode volgen in hoofdstuk 4 en verder de onderzoeksresultaten. Na hoofdstuk 7 en 8 met respectievelijk de analyse van en discussie over de resultaten is het in hoofdstuk 9 mogelijk het antwoord op de onderzoeksvraag te geven.

## 1.3 Europese integratie: drie wegen

Op grond van discussie in de literatuur zijn verschillende antwoorden op de onderzoeksvraag mogelijk. Het is mogelijk dat Europese integratie ertoe leidt dat de lokale beleidsvrijheid ten opzichte van de nationale staat toeneemt. Als dit het geval is, wordt dit ook wel *multi level governance* genoemd (Marks, 1996; Pagoulatos, Tsoukalis, 2013; Bulmer, 2007: 49). Kenmerkend voor *multi level governance* is dat andere bestuurslagen dan de nationale staat zelfstandig, of in samenwerking met andere bestuurslagen, participeren bij politieke besluitvorming op Europees niveau. In dit onderzoek kan dat bijvoorbeeld blijken als er een zelfstandige lobby voor lokale belangen wordt opgemerkt. Daarnaast kan ook sprake zijn van *multi level governance* indien blijkt dat lokaal bestuur bij

de implementatie van Europese regelgeving contact onderhoudt met relevante partijen op Europees niveau. Ten derde kan *multi level governance* worden herkend indien gemeenten zonder tussenkomst van de nationale regering subsidie verkrijgen uit Europese bronnen.

Daarnaast is het mogelijk dat Europese integratie vooral leidt tot een verstevigde positie van de nationale staat ten nadele van lokale beleidsvrijheid. Als dit het geval is, kan worden gezegd dat er sprake is van intergouvernementalisme (Bulmer, 2007: 49; Pollack, 2013). Bij besluitvorming op Europees niveau heeft de nationale regering dan een zeker alleenrecht ten nadele van decentraal bestuur. Voorafgaand aan deze besluitvorming kan decentraal bestuur weliswaar zijn betrokken in het besluitvormingsproces, maar de staat is ook bij dit overleg de *primes inter pares*. Behalve bij de besluitvorming kan intergouvernementalisme ook blijken wanneer de nationale staat bij de implementatie van Europese regelgeving het belangrijkste aanspreekpunt vormt voor lokaal bestuur. Verder kan een stevige of een verstevigde positie van de nationale staat (in dit onderzoek) naar voren komen uit de wijze waarop het toezicht op naleving van Europese regelgeving is georganiseerd. Het toezicht kan bijvoorbeeld zo zijn vormgegeven dat de ruimte voor lokaal bestuur is beperkt om als zelfstandige partij te opereren. Als dat het geval is, wijst dat ook op intergouvernementalisme.

Een derde mogelijke constatering bij de beantwoording van de onderzoeksvraag, tot slot, is dat het Europees integratieproces niet leidt tot een transitie van de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen ten gunste van decentraal bestuur. Het Europees integratieproces bevestigt in dat geval vooral de (externe) soevereiniteit van de lidstaten (Keating, 2008; cf. Pagoulatos, Tsoukalis, 2013: 70-71).

## 1.4 Concepten

In deze paper wordt onderzoek gedaan naar de gevolgen van Europese integratie op de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen. In studies waar specifiek de vraag is wat in een lidstaat gebeurt ten gevolge van het lidmaatschap van de Europese Unie wordt dit veelal onderzocht met behulp van het concept 'Europeanisering' (e.g. Caparaso, 2007; Bulmer, 2007). Gelet op de onderzoeksvraag wordt in deze paper ook met het concept 'Europeanisering' gewerkt. Onder Europeanisering wordt verstaan: "*The impact of European integration on domestic politics*" (Caporaso, 2007: 27; cf. De Rooij, 2003: 16). Het onderzoek naar 'de' impact van het Europees integratieproces op het binnenlands bestuur wordt in deze paper beperkt tot drie thema's: betrokkenheid van lokaal bestuur bij de politieke besluitvorming op EU- en nationaal niveau; Europese structuurfondsen en financieel toezicht. In de literatuur is veelvuldig geschreven over het gebruik van het concept 'Europeanisering' alsook over het risico bij het gebruik van dit begrip (e.g. Radaelli, Pasquier, 2007: 35 e.v.) Specifiek voor deze paper is het van belang één risico te bespreken. Radaelli en Pasquier wijzen op het risico dat iedere verandering op binnenlands niveau die gelijkenis vertoont met beleidskeuzes uit Brussel vaak te snel wordt bestempeld als een voorbeeld van Europeanisering (2007: 40). Om te voorkomen dat binnenlands beleid ten



onrechte in verband wordt gebracht met Europeanisering wordt in deze paper ook veelvuldig gekeken naar het beleid van de nationale staat ten opzichte van gemeenten. Een eenvoudige, maar belangrijke, vraag is daarbij of de nationale staat niet al eerder –los van een EU-initiatief– soortgelijk beleid of regelgeving voor het voetlicht heeft gebracht. Dat sluit Europeanisering evenwel zeker niet uit, maar noodzaakt wel tot een genuanceerder beeld van de impact van Europeanisering. Behalve een vraag ten aanzien van het tijdsverloop is het ook van belang te kijken hoe er op het niveau van de nationale staat invulling wordt gegeven aan (nieuwe) EU-gerelateerde zaken. Het is niet uitgesloten dat op binnenlands niveau meer of minder aan EU-beleid en regelgeving wordt toegeschreven dan daar in werkelijkheid op gebaseerd kan worden. Zo stelt Radaelli: *“Domestic actors can reappropriate European norms and policy paradigms to implement their own policies.”* (Radaelli 2005 in: Radaelli en Pasquier 2007: 38). Om het risico op het ten onrechte spreken van Europeanisering verder te beperken, wordt in deze paper ook zoveel mogelijk gekeken naar de relevante beleidsstukken, richtlijnen en verordeningen uit Brussel. Zo kan bij de beantwoording van de onderzoeksvraag worden aangegeven in hoeverre veranderingen in de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen (slechts) verband houden met het Europees integratieproces.

Daarnaast wordt in deze paper het concept ‘lokale beleidsvrijheid’ gebruikt. De keuze voor deze term in plaats van de meer gebruikelijke en deels wettelijk verankerde begrippen ‘lokale autonomie’ of ‘medebewind’ vloeit voort uit de discussie in de parlementaire geschiedenis over de betekenis van beide begrippen. Daarnaast wordt in de literatuur het onderscheid tussen ‘lokale autonomie’ en ‘medebewind’ wel gerelativeerd (Dölle, Elzinga, 2004: 145-146). Zodoende heeft het gebruik van het minder besproken begrip ‘lokale beleidsvrijheid’ hier de voorkeur. In deze paper wordt met lokale beleidsvrijheid bedoeld dat de *“opvatting”* of uitvoering van *“(nieuwe) taken door de gemeente geen rijksgoedkeuring behoeft.”* (Derksen, Schaap: 2004: 103). Hier wordt aangenomen dat specifiek in dit onderzoek van een dergelijke situatie sprake is indien gemeenten onafhankelijk van medeoverheden, betrokken zijn bij politieke besluitvorming over en beleidsvorming van Europese aangelegenheden. Of indien gemeenten in staat zijn onafhankelijk van medeoverheden financiële middelen te verwerven uit de Europese Unie als zodanig. Beleidsvrijheid kan dus, anders gezegd, zowel inhouden dat een gemeente zelfstandig bijdraagt aan de besluit- en beleidsvorming over Europese aangelegenheden of dat de gemeente zelfstandig kan besluiten aanspraak te maken op geld vanuit de Europese Unie.

# Hoofdstuk 2 Stand van zaken

Zoals aangegeven valt het onderzoek naar de gevolgen van het Europees integratieproces op de beleidsvrijheid van gemeenten uiteen in drie thema's: besluitvorming, Europese structuurfondsen en financieel toezicht. In dit hoofdstuk wordt per thema kort aangegeven wat uit eerder onderzoek over de verschillende thema's bekend is. Daarnaast wordt aangegeven wat deze informatie betekent voor de onderzoeksvraag en de mogelijke antwoorden daarop: Kan er op grond van deze informatie worden verwacht dat meer sprake is van intergouvernementalisme? Of bestaat er op grond van dit korte overzicht reden te verwachten dat in onderzoeksperiode meer *multi level governance* wordt gesignaleerd?

## 2.1 Besluitvorming

Uit het onderzoek van De Rooij blijkt dat Nederlandse gemeenten verschillen in de wijze waarop zij betrokken zijn bij de politieke besluitvorming over EU-zaken. De gemeentelijke verschillen hebben onder andere te maken met de omvang van de gemeentelijke begroting. Gemeenten met een relatief omvangrijke begroting en een omvangrijker ambtelijk apparaat zijn meer en sneller in staat actief te lobbyen dan financieel gezien, kleine(re) gemeenten, concludeert De Rooij (2003: 118 e.v.). Een verklaring hiervoor is dat effectief een standpunt voor het voetlicht brengen over complexe Europese zaken makkelijker is als een ambtenaar zich daar volledig aan kan wijden. De betrokkenheid van lokaal bestuur bij Europese beleidsvorming leidt ertoe dat kan worden gezegd dat, bij grotere steden althans, meer sprake is van *multi level governance*. Bij een gemeente met relatief veel financiële armslag en dus relatief veel bestuurskracht, kan worden verwacht dat deze meer autonoom de belangen kan behartigen. Zelfstandige belangenbehartiging leidt ertoe dat een gemeente minder afhankelijk is van de (voorkeuren van de) nationale staat.

Of echter ten opzichte van het onderzoek van De Rooij meer sprake is van *multi level governance* is ook afhankelijk van de vraag hoe gemeenten betrokken zijn bij de politieke besluitvorming over Europese aangelegenheden. Het is de vraag of gemeenten hun geld hiervoor aanwenden en de ambtenaren hiertoe inzetten. Mogelijk is tijdens de onderzoeksperiode 2007-2014 de lokale inzet beperkt tot de implementatie en naleving van Europese regelgeving (cf. Rob, 2013: 64-65). Gedurende de onderzoeksperiode van De Rooij werd het proces van politieke besluitvorming vooral overgelaten aan de VNG die namens alle Nederlandse gemeenten spreekt (2003: 181 e.v.). De Rooij zag echter voor gemeenten mogelijkheid tot verbetering indien zij "*meer proactief zouden optreden ten aanzien van EU-aangelegenheden(..)*" (2003: 183; cf. RvS 2009). Op grond van het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur is het echter de vraag of er, ten opzichte van de onderzoeksperiode van De Rooij, wel meer *multi level governance* kan worden verwacht in deze onderzoeksperiode.

Een proactieve houding van gemeenten wordt bijvoorbeeld door de Raad voor het openbaar bestuur maar in beperkte mate aangemoedigd. Een dergelijke houding is vooral aan te bevelen indien “*de eigen beleidsagenda naast de Europese wordt gelegd om overlappende –en dus kansrijke– thema’s te identificeren*”, aldus de Raad (Rob, 2013: 65). Daarnaast constateert de Raad voor het openbaar bestuur dat “*gemeenten die bovenmatig negatieve gevolgen ondervinden van de (nationale implementatie van) Europese wetgeving (..) de weg weten te vinden naar de rijksoverheid*” (Rob, 2013: 37). Een beeld van proactieve gemeenten in Brussel komt niet uit het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur naar voren. Het beeld lijkt meer op reactieve gemeenten die zich voor Europese aangelegenheden tot Den Haag wenden. Onduidelijk is of gemeenten bij Europese aangelegdheden behalve bij de nationale staat ook bij de Europese instituties hun heil zoeken. Gelet op het voorgaande is het de vraag hoe Nederlandse gemeenten gedurende de onderzoeksperiode zijn betrokken bij politieke besluitvorming over Europese aangelegenheden.

## 2.2 Structuurfondsen

De Rooij concludeerde dat er sprake was van lokale terughoudendheid ten aanzien van betrokkenheid bij EU-gerelateerde zaken. De Rooij constateerde echter ook dat zich hier een uitzondering op voordeed wanneer gemeenten geld uit de structuurfondsen konden aanvragen. In het onderzoek vormden deze geldstromen een belangrijke kans voor gemeenten om voordeel te hebben van Europese integratie (De Rooij, 2003: 128). Een Europese geldstroom biedt gemeenten, die in overwegende mate afhankelijk zijn van geld van de nationale overheid de mogelijkheid binnen iets andere dan enkel nationale kaders beleid uit te voeren. Hoewel de nationale staat, anders dan de VNG, niet positief staat tegenover een dergelijke vorm van steun, ontvangen sommige gemeenten in de periode 2007-2014 Europese subsidies uit de structuurfondsen. Ten opzichte van de onderzoeksperiode van De Rooij merkt de Raad voor het openbaar bestuur op dat de bedragen geringer in omvang zijn (Rob, 2013: 64). In hetzelfde rapport van de Raad voor het openbaar bestuur ‘*Met Europa verbonden*’ wordt benadrukt dat de aanvraag van Europese subsidies en de verantwoording van de besteding geen sinecure is (Rob, 2013: 64). Het zou gemeenten meer afhankelijk maken van financiering door de nationale staat. Tegelijkertijd is het de vraag binnen welke kaders gemeenten vrij zijn het geld uit de Europese fondsen te besteden. Ten tijde van de onderzoeksperiode van De Rooij werd reeds de Wet toezicht Europese subsidies vastgesteld. Al was -gelet op het tijdstip (2002)- nog niet veel verandering daarvan te verwachten in het onderzoek van De Rooij.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De Wet toezicht Europese Subsidies is 17 januari 2002 vastgesteld en is met ingang van 13 juni 2012 vervallen.

Daarnaast was voor de nationale staat een belangrijke rol weggelegd bij zowel de verstrekking van het geld uit de structuurfondsen als bij het toezicht daarop. Nationale staten en niet (direct) medeoverheden werden reeds in die periode door de Europese Commissie gesanctioneerd als de EU-regelgeving onvoldoende werd nageleefd. Het is de vraag of deze trend gedurende de periode 2007-2014 is doorgezet. Om te kijken of dat het geval is, wordt in deze paper ten eerste gekeken naar de vraag hoe Nederlandse gemeenten gedurende de onderzoeksperiode geld uit de structuurfondsen hebben verkregen. Ten tweede is de vraag hoe het toezicht op de besteding van het ontvangen geld uit die fondsen is verlopen. De verwachting is dat een eventuele verandering in de lokale beleidsvrijheid niet zozeer kan worden gesignaleerd in een verlaging van de subsidiebedragen uit de structuurfondsen, maar vooral in een verandering van het toezicht op de besteding van de subsidie.

### 2.3 Financieel Toezicht

De Rooij heeft geen onderzoek gedaan naar financieel toezicht van de nationale staat op medeoverheden, anders dan in het kader van de structuurfondsen. Op grond van twee recente ontwikkelingen is er echter reden in dit onderzoek nader op het financieel toezicht van de nationale staat in te gaan. Dat is ten eerste van belang omdat gedurende de onderzoeksperiode 2007-2014 het takenpakket van gemeenten door decentralisaties vanuit de nationale staat verder is uitgebreid. Hoewel gemeenten als nieuwe verantwoordelijke deze bevoegdheden uitvoeren, leidt de nieuwe taakverdeling tot spanning tussen de verschillende bestuurslagen. De nieuwe taakverdeling “*verhoudt zich niet goed met gedetailleerde EU-wetgeving*”, overweegt de Raad voor het openbaar bestuur bijvoorbeeld (2013: 63). Het gevolg is niettemin dat de nationale staat meer zaken heeft om toezicht op te houden. Daarnaast is van belang dat ten opzichte van de onderzoeksperiode van De Rooij de EMU-begrotingsregels zijn aangescherpt en uitgebreid. Gegeven de opmerkingen over de conceptualisering van ‘Europeanisering’ wordt bij dit thema ook specifiek gekeken naar de vraag of deze financiële regelgeving door de nationale staat eerder voor het voetlicht is gebracht (cf. paragraaf 1.4). Daarnaast wordt gekeken welke grondslag er voor nieuwe initiatieven van de nationale wetgever kan worden aangewezen. De centrale vraag daarbij is of de nieuwe financiële regelgeving is gebaseerd op een EU-verplichting daartoe. Het belang van het bespreken van veranderingen in het financieel toezicht is bovendien dat sprake kan zijn van veranderingen in het lokale budgetrecht. Wijzigingen in het lokale budgetrecht zijn onlosmakelijk verbonden met de beleidsvrijheid van gemeenten. De wijze waarop de nationale staat invulling geeft aan haar toezichtstaak is daarom van betekenis voor onderzoek naar (veranderingen in) de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen. De centrale vraag in het onderzoek is daarom hoe tijdens de onderzoeksperiode het financieel toezicht door de nationale staat op gemeenten is verlopen zoals dat in het kader van (vermeende) Europese regelgeving werd georganiseerd.

# Hoofdstuk 3 Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de centrale onderzoeksvraag van deze paper wordt beantwoord. Hier wordt vermeld welke overwegingen ten grondslag liggen aan het vaststellen van de onderzoeksperiode; het gebruik van de onderzoeksmethoden en de selectie van cases. Tot slot wordt ingegaan op de aanpak en het verloop van de semigestructureerde interviews.

## 3.1 Onderzoeksperiode

De verdeling van het geld uit de structuurfondsen wordt in termijnen van zeven jaar vastgesteld. Hoewel het onderzoek van De Rooij plaatsvond in 2001 en 2002 konden wijzigingen specifiek ten aanzien van de structuurfondsen daarom pas na 2006 worden verwacht. Dit is reden om in deze paper met de onderzoeksperiode 2007-2014 te werken. Zo kan worden voortgebouwd op het onderzoek van De Rooij, en kan het onderzoek (gedeeltelijk) vergelijkend van aard zijn. Een tweede reden de onderzoeksperiode 2007-2014 te hanteren houdt verband met de eerder genoemde nieuwe wetgeving die (eveneens) mogelijkwijs tot veranderingen in lokale beleidsvrijheid heeft geleid.

## 3.2 Methode van dataverzameling

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van literatuurstudie en casestudies bij Nederlandse gemeenten. Met de keuze voor deze onderzoeksmethoden is beoogd om, binnen de gegeven beperkingen, de mate van geldigheid van de onderzoeksresultaten te vergroten. De literatuurstudie heeft gediend als mogelijkheid om een algemeen beeld te destilleren over de gevolgen van het Europees integratieproces voor lokaal bestuur in Nederland. Publicaties specifiek over het onderwerp van deze paper zijn schaars en daarom is de literatuur geselecteerd aan de hand van de drie verschillende thema's zoals die in deze paper aan de orde komen.

Uit het onderzoek van De Rooij blijkt dat de VNG voor Nederlandse gemeenten de belangrijkste partner is bij het behartigen van het lokale belang bij Europese aangelegenheden. Althans, namens de gemeenten was de VNG de belangrijkste belangenbehartiger. Individuele gemeenten hadden over EU-gerelateerde zaken niet veelvuldig contact met de VNG, concludeerde De Rooij (De Rooij, 2003: 181, 76, 70). Tezamen met andere koepelorganisaties heeft de VNG verschillende meldpunten waar gemeenten zich met vragen, wensen en zorgen over de gevolgen van het Europees integratieproces toe kunnen wenden. Inzicht in de gegevens waar gemeenten hun heil zoeken, hoe vaak en over welk onderwerp kan bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. Echter, bij niet alle beoogde partijen bleek mogelijkheid of animo te bestaan de desbetreffende gegevens te verstrekken. Aanvullende informatie over de

informatievraag- en voorziening van gemeenten is opgevraagd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG en de Nederlandse vertegenwoordiging van het Comité voor de Regio's, maar kon niet worden verstrekt. Althans, in geval van de VNG en de Nederlandse vertegenwoordiging niet aan niet-leden. Via het kenniscentrum Europa decentraal was het mogelijk digitaal beschikbare jaarverslagen te raadplegen. Ook deze partij verstrekte desgevraagd geen aanvullende informatie. De beschikbare informatie uit de jaarverslagen van Europa decentraal heeft waar mogelijk gediend als vergelijkingsmateriaal bij het beeld zoals dat uit de literatuurstudie en de interviews naar voren kwam. Daarnaast was de meerwaarde van de verslagen van Europa decentraal dat relatief recente veranderingen, die in de literatuur nog niet volledig zijn neergedaald, niettemin al wel gesignaleerd konden worden.

Vervolgens is de informatie uit de literatuurstudie aangevuld, ondersteund of genuanceerd met behulp van casestudies bij Nederlandse gemeenten. Met de keuze voor deze methode is beoogd de validiteit van de onderzoeksresultaten ten goede te laten komen. Voor de casestudie zijn twee Nederlandse gemeenten geselecteerd waarvan de voor dit onderzoek relevante gemeentelijke documenten zijn bestudeerd. Daarnaast zijn in beide gemeenten semigestructureerde interviews gehouden ter verkrijging van andere en meer informatie. De Rooij heeft voor zijn onderzoek destijds semigestructureerde interviews afgenomen bij de gemeentesecretaris van de gemeenten uit zijn casestudies ofwel bij –voor zover existent– de gemeenteambtenaar met Europese zaken in het takenpakket. Gelet op de opzet van deze paper, dat deels uit een vergelijkend onderzoek bestaat, is ook hier voor deze methode gekozen. De vragen die tijdens deze interviews aan de orde zijn gekomen, staan in bijlage II.

### 3.3 Selectie cases

De gemeenten voor de casestudies zijn naar analogie van de selectiecriteria van De Rooij geselecteerd. Dat betekent dat er is geselecteerd op grond van de omvang van gemeentelijke begroting, omdat de veronderstelling was dat bij grote gemeenten met een relatief omvangrijke begroting en een groot ambtelijk apparaat eerder de financiële mogelijkheid zal bestaan actief te lobbyen dan bij kleine(re) gemeenten. Het tweede selectie criterium was de sociaaleconomische positie van de inwoners van een gemeente. Uit het onderzoek van De Rooij bleek dat alleen gemeenten met een relatief omvangrijke begroting in staat zijn structuurfondsen aan te vragen, maar zij alleen voor toekenning van subsidie in aanmerking komen als de sociaaleconomische positie van de inwoners minder goed is. Het derde selectie criterium was dat gemeenten eerder in het onderzoek van De Rooij zijn betrokken.

Op grond van deze criteria zijn voor deze paper de gemeenten Rotterdam en Son en Breugel geselecteerd. Rotterdam heeft een begroting van 3,77 miljard euro in 2014. Daarnaast is het gemiddeld bruto inkomen per inwoner met 29.300 euro in 2010 relatief laag waardoor de

sociaaleconomische positie niet goed is (gemeente Rotterdam-a; gemeente Rotterdam-b 2013). De begroting van de gemeente Son en Breugel is relatief klein met 44.159.000 euro in 2012. Daarnaast heeft deze gemeente in Noord-Brabant met een gemiddeld inkomen per inwoner van 34.000 euro ten opzichte van het regionale gemiddelde een goede sociaaleconomische positie (Son en Breugel-a 2011: 111; Brabantse bestuursscan: Son en Breugel, 2013: 3). Tot slot zijn beide gemeenten ook in het onderzoek van De Rooij (2003) betrokken.

### 3.4 Interviews

De gemeenten Rotterdam en Son en Breugel zijn in de zomer van 2014 gecontacteerd voor deelname aan de interviews. Bij gemeente Rotterdam is hierbij gevraagd naar dhr. drs. C. de Lange, omdat hij destijds ook het interview bij De Rooij heeft gegeven (De Rooij 2003: 202). De Lange bleek nog een soortgelijke functie te vervullen en kon in september 2014 een interview geven. De Lange is werkzaam als coördinator Europese en Internationale Zaken en vervult deze functie vanuit de afdeling Bestuurlijke, Juridische en Internationale Zaken bij gemeente Rotterdam. Ten tijde van het onderzoek van De Rooij was De Lange werkzaam als hoofd Communicatie & Public Affairs bij het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Voordien was hij hoofd (1991-1998) van de afdeling Externe Fondsen en EU-coördinatie bij het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (De Rooij, 2003: 202). In Son en Breugel heeft De Rooij destijds met de gemeentesecretaris drs. A.J.M. van Etten gesproken. Van Etten is na 22 jaar in mei 2014 opgevolgd door dhr. M.A.J.M. Schalkx die eerder bij dezelfde gemeente werkzaam was als directeur bedrijfsvoering. Met Schalkx, thans gemeentesecretaris en algemeen directeur, is eind augustus gesproken. De interviews vonden plaats in respectievelijk het gemeentehuis van Son en Breugel en het stadhuis van Rotterdam en zijn opgenomen met een voicerecorder. Na afloop zijn de gesprekken schriftelijk uitgewerkt en ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewden. De geaccordeerde interviewverslagen zijn te lezen in bijlage III.

# Hoofdstuk 4 Onderzoeksresultaten: Politieke besluitvorming

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten weergegeven zoals die met behulp van het literatuuronderzoek en de casestudies zijn verkregen voor het thema politieke besluitvorming. De centrale onderzoeksvraag is hierbij hoe Nederlandse gemeenten gedurende de onderzoeksperiode zijn betrokken bij politieke besluitvorming over Europese aangelegenheden. Daartoe wordt eerst aangegeven welke instituties op nationaal niveau de gemeenten daartoe ter beschikking kunnen staan. Vervolgens wordt de situatie in de gemeenten uit de casestudies weergegeven. Zoeken gemeenten bij Europese aangelegdheden behalve bij de nationale staat ook bij de Europese instituties hun heil? Dat blijkt per casestudie te verschillen. Tot slot wordt gekeken naar het Comité voor de Regio's dat op Europees niveau de belangen van decentrale overheden zou kunnen behartigen.

## 4.1 Besluitvorming

### *Informatievoorziening*

Uit het onderzoek van De Rooij bleek dat de VNG voor gemeenten (veruit) het belangrijkste informatiekanaal vormde voor EU-gerelateerde zaken (2003: 181 e.v.). Het is de vraag via welke kanalen Nederlandse gemeenten gedurende de jaren 2007-2014 informatie kunnen verkrijgen, en in hoeverre dit anders is dan gedurende de onderzoeksperiode van De Rooij.

### *VNG*

De Raad voor het openbaar bestuur rapporteerde in 2013 dat gemeenten zich bij nadelige gevolgen van het Europees integratieproces wenden tot de Rijksoverheid (Rob, 2013). Partijen op Europees niveau worden in dat geval niet of minder snel aangesproken door gemeenten. Hoewel De Rooij slechts kansen zag voor gemeenten indien zij meer "*proactief zouden optreden bij EU-aangelegenheden*", blijkt de belangenbehartiger van Nederlandse gemeenten dat niet volledig te onderschrijven (De Rooij, 2003: 183). Althans, een gang naar Brussel wordt niet altijd aangemoedigd. De VNG geeft aan dat zij zich weliswaar tezamen met het IPO in Brussel inzet voor goede regelgeving, "*maar vaak is een goede voorbereiding in Den Haag het halve werk*" (VNG-f 2008). Dat maakt betrokkenheid van decentraal bestuur op nationaal niveau des te belangrijker, redeneert de VNG. In het kader van dit tweesparenbeleid heeft de VNG zich gedurende de jaren 2007-2008 in Brussel vooral ingespannen voor de dossiers milieu en duurzaamheid, staatssteun en territoriale cohesie (VNG-IPO 2008). In 2009 en 2010 ligt de nadruk daar nog steeds op, al heeft de



Lissabonstrategie en de begrotingsherziening eerste prioriteit (VNG-IPO 2009, 2010). Daarnaast was er in deze jaren veel aandacht voor Europees aanbesteden (VNG-IPO 2011).<sup>2</sup>

### *Europa decentraal*

Inmiddels vormt, blijkens de gegevens uit het informatieloket, ook Europa decentraal een belangrijke partij voor Nederlandse gemeenten voor informatie over Europese regelgeving. Dit kenniscentrum is in 2002 opgericht. Vanaf 2007 is Europa decentraal verder ontwikkeld door de toekenning van subsidie van het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en van de koepelorganisaties (ED 2014). Deze partijen financieren sindsdien ieder voor de helft Europa decentraal (ED 2011: 7). Anders dan de VNG is Europa decentraal primair gericht op het verstrekken van informatie over Europees recht en beleid. Daarnaast beoogt het centrum “*het Europa bewustzijn*” te vergroten (ED 2011: 7).

Gedurende de periode 2007-2014 wordt Europa decentraal steeds vaker door gemeenten geraadpleegd (ED resp. 2009, '10, '11, '12, '13). Dat is echter niet eerder dan in de fase dat regelgeving geïmplementeerd moet worden. In de besluitvormingsfase vervult Europa decentraal voor Nederlandse gemeenten geen rol als belangenbehartiger. Gegeven de wijze van financiering is dat misschien ook niet verwonderlijk. Het neemt echter niet weg dat het kenniscentrum voor gemeenten een waardevolle partner kan zijn bij het (juist) implementeren van beleid. Zo doet de gemeente Rotterdam regelmatig een beroep op de expertise van Europa decentraal. Ook (of: zelfs) een grote gemeente, waar tachtig tot honderd ambtenaren aanspreekpunt zijn voor Europese aangelegenheden kan vragen hebben over het Europees recht (De Lange, 2014).

### *Informatievoorziening Son en Breugel*

Net als in het onderzoek van De Rooij geldt ook hier voor Son en Breugel dat de VNG het eerste aanspreekpunt is. Verder heeft Son en Breugel een sterk regionaal netwerk. De gemeente heeft verschillende partnerschappen, maar deze houden geen verband met EU-gerelateerde zaken (cf. De Rooij, 2003, 113; Schalkx, 2014). Aan veel meer informatie(kanalen) bestaat in deze kleine gemeente bovendien weinig behoefte. De gemeentesecretaris licht dat toe:

---

<sup>2</sup> N.b.: Ook al dan niet (juist) Europees aanbesteden kan de beleidsvrijheid van gemeenten beperken. Zo kan een gemeente met extra financieel toezicht te maken krijgen indien de jaarrekening niet kan worden goedgekeurd wegens rechtmatigheidsfouten bij Europees aanbesteden. Ter indicatie: in casestudy Rotterdam was dat bijvoorbeeld in 2013 het geval en ging het om ruim 62 miljoen euro die niet EU-conform was aanbesteed (EY, 3 september 2014: 13).

*“De vraag is: Hoeveel Europese regelgeving raakt rechtstreeks de gemeente? Ik ken er niet zoveel eerlijk gezegd. Maar dat zegt dan misschien iets over het gebrek aan kennis op dat punt. (...) Nederland conformeert zich aan Europese zaken, dat wordt dan nationale wetgeving en vervolgens hebben wij met nationale wetgeving te maken. Bij de totstandkoming en wijziging van wettelijke regelingen hebben wij als kleine gemeente nauwelijks een vinger in de pap. Maar via de VNG gebeurt dat natuurlijk wel. We nemen deel aan congressen en bijeenkomsten van de VNG”.*  
(Schalkx, 2014)

### *Informatievoorziening Rotterdam*

In Rotterdam bestaat, net als ten tijde van het onderzoek van De Rooij de opvatting dat besluitvorming op EU-niveau kan en moet worden beïnvloed (De Rooij, 2003: 111; De Lange 2014). Deze opvatting leidt ertoe dat de stad een ver ontwikkeld Europees netwerk heeft. Specifiek ten aanzien van de informatievoorziening blijkt dat bijvoorbeeld uit de niet-limitatieve opsomming van informatiekkanalen die door De Lange worden genoemd: Europa decentraal, het ministerie van Binnenlandse Zaken, de Europese Commissie, My Generation en, “*heel belangrijk voor Rotterdam*”, Eurocities. Het contact met de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel wordt, tot slot, getypeerd als een “*hecht netwerk*” (De Lange, 2014; cf. De Rooij, 2003: 113-114).

### *Gemeenteambtenaar in de EU*

Naast inzicht in de partnerschappen en informatiekkanalen die gemeenten ter beschikking staan, is het antwoord op de vraag hoe gemeenten betrokken zijn bij EU-gerelateerde besluitvorming ook afhankelijk van de middelen en ambtenaren die zij hiertoe inzetten. In de kleine gemeente Son en Breugel worden geen middelen of ambtenaren (gedeeltelijk) vrij gemaakt voor Europese aangelegenheden. De lokale inzet is hier beperkt tot de implementatie en naleving van Europese regelgeving. Het ambtelijk apparaat is tijdens de onderzoeksperiode grotendeels overgebracht naar het samenwerkingsverband ‘Dienst Dommelvallei’, alwaar 150 ambtenaren (135 fte) werkzaam zijn (Schalkx 2014; cf. Rob, 2013: 64-65). Hoewel de gemeente, zoals aangegeven, geen rol voor zichzelf ziet ten aanzien van betrokkenheid bij EU-gerelateerde besluitvorming biedt het samenwerkingsverband volgens de gemeentesecretaris niettemin nieuwe perspectieven:

*“Wij leggen onze vragen meestal voor aan de VNG. Maar tegelijkertijd zijn wij, om het maar even zo te zeggen ook sterker geworden. Wij werken intensief met drie gemeenten samen. Als samenwerkingsverband stellen we nu wel eens een vraag aan het ministerie.”*  
(Schalkx, 2014)

Bestudering van de gemeentelijke stukken van Son en Breugel leidt tot de conclusie dat ‘Europeanisering’ in welke vorm dan ook gedurende de onderzoeksperiode op generlei wijze aan de orde komt. Zo hebben de leden van het college van b & w geen specifieke taakomschrijving of nevenfuncties betreffende EU-gerelateerde zaken. Ook veranderingen die voor de gemeente gevolgen kunnen hebben of implementatie vereisen worden niet of niet vroegtijdig aan de orde gesteld. Zo wordt de (EU-gerelateerde) Wet Hof en het verplicht schatkistbankieren voor het eerst voor het voetlicht gebracht door een raadslid uit de oppositie in een raadsvergadering (Son en Breugel, 5 september 2012: 4; Son en Breugel CDA, 2012: 18). De gemeentesecretaris van Son en Breugel weerspreekt desgevraagd dit beeld niet (Schalkx 2014):

*“Ik zit bij heel veel vergaderingen en daar komt de EU stand alone vanuit onze gemeente niet aan de orde. Van de afgelopen jaren ken ik daar nauwelijks voorbeelden van. Maar in relatie met de samenwerking is dat we daar wel een groter bereik hebben. Als solitaire gemeente hebben wij onze scope niet op Brussel gericht.”*  
(Schalkx, 2014)

De informatievoorziening over EU- gerelateerde zaken is bij de gemeenten in de casestudie reeds op de gemeentelijke website zichtbaar. De zoekresultaten voor de woorden ‘Europese Unie’ levert op de website van Son en Breugel één hit op uit de gemeentelijke stukken. In een notitie over het (destijds) aanstaande intergemeentelijke samenwerkingsverband worden verscheidene rapporten samengevat. In één van die samenvattingen komt de EU aan de orde, en wel als volgt: *“De Europese Unie is gegeven en uitgangspunt”* (Nuenen / Son en Breugel, 21 oktober 2010: 16). De overige resultaten voor de ‘Europese Unie’ betreffen een enkele verwijzing naar de Dienstenrichtlijn, voorlichting over inburgering en promotiemateriaal van andere partijen dan de gemeente.

Dezelfde zoekterm resulteert bij de gemeente Rotterdam in diverse speciale webpagina’s met informatie over ‘Rotterdam in de wereld’ en ‘Rotterdam in Europa’. Bovendien profileert de gemeente Rotterdam zich ook via andere wegen als ‘Europese stad’. Zo wordt tijdens de onderzoeksperiode veelvuldig het stadhuis opengesteld voor EU-gerelateerde evenementen en worden regelmatig ontmoetingen tussen het gemeentebestuur van Rotterdam en EU-functionarissen georganiseerd (i.a. B&W- besluiten 2007: 3; 2007, 4; 2009: 38; 2010: 14).

## Regionale functie

In Son en Breugel werd aangegeven dat de gemeente een belangrijke regionale functie vervult. De aanwezigheid van buurgemeente Eindhoven betekent voor de kleine gemeente Son en Breugel dat inzet op een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en burgers prioriteit heeft. Van belang hierbij is het programma Brainport 2020 waarin de regio Eindhoven zich profileert als toptechnologisch gebied op nationaal en Europees niveau. Daarnaast heeft Son gedurende de onderzoeksperiode in het kader van de (voormalige) Wgr-plus geparticipeerd in het zogeheten 'Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)'.<sup>3</sup> Aangemoedigd door de provincie Noord-Brabant werken hierin 21 gemeenten samen op vrijwel alle lokale beleidsterreinen (SRE 2009; 2010). Uitgangspunt bij de SRE is dat Son en Breugel tezamen met regiogemeenten onderdeel is van één van drie economisch sterkste regio's van Nederland. Het gemeentelijk beleid is gedurende de onderzoeksperiode sterk gericht op het economisch aantrekkelijk maken en houden van de gemeente. Voor een succesvol verloop van dit streven en van Brainport 2020 heeft intergemeentelijke samenwerking voor Son en Breugel de voorkeur.

Gegeven de onderzoeksvraag van deze paper zijn de woorden van de burgemeester van Son en Breugel hier van belang op te merken. Sprekende over Brainport2020 zegt burgemeester Gaillard: *"Op dit niveau moeten de gemeenten als het ware als één gemeente acteren. Er moet worden gestreefd naar eenheid in verscheidenheid. Door samenwerking kunnen dingen worden bereikt die een gemeente alleen niet voor elkaar krijgt. (...) De eigen autonome bevoegdheid om bijvoorbeeld omgevingsvergunningen af te geven, verdwijnt niet."* (Son en Breugel, 5 september 2012: 3). De inzet van Son en Breugel op het regionale vlak leidt ertoe dat bij de gemeente geen behoefte is aan betrokkenheid bij besluitvorming over EU-gerelateerde zaken, geeft de gemeentesecretaris aan (Schalkx, 2014).

*"Voor ons bestaan 'Europese zaken' uit het samenspel van de regio, stad en Brainport -daar maken wij onderdeel van uit- en zo liften wij mee als gemeente. Dat is ons belangrijkste concept en zo doen wij eigenlijk mee op Europees niveau"*  
(Schalkx, 2014)

Uit de jaaroverzichten van de SRE blijkt inderdaad dat het samenwerkingsverband op verschillende terreinen betrokken is bij Europese projecten (SRE 2013). De SRE heeft de EU echter niet vanaf het begin in het vizier gehad (cf. SRE 2009 t/m 2012), en specifiek voor Son en Breugel liepen er tijdens de onderzoeksperiode geen EU-gerelateerde projecten (SRE 2009 t/m 2013). Naast het samenwerkingsverband 'Regio Eindhoven' had de

<sup>3</sup> Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) en Metropool Regio Eindhoven (MRE) worden hier beiden gebruikt.

gemeente geen specifieke bilaterale verhouding met Eindhoven in het kader van bijvoorbeeld Brainport 2020 (Schalkx 2014).

Ten tijde van de onderzoeksperiode van De Rooij bestonden voornoemde samenwerkingsverbanden nog niet. Anders dan in de periode van 2007-2014 bracht het college van burgemeester en wethouders van Son en Breugel destijds tweemaal een bezoek aan het Europees Parlement en het kantoor van de VNG in Brussel (De Rooij, 2003: 113). Structureel contact met de EU was destijds ook afwezig (De Rooij, 2003: 110).

### *Rotterdamse lobby*

In de gemeente Rotterdam werken gedurende de onderzoeksperiode ongeveer 11.000 ambtenaren. Ten tijde van de onderzoeksperiode van De Rooij waren dat er nog 20.000. Rotterdam kent een traditie betrokken te willen zijn bij EU-gerelateerde besluitvorming. De coördinator Internationale en EU-zaken C. de Lange geeft aan waarom de gemeente Rotterdam actief lobbyt over Europese aangelegenheden:

*“Voor het overgrote deel van EU-gerelateerde wet- en regelgeving geldt dat het via Den Haag bij onze gemeente binnenkomt. Dat is eigenlijk altijd al zo geweest. Lang geleden is de gemeente Rotterdam echter begonnen zich met de EU bezig te houden, omdat we het gevoel hadden dat het niet altijd goed ging. Dat gevoel is er nog steeds, en daarom zetten wij veel energie op dit terrein in.”*  
(De Lange, 2014)

De Rotterdamse lobby-afdeling waar De Lange werkt, is langzaam zo gegroeid. Aanvankelijk had de afdeling de taak externe (Europese) fondsen te werven voor de gemeente. Ten tijde van het onderzoek van De Rooij was de afdeling onderdeel van een uitvoerende dienst. Omwille van het verbeteren van de subsidiekansen ging deze afdeling ook lobbyen voor stedelijk beleid en werd gestart met zogeheten ‘EG-coördinatie’. Begin 2007 is de Rotterdamse EU-afdeling van taak veranderd en verplaatst naar de gemeentelijke bestuursdienst. De afdeling houdt zich nu primair bezig met *public affairs*, heeft verspreid over de gemeentelijke organisatie tachtig tot honderd ambtenaren die zich met EU-zaken bezighouden, en één medewerker van deze afdeling werkt grotendeels vanuit Brussel (De Lange 2014). De Lange licht verder toe:

*“De EU-lobby is (..) onderdeel van Internationale Zaken. Daarnaast zijn we goed aangesloten bij het onderdeel Bestuurlijke zaken, waar alle relaties samenkomen met de verschillende overheidslagen: van de gebieden (voorheen deelgemeenten) tot Den Haag. Daarmee stemmen we de Brusselse en Haagse lobby van Rotterdam af (..). De ontwikkeling van de public affairs naar het bestuurlijke weerspiegelt ook de overgang van het aandachtsgebied van ‘kansen’ naar belangenbehartiging. De belangenbehartiging omvat zowel een politiek als juridische component.”*

(De Lange, 2014)

Rotterdam wil graag betrokken zijn bij EU-gerelateerde besluitvorming. De vervolgvraag is hoe de Rotterdamse lobby te werk gaat bij de belangenbehartiging voor de gemeente. Gedurende de onderzoeksperiode heeft de afdeling veel tijd geïnvesteerd in collega-ambtenaren informeren over het belang van de Europese Unie. De Lange vertelt hoe zijn afdeling daarin te werk gaat:

*“Als ik collega’s vertel over het belang van Europa is men aanvankelijk wat cynisch. Maar als ik dan vertel dat je invloed kunt krijgen op Europees beleid verandert dat al. Dat is nog sterker het geval als ik er op wijs dat het mogelijk is door kennis te delen te worden betrokken in expertgroepen en daarmee bij te dragen aan de verbetering van Europees beleid. Misschien volgt daar op termijn regelgeving uit. Het is van belang dat er dan vanaf het beginstadium vertegenwoordigers van de gemeente bij aanwezig zijn, want op dat moment heb je de meeste invloed. Als het relevant is voor de stad dan moet je daar dus bij gaan zitten.(..) De ambtenaren moeten altijd weten: daar moeten we wel of niet iets mee doen.”*

(De Lange, 2014)

Het college van b & w moedigt met dezelfde gedachte op haar beurt de Gemeenteraad aan. Zo spreekt burgemeester Opstelten in 2008 voor de Raad: *“Wij zullen als stad internationaal sterk moeten blijven opereren en zichtbaar blijven optreden. De Brusselse arena is voor Rotterdam, en dus óók voor uw raad, een heel belangrijke. Nederland kan immers niet zonder Europa en Rotterdam al helemaal niet.(..) Wij hebben baat bij een sterk Europa. (..) Ontwikkelingen hebben hun effect op de stad en veranderen de samenstelling van onze bevolking. Het is uw taak hierop in te spelen en zich op deze vraagstukken blijvend te oriënteren.”* (Rotterdam, raadsvergadering 10 januari 2008).

## Kettingreactie

De ervaring in Rotterdam is dat betrokkenheid bij één onderwerp dikwijls een kettingreactie tot gevolg heeft. Eenmaal betrokken bij één onderwerp worden ambtenaren ook bij andere EU-zaken betrokken (De Lange, 2014). Dit beleid legt de gemeente geen windeieren. Tijdens de onderzoeksperiode heeft een ambtenaar van de afdeling stadsontwikkeling zeven jaar dankzij opbouw van dossierkennis en een Europees netwerk zes contracten bij de Europese Commissie kunnen afsluiten. Dat voorbeeld staat in de gemeente niet op zichzelf, geeft De Lange aan en hij licht verder toe.

*“Het heeft er bijna automatisch toe geleid dat ons wordt gevraagd: wat vindt de gemeente van het nieuwe witboek? Daarnaast reageren we, soms in samenspraak met de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht, op beleidsvoornemens. Dan reizen onze ambtenaren naar Brussel voor een gesprek. Dat zijn vaak de gespecialiseerde ambtenaren die voor hun afdeling ook contact onderhouden met Den Haag.”*

(De Lange, 2014)

## Lobby met externe partijen

Behalve raadsleden en ambtenaren die actief zijn betrokken bij de beleids- en besluitvorming in Brussel is voor Rotterdam ook de samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam van belang. Hier is het *European Institute for Comparative Urban Reseach* (Euricur) gevestigd dat gelijktijdig met Eurocities eind jaren tachtig is opgericht. De centrale gedachte van beide initiatieven is streven naar samenwerking tussen Rotterdam en andere Europese steden. Gedurende de onderzoeksperiode blijkt opnieuw dat het in de praktijk makkelijker is contact te leggen met andere Europese steden dankzij de aanwezigheid van het kennisinstituut Euricur (De Lange 2014; Jaarstukken 2011 Rotterdam; BenW-besluiten 2011: 41). De opgedane kennis en contacten deelt de gemeente vervolgens met het Ministerie van Binnenlandse Zaken:

*“Dit soort lobbies hebben we vaker gedaan: wij leggen de contacten met de steden via Eurocities en Binnenlandse Zaken agendeert stedelijke ontwikkeling in de Raad van de EU. Dat is een hele handige samenwerking.”*

(De Lange, 2014)

De samenwerking tussen de gemeente en de Erasmus Universiteit heeft gedurende de onderzoeksperiode ook geresulteerd in diverse publicaties en een boek dat door de

gemeente wordt gebruikt in het lobbywerk.<sup>4</sup>

Daarnaast werkt de burgemeester van Rotterdam gedurende de onderzoeksperiode nauw samen met de burgemeesters van de andere steden van de G4. Zij vinden het belangrijk de gevolgen van Europees beleid voor hun stad aan te kaarten in Brussel. Burgemeester Aboutaleb heeft zich in het bijzonder ingezet voor de belangenbehartiging van Nederlandse steden op het vlak van arbeidsmigratie (De Lange, 2014; i.a. Rotterdam-c 2010: 37 e.v. ; BenW-besluiten, 2011: 45; 2012: 44). De Lange geeft aan waarom de gemeente het belangrijk vindt in Brussel te worden gehoord:

*“Ons algemene lobbypunt is het belang van steden bij Europese beleidsontwikkeling. Ongeacht het onderwerp of de betrokken partij is ons uitgangspunt: Houd rekening met steden. De EU is een club van lidstaten, dus van nature zitten alleen de lidstaten aan tafel. Onze boodschap is: Realiseer je dat alles wat jullie daar beslissen wordt uitgevoerd in de steden. Steden zijn de frontlinie van de uitvoering van het beleid. Dat is de rode draad in onze aanpak.”*  
(De Lange, 2014)

Tegelijkertijd is het beschikbare geld van de gemeente Rotterdam niet onbeperkt. Er moeten keuzes worden gemaakt in het lobbywerk (De Lange, 2014; cf. VNG-f, 2008; Rob, 2013). De Lange licht toe:

*“Den Haag is makkelijker te volgen en het is niet noodzakelijk voor elk beleidsterrein ook aan Brussel te denken. Bovendien hangt het er van af hoeveel prioriteit er aan wordt gegeven. Soms is het noodzakelijk te besluiten juist op de rem te staan vanwege de tijd en kosten die het met zich mee brengt.”*  
(De Lange, 2014)

## 4.2 Comité van de Regio's

Gegeven de vraag of Nederlandse gemeenten in geval van het Europeanisering in staat zijn zonder tussenkomst van het Rijk te opereren, moet ook worden gekeken naar de vermeende belangenbehartiger van decentrale overheden op Europees niveau: het Comité van de Regio's (CvdR). Het CvdR zou bij uitstek een plaats kunnen zijn waar Nederlandse gemeenten betrokken zijn bij EU-besluitvorming. Vraag is of dat ten tijde van de onderzoeksperiode is gebeurd.

---

<sup>4</sup> Berg, L. van den, Meer, J van der, Carvalho L.(eds.) (2014) *Cities as Engines of Sustainable Competitiveness European Urban Policy in Practice*. Surrey: Ashgate.



## *Assemblee*

Gedurende de onderzoeksperiode bestond de helft van de Nederlandse delegatie in het CvdR uit lokale vertegenwoordigers. Deze vertegenwoordigers zijn voorgedragen door de VNG en konden de belangen van Nederlandse gemeenten behartigen.

Het CvdR is in 1992 opgericht. Hoewel hiermee werd beoogd andere overheden dan de nationale een stem te geven, is het CvdR anders dan bijvoorbeeld de Europese Raad en de Raad van de EU geen officiële instelling van de Unie. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moeten het CvdR advies vragen ingeval besluiten worden genomen die decentrale overheden zullen raken. Het CvdR heet officieel EU-assemblee van regionale en lokale afgevaardigden en bestaat uit vertegenwoordigers van decentrale overheden van de 28 lidstaten. Met de uitbreiding van de EU is het CvdR in ledental gegroeid en telt inmiddels 353 leden uit 28 nationale delegaties die verdeeld zijn over vier verschillende groepen, zoals die ook in het Europees Parlement zijn vertegenwoordigd. Zowel het mandaat als de samenstelling vormen gronden voor kritiek op de slagkracht van het CvdR. De samenstelling is zodanig divers dat het in de praktijk lastig blijkt gezamenlijk naar buiten te treden (John, 2000: 70; Jefferey, Rowe, 2013: 750). Daarnaast zou het ontbreken aan enige substantiële invloed. In reactie hierop is in het Verdrag van Lissabon (2007) vastgelegd dat het CvdR reeds voor aanvang van de wetgevingsprocedure door de Europese Commissie moet worden geraadpleegd (Europa-nu-d 2014; CvdR 2014).

Betrokkenheid van de decentrale overheden werd overigens vanaf het begin door de Europese Commissie toegejuicht.<sup>5</sup> Enerzijds omdat de legitimiteit van de besluitvorming daarmee wordt versterkt. Anderzijds biedt het de Commissie mogelijkheid minder acht te slaan op wensen of bezwaren van de nationale staat. Hoewel dit laatste niet zelden wordt verondersteld, is er reden de juistheid van deze veronderstelling te betwijfelen (John, 2000: 67; cf. Keating, 2008: 630-631; Pagoulatos, Tsoukalis, 2013: 70-71).

## Nederlandse delegatie

Vanaf het moment van oprichting van het CvdR telt de Nederlandse delegatie twaalf leden, waarbij de provincies en gemeenten ieder de helft van de afgevaardigden hebben verkozen. Namens de Nederlandse gemeenten zitten vijf burgemeesters en één wethouder in het CvdR. Voorzitter van de Nederlandse delegatie is de commissaris van de Koning in de provincie Noord-Brabant (VNG-d 2014). De kans dat het CvdR in het algemeen en de Nederlandse delegatie in het bijzonder in de praktijk betekenis heeft, wordt in de literatuur niet hoog ingeschat. Ook niet na de aanpassingen in het Verdrag van Lissabon (cf. De Rooij,

---

<sup>5</sup> Dat wordt nog eens ondersteund door het gegeven dat reeds in 1977 de Europese Commissie het zgn. Raadgevend Comité voor Lokale en Regionale Overheden in het leven heeft geroepen. Elf jaar later maakte dit officieuze orgaan plaats voor de zgn. Adviesraad van Regionale en Lokale overheden welke bestond uit 42 leden en was samengesteld op grond van een selectie door resp. de Raad van Europese Gemeenten en Regio's, de Vereniging van Regio's in Europa en de *International Union of Local Authorities*. De Commissie was gehouden de Adviesraad te raadplegen bij de besluitvorming inzake regionaal beleid (De Rooij, 2003: 26)

2003: 31; Rob, 2013: 52 e.v.). Hoewel decentrale overheden worden geacht het beleid uit te voeren, is hun rol bij besluitvorming op het niveau van de Unie over het algemeen beperkt, wordt wel gesteld (John, 2000: 67).

Kans op succesvolle betrokkenheid zou slechts bestaan indien een lid van de Nederlandse delegatie voorzitter mag zijn bij de totstandkoming van een advies. Zo was de veronderstelling dat de gemeente Rotterdam en andere grote steden destijds relatief meer geld hebben gekregen uit de structuurfondsen dankzij het voorzitterschap van de adviescommissie door voormalig burgemeester Bram Peper (De Rooij, 2003: 29, 114; Rob, 2013: 53- 54; cf. interview De Lange).

### *Regionale Rapporteur*

Het is echter onjuist te concluderen dat het CvdR gedurende de onderzoeksperiode in het geheel niet heeft bijgedragen aan de behartiging van lokale en regionale belangen op EU-niveau. Zo adviseerde het CvdR in 2012 met behulp van een rapport de Europese Commissie over de herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn. De commissie die het rapport tot stand bracht, stond onder leiding van Cor Lamers, rapporteur inzake luchtkwaliteit en vicevoorzitter van de Nederlandse delegatie. Hoewel het rapport voor de Europese Commissie slechts een adviesstatus heeft, zijn de decentrale belangen die bij luchtkwaliteit spelen met unanieme steun van de Assemblee voor het voetlicht gebracht (VNG-g 7 mei 2012; Europa-nu-d; cf. Eurocities, *Eurocities Statement* 2013). Daarnaast bood het CvdR bijvoorbeeld tezamen met de Europese Commissie lokale bestuurders mogelijkheid een cursus te volgen om de kennis over de EU te vergroten (VNG-i, 11 juni 2012). Mogelijk kan de constatering van de Raad voor het openbaar bestuur dat het op lokaal niveau ontbreekt aan “*inzicht in de werking van het Europees besluitvormingsproces*” daarmee op lange termijn wijzigen (Rob, 2014: 49).

Deze voorbeelden laten echter onverlet dat er weinig activiteiten zijn van het CvdR die zonder twijfel leiden of hebben geleid tot het signaleren van (meer) *multi level governance*. Uit de jaarverslagen van de Nederlandse delegatie blijkt dat weliswaar gedurende de onderzoeksperiode met behulp van een witboek, actieplan, scorebord en handvest werk wordt gemaakt van het benadrukken van het belang van *multi level governance*, maar tot substantiële resultaten leidt dit evenwel niet. Bovendien is de Assemblee verdeeld over de wijze waarop dat precies zou moeten gebeuren (CvdR NLse delegatie, 2011: 4-5)

Tot slot bleek het CvdR in de casestudie noch in Rotterdam noch in Son en Breugel een partij te zijn waar de gemeenten gedurende de onderzoeksperiode contact mee onderhouden. In Rotterdam ligt de nadruk op andere Europese netwerken. In Son en Breugel wordt aangegeven dat er inderdaad contacten bestaan tussen de gemeente en provinciale bestuurders die tevens in de Assemblee van het CvdR zitten, maar dat leidde gedurende de onderzoeksperiode niet tot verdere betrokkenheid bij het CvdR (Schalkx, 2014).

## Hoofdstuk 5. Structuurfondsen

Zoals aangegeven in de inleiding van deze paper vormen Europese structuurfondsen in beginsel een kans voor decentrale overheden om binnen andere kaders geld te verkrijgen en daarmee in een minder afhankelijke positie van de nationale overheid activiteiten te ontplooiën. Uit het onderzoek van De Rooij kwam al naar voren dat de positie van de nationale staat bij de verstrekking van Europese gelden niet moet worden onderschat. Bovendien sloot De Rooij zijn onderzoek af op het moment dat er een trend leek te zijn gezet naar strenger financieel toezicht van zowel de Commissie op de lidstaten als – in reactie daarop – door de nationale staat op de subsidieontvangers: (ook) decentrale overheden. Het is de vraag of deze trend gedurende de periode 2007-2014 is doorgezet.

Om te kijken of dat het geval is, wordt hier ten eerste gekeken naar de vraag hoe Nederlandse gemeenten gedurende de onderzoeksperiode geld uit de structuurfondsen hebben verkregen. Daartoe wordt eerst uiteengezet welke fondsen voor Nederland openstonden voor een aanvraag en in hoeverre dat anders is dan gedurende de vorige programmaperiode van de structuurfondsen. Ten tweede is de vraag in de daaropvolgende paragraaf hoe het toezicht op de besteding van de ontvangen subsidies uit die fondsen is verlopen. Met deze vragen tezamen kan antwoord worden gegeven op de vraag hoe de beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten is veranderd ten opzichte van de nationale staat in de periode 2007-2014 op het vlak van de structuurfondsen.

### 5.1 Stand van zaken

Gedurende de programmaperiode 2007-2013 heeft Nederland 1,7 miljard euro uit de structuurfondsen ontvangen van de 347 miljard euro die was te verdelen. Dat is ten opzichte van de programmaperiode 2000-2006 een vermindering van 1,5 miljard euro. De daling in de beschikbare middelen wordt deels verklaard door de succesvolle lobby van het kabinet Balkenende VI om de Nederlandse afdrachten aan de EU te verminderen. De koepelorganisaties steunden het kabinet in de inzet ‘geld minder rond te pompen’. Tegelijkertijd hebben zij het kabinet opgeroepen het niet-ontvangen deel via de rijksbegroting voor de decentrale overheden te compenseren in het verschil in inkomsten uit de fondsen (VNG-h, 17 februari 2006).

#### *EFRO en ESF*

Het geld dat in Nederland uit de structuurfondsen was te verdelen, was afkomstig uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Met het EFRO werd beoogd economische euvels te verminderen. In Nederland gebeurde dat met behulp van inzet op het regionaal concurrentievermogen en op werkgelegenheid, en met inzet op zogenoemde Europese territoriale samenwerking (doelstelling 2 en 3) (ED,

EFRO-gelden).

Doelstelling van het ESF is de economische groei te versterken. In Nederland was hiertoe gedurende de programmaperiode 2007-2013 830 miljoen euro beschikbaar. Specifiek in het geval van gemeenten als aanvrager gaat het om projecten die leiden tot “*het vergroten van het arbeidsaanbod door mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden*” (actie A) en het tegengaan van jeugdwerkloosheid (actie J) (ESF-programma 2007-2013:1). Voor de uitvoering en handhaving van het ESF was het Agentschap SZW –onderdeel van het gelijknamige ministerie– verantwoordelijk (Van den Brink, 2012: 52; Agentschap SZW).

In tegenstelling tot de onderzoeksperiode van De Rooij valt het toezicht nu de gehele programmaperiode onder het Agentschap SZW. Naar aanleiding van de zogenoemde ESF-zaak 6 waarbij onder andere de gemeente Rotterdam aanzienlijke problemen had met de administratie van subsidie uit het ESF is in 2000 het gedelegeerde toezicht vervangen door het ministerie van SZW als toezichthouder. Niet zozeer de verschuiving van deze bevoegdheid naar het ministerie, maar vooral de aanleiding daartoe is hier van belang. In de ESF-zaak heeft de nationale staat 157 miljoen euro moeten terugbetalen aan de Europese Commissie (Krug, 2014: 216). De totale schadepost voor de rijksbegroting bedraagt volgens het onderzoek van Krug totaal 398 miljoen euro (Krug, 2014: 234)

De Rooij signaleerde in zijn dissertatie reeds twee belangrijke reacties van de overheid hierop. Het toezicht voor het ESF werd onder de directe hoede van het ministerie gebracht en er werd nieuwe regelgeving in het leven geroepen: de Wet Toezicht Europese Subsidies (Wet TES) (De Rooij, 2003: 47 e.v). Hoewel de ESF-zaak betrekking heeft op de programmaperiode 1994-1999 is pas tijdens de programmaperiode 2007-2013 de zaak juridisch beslecht (i.a. HvJEG 13 maart 2008, *ESF*). In de literatuur bestond aanvankelijk geen consensus over de betekenis van deze zaak voor toekomstige gevallen (cf. Van den Brink, 2012: 457; *AB* 2008, 207 m. nt. Den Ouden; *AB* 2009, 96 m. nt. Den Ouden (*Einduitspraak ESF*); Jacobs e.a, 2011: 239 e.v). In 2010 is de dogmatiek echter volledig uitgekristalliseerd en definitief bepaald dat verzet tegen vaststelling op nihil van de subsidie uit het ESF alleen kan veranderen met een geslaagd beroep op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel (RvS, 14 juli 2010, o.2.5.1 (*Oliver*)).

Voor de onderzoeksvraag van deze paper is van belang dat de rechtsbescherming van de ontvangers van structuurfondsgeld daarmee in geval van terugvordering van subsidies niet is verbeterd. Integendeel. De bevoegdheid tot terugvordering van subsidiegelden door de bestuursorganen zou, aldus het Hof, rechtstreeks uit de desbetreffende Europese verordening blijken. Het is niet nodig dat lidstaten die bevoegdheid eerst in het nationale

---

<sup>6</sup>De ESF-zaak bestaat eigenlijk uit drie zaken; gegeven de onderzoeksvraag van deze paper wordt één en ander hier echter relatief eenvoudig weergegeven. Voor een volledige weergave van de geschiedenis en het feitencomplex van de ESF-affaire zie de dissertatie van Krug (2014).

recht vastleggen 7(r.o. 53 HvJEG 13 maart 2008, *ESF*). Dat leidt ertoe dat alleen een geslaagd beroep op de Unie-bepalingen reden kan zijn anders te besluiten. In geval van kennelijke fouten bij toepassing van de ingewikkelde regelgeving kan de subsidieontvanger met andere woorden slechts terugvallen op het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel van het Unierecht (Jacobs e.a., 2011: 251-252). Ook als niet de subsidieontvanger maar bijvoorbeeld het Agentschap het verwijt kan worden gemaakt (*AB* 2008, 207 m. nt. Den Ouden, pt. 12-15). Evenmin is het van belang of de eindontvanger de projectadministratie had uitbesteed (RvS, 14 juli 2010, o. 2.5 (*Oliver*)). De Nederlandse Algemene wet bestuursrecht biedt subsidieontvangers in dergelijke gevallen meer rechtsbescherming, maar daar kan dus geen geslaagd beroep op worden gedaan.

Behalve de nasleep van de ESF-zaak waren er ten opzichte van de vorige programmaperiode (2000-2006) ook andere wijzigingen in de structuurfondsen waar te nemen in de periode 2007-2014. Aan die verandering lag niet alleen de Lissabon-strategie ten grondslag, maar ook de noodzaak tot economische hervormingen en de uitbreiding van het aantal EU-lidstaten (Jacobs e.a., 2011: 229; EC, 2007: 6). Deze veranderingen hebben overigens in tegenstelling tot de verwachting van De Rooij niet geleid tot het (grotendeels) wegvallen van de structuurfondsen in Nederland (De Rooij, 2003: 240).

Anders dan in de periode van De Rooij werd er in de periode 2007-2014 gewerkt met slechts twee structuurfondsen en een algemene structuurfondsenverordening die nieuwe regels omvat inzake het financieel beheer, controle en toezicht (Jacobs e.a., 2011:230; EC, 2007: 6).<sup>8</sup> Het uitgangspunt in deze nieuwe verordening is “*gedeeld beheer tussen de Unie, lidstaten en regio’s*”, aldus de Commissie (EC, 2007: 6). Bovendien wordt de noodzaak tot vereenvoudiging van de regels meermaals benadrukt in de nieuwe algemene verordening: “*Met het oog op de noodzakelijke vereenvoudiging en decentralisering moeten de programmering en het financieel beheer uitsluitend op het niveau van de operationele programma’s en de prioritaire assen plaatsvinden.*” (o.45, Vo 1083/2006).

Onderdeel van die vereenvoudiging is, aldus de Commissie in de programmagids, dat er meer vertrouwen in de lidstaten zal zijn: “*In het algemeen hebben de lidstaten meer bewegingsvrijheid om de operationele programma’s te beheren. De regels voor de subsidiabiliteit van de uitgaven zijn voortaan nationaal in plaats van communautair.*” (EC, 2007: 7). In het licht van de onderzoeksvraag is dat een belangwekkende keuze. De vrijheid voor de lidstaten is echter niet zonder voorwaarden. Nog afgezien van de aanvullende bijzondere verordeningen voor het ESF en het EFRO, aanvullende handboeken en Europese *soft law* wordt alleen al in de nieuwe algemene verordening de vrijheid in een strak controlerend regime gestoken: “*Maar de grote verandering betreft de controleregels. Als de lidstaat van bij het begin het bewijs levert dat zijn controlesysteem betrouwbaar is, zijn*

---

<sup>7</sup> En daarmee anderen (d.w.z. bestuursorganen) dan de nationale staat de bevoegdheid geven terug te vorderen.

<sup>8</sup> Het betreft Vo 1083/2006

*verplichtingen minder groot jegens de Commissie, die zich vervolgens verlaat op de verzekeringsverklaring opgesteld door een nationaal controleorganisme.” (EC, 2007: 7).*

Het is de vraag wat een nieuw nationaal controlemechanisme heeft veranderd aan de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen. Dit wordt verder besproken in paragraaf 5.2.

### *Subsidie-aanvraag*

Voordat over toezicht gesproken kan worden, is het de vraag of bij de gemeenten uit de casestudie subsidies uit de fondsen zijn toegekend om toezicht op te houden.

Voor Son en Breugel is dat niet het geval. Gedurende de onderzoeksperiode heeft Son en Breugel geen subsidieaanvraag ingediend. Het project waar de gemeente subsidie voor heeft ontvangen is in 2012 afgesloten (EDB, 15 november 2012).

De gemeente Rotterdam heeft wel aanvragen ingediend en kreeg ook subsidie toegekend. Jaarlijks ontving de gemeente tussen de vijf en tien miljoen Europese subsidiegelden (De Lange, 2014; Kansen voor West 2006). Ten tijde van het onderzoek van De Rooij hield Rotterdam bij de projecten die werden ontplooid nadrukkelijk rekening met de mogelijkheid tot steun vanuit de structuurfondsen (De Rooij, 2003: 109). Die beleidslijn is gedurende deze onderzoeksperiode niet gewijzigd, geeft De Lange aan (2014). Opvallend is verder dat ook door andere gemeentelijke afdelingen subsidie is aangevraagd en aan hen is toegekend. Zo heeft de afdeling verslavingszorg van de gemeente Rotterdam gedurende de onderzoeksperiode EU-subsidie ontvangen. Dat is zonder betrokkenheid van de gemeentelijke EU-lobby gebeurd (Rotterdam Jaarstukken 2011: 61; De Lange 2014).

### *Stimulusprogramma*

In Son en Breugel is gedurende de onderzoeksperiode een project afgesloten waar de samenwerkende gemeenten in 2002 subsidie voor hebben ontvangen vanuit het zogeheten Stimulusprogramma. In het kader van de Wgr werd in 2002 een bedrag van 741.000,- euro toegekend om het bedrijventerrein Ekkersrijt in Son een impuls te geven (De Rooij, 2003: 106). In 2012 is het Wgr-project waar de subsidie aan werd toegekend afgesloten; Son en Breugel is sindsdien (weer) volledig alleen verantwoordelijk (EDB, 15 november 2012). Gedurende de periode 2007-2014 is dit bedrijventerrein een belangrijke(re) pijler geworden voor de lokale economie. Op de vraag of de Europese subsidie hieraan heeft bijgedragen, reageert de gemeentesecretaris ontkennend:

*“Het Stimulusprogramma heeft wel een bijdrage geleverd aan de infrastructuur, maar tussen het succes van Ekkersrijt en Europese subsidies bestaat geen rechtstreekse relatie. Het succes van het bedrijventerrein wordt in de eerste plaats verklaard door de ligging in de regio Brainport en door de nabijheid van de A50 en de A2. Daarnaast door de aanwezigheid van het Wilhelminakanaal (...) en dan hebben we ook nog de nabijheid van Eindhoven Airport. Het is de combinatie de ligging en een aantal specifieke economische trekkers. Een Europese subsidie maakt daar weinig verschil in.”*  
(Schalkx, 2014)

Afgezien van de (overlopende) middelen uit het Stimulusprogramma zijn in Son en Breugel geen initiatieven genomen om gedurende de onderzoeksperiode subsidies te verkrijgen. Tijdens de onderzoeksperiode zijn de diverse samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Son en Breugel participeert actief geworden in het aanvragen van subsidie uit de fondsen. Aan diverse projecten zijn structuurfondsgelden toegekend: binnen het samenwerkingsverband, maar buiten Son en Breugel. De gemeentesecretaris van Son en Breugel Schalkx zegt hierover:

*“De centrale vraag bij de subsidies is: Zien jullie het belang voor de regio? (..) Vanuit dat samenwerkingsverband (SRE, EvO) komt er weer een deel bij de deelnemende gemeentes en dan krijg je de bekende processen. De één heeft er meer voordeel van dan de ander en dan wordt er een beroep gedaan op het solidariteitsprincipe.”*  
(Schalkx 2014)

Tegelijkertijd heeft Son en Breugel aan het einde van de onderzoeksperiode een extern subsidiebureau in de arm genomen. Tezamen met de andere gemeenten uit de Dienst Dommelvallei gebruikt de gemeente dit bureau voor advies over toekomstige subsidiemogelijkheden. Bovendien helpt dit bureau bij het verzorgen van de aanvraag (Schalkx 2014).

*“Vanaf nu maken we daar structureel gebruik van. In het verleden is dat niet gebeurd. Deels omdat het niet leefde in de organisatie en ook deels omdat de kosten voor een aanvraag heel hoog zijn.”*  
(Schalkx 2014)

Zoals eerder aangegeven, worden kleine gemeenten zoals Son en Breugel niet aangemoedigd zich op het vlak van Europese subsidies te gaan begeven (i.a. Rob, 2013: 64). Het is echter goed mogelijk dat vroeger of later de gemeente wel de vruchten kan plukken van een subsidieaanvraag die vanuit één van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is aangevraagd waarin de gemeente participeert. Over het inhuren van het externe subsidiebureau waren daarnaast ten tijde van dit onderzoek nog geen resultaten bekend.

## **5.2 Toezicht structuurfondsen**

De tweede vraag bij het thema structuurfondsen is hoe gedurende de onderzoeksperiode het toezicht op de besteding van de ontvangen subsidies uit die fondsen is verlopen. Om een indicatie te verkrijgen over de veranderingen in de gemeentelijke beleidsvrijheid ten opzichte van de nationale staat is het van belang niet alleen zicht te hebben op het



besteedbare bedrag, maar ook op de wijze waarop het geld besteed mag worden. In de vorige paragraaf kwam al aan de orde dat de programmaperiode 2007-2014 wordt gekenmerkt door de nodige wijzigingen. De lidstaten hebben meer vrijheid gekregen ten opzichte van de Europese Commissie op voorwaarde dat zij zelfstandig een degelijk controlesysteem zouden ontwerpen en naleven. Naast de komst van een ander controlesysteem in verband met een nieuwe verordening is ook (het effect van) de ESF-zaak van belang hier te noemen. Naar aanleiding van deze zaak werd de Wet TES al in het leven geroepen die gedurende deze onderzoeksperiode is vervangen door de Wet NERpe. Behalve uitbreiding van de wet- en regelgeving ten gevolge van de ESF-zaak trok de nationale overheid al voor de komst van de nieuwe algemene structuurfondsverordening het toezicht meer naar zich toe. De oprichting van het SZW Agentschap is daar een voorbeeld van.

### *Beperking van een kans*

De vraag is hoe deze wijzigingen bij de subsidieontvanger hebben uitgewerkt. Het afleggen van verantwoording over de wijze van besteding van dit geld was voor gemeente Rotterdam niet zozeer een probleem. Dat is inherent aan het ontvangen van dergelijk geld, is de gedachte (De Lange, 2014). Het probleem is echter dat de gemeente hinder ondervond van de frequente veranderingen van die verantwoordingsregels gedurende de looptijd van de programmaperiode. Bovendien ontbrak het gedurende de onderzoeksperiode aan eenduidige informatie over de uitleg en reikwijdte van de desbetreffende regels, aldus De Lange (2014). Eenduidige regelgeving en rechtszekerheid is bij structuurfonds echter niet altijd eenvoudig te krijgen. Bemoeilijkende factor daarbij is dat Rotterdam de afgelopen tien jaar was gehouden om met steeds meer partijen dan alleen Brussel te delibereren over de besteding van de middelen (De Lange 2014, Rotterdam). De coördinator Internationale en EU-zaken licht verder toe:

*“(..) Zelfs voor de projectleiders die het verantwoorden van de besteding van de gelden niet meer dan vanzelfsprekend vinden, zijn die wijzigingen gedurende de rit heel moeilijke om nog na te komen. Terwijl er direct sancties volgen als je niet snel reageert op wijzigingen in het verantwoordingskader. Dat is echt een beperking van iets wat eigenlijk een kans is.”*  
(De Lange, 2014)

Deze klacht uit Rotterdam lijkt niet op zichzelf te staan. In Oost-Nederland zijn bijvoorbeeld de sancties voor het EFRO in de periode 2007-2013 gewijzigd in 2011 en 2014 (provinciaal blad 2014 nr. 2212). Belangrijker nog is de conclusie van Adriaanse, Barkhuysen et al en van Van den Brink dat in de loop der jaren een zogenaamde “*handhavingskathedraal*” is

ontstaan (Adriaanse, Barkhuysen *et al*, 2008: 247; Van den Brink, 2012: 399). Een kathedraal bovendien waarvan het de vraag is of het bouwwerk noodzakelijkerwijs zo omvangrijk moet zijn om een effectief controlemechanisme te kunnen garanderen. Op basis van een reeks interviews concludeerden Adriaanse, Barkhuysen *et al* dat het Nederlandse pakket aan regels de controles van de Europese Commissie nodeloos verzwaren en bemoeilijken. Het uitgangspunt bij de controles door de Europese Commissie is onderzoeken of de regels, te weten: alle regels, worden nageleefd. Uitgebreide nationale wet- en regelgeving maakt het verloop en de uitkomsten van de controles niet eenvoudiger. De coördinator Internationale en EU-zaken van gemeente Rotterdam vertelt wat hij hier in de praktijk van merkt:

*“(..) Eerst ging er heel veel tijd in de subsidiesfeer zitten voor onze afdeling. Nu zie je dat de subsidies misschien wel belangrijker zijn, maar niet veel meer geld zijn gaan opleveren. Tegelijkertijd zie je dat de aanvraag en verantwoording van subsidies leidt tot meer werk en meer kosten.”*  
(De Lange, 2014)

Bovendien hebben de regels en het gebrek aan duidelijkheid over de toepassing daarvan een verlamdende werking. Van den Brink wijst bijvoorbeeld op terughoudendheid bij potentiële subsidieontvangers een aanvraag in te dienen (Van den Brink, 2012). Potentiële subsidieprojecten worden door de aanvragende partijen bovenal geselecteerd op mogelijkheid tot handhaving, concludeert zij (Van den Brink, 2012: 792). Dat geldt met name bij subsidies uit het ESF waar een veel strikter nationaal handhavingkader bestaat dan voor de subsidies uit het EFRO (Van den Brink, 2012: 774) In de praktijk signaleert De Lange van de gemeente Rotterdam dat er ten opzichte van tien jaar geleden met meer partijen gesproken moet worden over de besteding en dat er van die partijen minder mag:

*“Ik kon dan bij vergaderingen in Brussel uitleggen waarom we bepaalde uitgaven hadden gedaan. Maar gaandeweg is die hele structuur zowel geprofessionaliseerd als gebureaucratiseerd. Dat begint al in Brussel. (..) Ons beeld is dat er sprake is van een trechterwerking als het gaat om de vraag hoe de gelden uit de structuurfondsen besteed mogen worden. Het ESF is daar het grote voorbeeld van. Van Brussel mag er veel gebeuren met de subsidies, van Den Haag iets minder, van de regionale tak nog minder en de projectleider zegt: Wij nemen dat risico niet. Het resultaat is dat er geld blijft liggen. Er is sprake van een spanningsveld en dat is alleen maar groter geworden de laatste tien jaar. Deregulering is beter geworden, maar is ook meer is uitgebreid. Het lastige is dat veel en steeds meer bestuurslagen iets mogen zeggen over de interpretatie van de regelgeving.”*  
(De Lange, 2014)

Tegelijkertijd werden aan Europa decentraal verhoudingsgewijs maar weinig vragen gesteld over de structuurfondsen. Zo ging het in 2011 slechts 1,5 procent van het totaal gestelde vragen hierover (n=924; ED 2011: 9). Daarnaast maakten slechts twee gemeenten in 2011 melding bij het signaleringsloket van Europa decentraal over problemen in de uitvoering bij de structuurfondsen op een totaal van 39 meldingen (ED, 2011: 11). Vraag hierbij is in hoeverre deze gegevens valide zijn. In het geval van Rotterdam, waar zeker de nodige vragen leven over structuurfondsen, bestaat bijvoorbeeld goed contact met Bart Hessel. Hessel is hoogleraar Europees recht en decentrale overheden en betrokken bij Europa decentraal. In Rotterdam werd aangegeven dat aan Hessel altijd vragen kunnen worden gesteld. Het valt te betwijfelen of ook dergelijke vragen worden geturfd door Europa decentraal.

## Controles

Onderdeel van het toezicht op de structuurfondsen is de uitvoering van controles. Behalve door de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer worden bij de subsidieontvangers ook controles uitgevoerd op gezag van de nationale staat. De combinatie van een zogenaamde 'handhavingkathedraal' en 'trechterwerking' van de besteding van het geld leiden ertoe dat subsidieontvangers veelvuldig aan boekenonderzoek dienen mee te werken. Niet alleen de onduidelijkheid over de interpretatie van de regels ook het veelvoud aan (nationale) regels zijn hier debet aan. Er zijn projecten waar zevenmaal een accountantscontrole plaatsvindt (Van den Brink, 2012: 912; De Lange, 2014). In Rotterdam leidt dat tot de volgende slotsom:

*“Dat is voor ons ook de reden dat wij als uitgangspunt hebben dat als het potentiële subsidiebedrag is beperkt tot enkele tienduizenden euro's van een subsidieaanvraag af te zien. Tenzij er op langere termijn van zo'n project meer kan worden verwacht. (...) Als dat niet het geval is zijn de kosten hoger dan de baten. Door het toezicht, het gedoe en de kosten die dat met zich meebrengt moet het potentieel subsidiebedrag de omvang hebben van tonnen om het de moeite van aanvragen waard te zijn.”*  
(De Lange, 2014).

In het geval van Rotterdam worstelt de gemeente met de frequente en omvangrijke controles en met de accountant (EY, 3 september 2014:19; cf. BenW-besluiten 2012: 9). Dat brengt niet alleen veel kosten mee en vergt veel tijd, maar beperkt subsidieontvangers, in dit geval gemeenten in hun ruimte tot het zelfstandig opereren op Europees niveau. De voorwaardelijke vrijheid van de lidstaten zoals deze programmaperiode tot stand gekomen lijkt daarmee te leiden tot een beperking van de vrijheid van decentrale overheden.

## Hoofdstuk 6 Financieel toezicht

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten weergegeven zoals die zijn verzameld over het tweede thema uit deze paper: financieel toezicht op Nederlandse gemeenten. De vraag hoe gedurende de jaren 2007-2014 het toezicht verloopt op naleving van Europese regelgeving houdt nauw verband met de wijze waarop Nederlandse gemeenten worden gefinancierd. Het is daarom ook van belang in te gaan op de binnenlandse financiële verhoudingen. Na een korte opmerking hierover wordt ingegaan op het toezicht op de gemeentefinanciën in het kader van EU-gerelateerde regelgeving.

### 6.1 Het Gemeentefonds

Voor de financiering van hun taken zijn Nederlandse gemeenten afhankelijk van de uitkeringen van het Rijk (Rijksoverheid 2013; BZK, 2012: 178). De besteding van deze middelen is dikwijls gegoten in de vorm van (gebonden) decentralisatie-uitkeringen. Hoewel dit systeem wordt omgebouwd naar een model met doeluitkeringen is het de vraag of dat de lokale autonomie ten goede komt (Van Nijendaal, 2012: 113, 120). De hapklare verdeling van het geld kan het lokaal budgetrecht beperken (Bos, 2010: 15). Tegelijkertijd kan worden overwogen dat al te grote verschillen tussen gemeenten onwenselijk zijn en worden gesteld dat deze wijze van financiering burgers de noodzakelijke zekerheid biedt. Te meer nu de omvang van het Gemeentefonds door decentralisatie verder toeneemt en het bij lokaal bestuur kan ontbreken aan kennis, ervaring en voldoende afstand tot de burger om op gedegen wijze de publieke middelen te besteden (Bos, 2010: 19-24).

Zoals eerder is aangegeven, bestond op grond van de wijze waarop de wetgever invulling geeft aan haar toezichtstaak, reden te betwijfelen of de positie van de nationale staat ten opzichte van lokaal bestuur gedurende de periode 2007-2014 is verzwakt. Er werd rekening gehouden met de mogelijkheid dat de positie van de nationale staat als toezichthouder was behouden of zelfs verstevigd. Voor gemeenten zou dat betekenen dat zij, meer dan in de onderzoeksperiode van De Rooij, met nationaal toezicht te maken hebben en de wijze waarop dat gebeurt ertoe leidt dat gemeentelijke beleidsvrijheid onder druk kan komen te staan

#### *Doel en strekking financiële wetgeving*

Op grond van de wijze waarop de nationale staat handen en voeten geeft aan de EMU-begrotingsregels is het inderdaad de vraag in hoeverre het versterken van de lokale autonomie voor de nationale staat prioriteit heeft. Vaststaat dat het kabinet beoogt met de Wet Hof en met het verplicht schatkistbankieren aan de afspraken uit het SGP voor de EMU-saldi te voldoen. Op zich is het niet opmerkelijk dat ook decentrale overheden worden geacht hun financiën aan te passen aan de afspraken uit het Pact.

De collectieve sector wordt immers in het geheel beoordeeld op de mate waarin aan de regels is voldaan. Zo zou het zonder Wet Hof moeilijk zijn om de goede cijfers van een

gemeente te gebruiken voor de niet zo goede cijfers van de nationale overheid. Bovendien vormen de uitgaven aan het Gemeente- en Provinciefonds voor de nationale overheid met 20,8 miljard euro in 2014 de vierde kostenpost op de rijksbegroting (Rijksoverheid-a, 2014). Een soortgelijke redenering gaat op voor het verplicht schatkistbankieren zonder leenfaciliteit voor decentrale overheden, zoals dat is vastgelegd in de Wet Financiering decentrale overheden (Wet Fido). Nu gemeenten zijn gehouden dagelijks het positieve saldo op hun rekening te debiteren naar Rijk's schatkist heeft dat een positief effect op de doelstelling van de EMU.

Daarnaast wordt met schatkistbankieren beoogd decentrale overheden te behoeden voor de risico's die zijn verbonden aan bankieren en beleggen bij gewone marktpartijen (Generale Thesaurie-a, b 2013).

Met het oog op de onderzoeksvraag en vanuit het perspectief van decentrale overheden is het echter de vraag in hoeverre de Wet Hof en de bepalingen in de Wet Fido slechts verband houden met de (nieuwe) EMU-regels. In de memorie van toelichting over de Wet Hof wordt door de minister expliciet aangegeven dat de *“eerste aanleiding (cursivering in MvT)”* voor de wet is gelegen in de motie van leden van de Tweede Kamer om *“de nationale begrotingsregels een wettelijke verankering te geven”* (Kamerstuk II 2012-2013 33416 nr. 3, 2). De tweede aanleiding voor de Wet Hof betreffen de nieuwe Europese begrotingsregels die nog geen (verplichte) nationale wettelijke basis hebben, meldt de memorie van toelichting. Door dat nu in de Wet Hof vast te leggen, *“kan het nationale «eigenaarschap» van de Europese afspraken worden vergroot”* alsook *“de zichtbaarheid van Europese begrotingsafspraken op nationaal niveau”*, overweegt de minister (Kamerstuk II 2012-2013 33416 nr. 3: 2).

## **6.2 Wet Trem & Wet Hof**

Zoals aangegeven in paragraaf 1.4 is het ook van belang bij het gebruik van het concept 'Europeanisering' te kijken of beleidsvoornemens van de nationale staat eerder, zonder EU-initiatief daartoe, op nationaal niveau voor het voetlicht zijn gebracht.

Het idee achter de Wet Hof is eerder als wetsvoorstel bij de Tweede Kamer neergelegd in de hoedanigheid van de Wet Tekortreductie medeoverheden (Wet Trem). Niet zo anders dan bij de huidige Wet Hof was de Raad van State echter niet onverdeeld positief over dit voorstel en is de wetgevingsprocedure destijds niet voortgezet (RvS 2010). De Raad van State spreekt in haar advies over de Wet Hof weliswaar haar steun uit, maar adviseert tegelijkertijd de regering de wijze van toezicht zoals dat in de Wet Hof aan de nationale staat wordt gegeven opnieuw te overdenken.

Dit advies wordt door de Raad gemotiveerd op grond van het idee van gelijkwaardigheid van de verschillende bestuurslagen. Dientengevolge is het vanzelfsprekend dat sprake is van een gelijkwaardige bijdrage van de bestuurslagen in het behalen van de EMU-doelstellingen. De Raad van State plaatst in het advies echter vraagtekens bij de noodzaak van extra financieel toezicht op de decentrale overheden door de nationale staat. Naast de

Wet Hof bestaan voor gemeenten reeds andere wettelijke verplichtingen voor de wijze van begroten en verantwoorden, overweegt de Raad van State. Een soortgelijk bezwaar wordt door de De Lange van gemeente Rotterdam voor het voetlicht gebracht:

*“Onze boodschap bij alle nieuwe financiële wetgeving en bij de Wet Hof in het bijzonder is: De gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor het geld dat wij uitgeven. Als wij het niet goed doen, dan kan het ministerie ons ter verantwoording roepen en moeten wij terugbetalen. Daar is geen extra wetgeving voor nodig. Wij hebben een verantwoordelijkheid en die nemen wij, dus waar bemoeien jullie je eigenlijk mee? Dit was en is de boodschap van onze lobby naar het ministerie van financiën. Het enige wat de Wet Hof doet, is expliciet herhalen wat de bevoegdheden zijn. Er is wel eens iets verkeerd gegaan natuurlijk, maar het is de vraag of dat door slechte controle wordt veroorzaakt of door slechte regelgeving. Uit het nieuwe wetgevingskader komt opnieuw naar voren dat het Rijk gemeenten blijkbaar onvoldoende vertrouwd.”*  
(De Lange, 2014)

Daarnaast benadrukt de Raad van State dat de bevoegdheid van de nationale staat om decentraal bestuur te sanctioneren, na vruchteloos bestuurlijk overleg een laatste redmiddel moet zijn (Kamerstuk II 2012-2013 33 416 nr. 4: 5-7). In de literatuur worden soortgelijke bezwaren en soms met ferme bewoordingen bij de Wet Hof genoemd. Zo noemen Allers en Van Nijendaal de Wet: *“overbodig, schadelijk voor het overheidsbeleid en inconsistent met eerder gemaakte afspraken over investeringen door decentrale overheden”* (2012, 19).

### **6.3 Schatkistbankieren**

Zoals bij de Wet Hof vraagtekens worden geplaatst bij de wijze waarop door de nationale wetgever invulling wordt gegeven aan de uitvoering en het toezicht omwille van Europese bepalingen, kan dat over het schatkistbankieren niet worden gezegd (cf. paragraaf 1.4). Anders dan de Wet Hof is het verplicht schatkistbankieren niet (deels) gebaseerd op een Europese regelgeving. Dat laat onverlet dat het een bruikbaar middel is om te voldoen aan de Europese begrotingsregels (Kamerstuk II 2012-2013 33 540 nr. 4). Deze gegevens vormen voor de koepelorganisaties en individuele gemeenten reden de wetgever -zonder succes- te verzoeken uiterlijk tot het bereiken van de toegestane EMU-tekorten verplicht te zijn aan het nieuwe systeem deel te nemen (Revis, 2012). De centrale gedachte van deze partijen wordt ook verwoord door de gemeentesecretaris van Son en Breugel:

*“Schatkistbankieren is gewoon een vorm van beteugelen” (Schalkx 2014)*

Op grond van deze en andere bezwaren is het reden voor de VNG te stellen dat

schatkistbankieren een onwenselijke inbreuk betekent op de lokale beleidsvrijheid. Bovendien besteedt de wetgever hier nauwelijks aandacht aan, aldus de VNG (VNG-b 2013: 1).

Anders dan het onderzoek naar *vrijwillig* schatkistbankieren voor decentrale overheden uit 2010 concluderen de wetgever en Raad van State bij het laatste wetsvoorstel dat de baten van schatkistbankieren de kosten zullen overstijgen (Kamerstuk II 2009-2010, 32 362 nr. 1 bijlage: 68 e.v; Kamerstuk II 2012-2013 33 540 nr. 4). Ook hier wordt door de koepelorganisaties anders over gedacht.

## Nationale agenda

Al met al kan worden geconcludeerd dat noch de veranderingen in de Wet Fido noch de nieuwe Wet Hof slechts verband houden met bepalingen die op Europees niveau zijn vastgesteld (cf. paragraaf 1.4). De wijzigingen in de wijze van begroten, bankieren en verantwoord worden door de nationale staat als belangrijk middel beschouwd om de controle op de decentrale middelen verder uit te breiden. Zo bezien is het weinig verwonderlijk dat op rijksniveau geen behoefte bestaat aan het vaststellen van een 'horizon' bij het schatkistbankieren. Gegeven deze achtergrond is het evenmin verwonderlijk dat de Wet Hof wordt aangekleed met verdere uitbreiding van het financieel toezicht op de decentrale overheden.

Daarnaast kan worden gesteld dat de nationale staat bij deze twee ontwikkelingen geen prioriteit geeft aan het benadrukken van lokale autonomie. Althans, die indruk kan ontstaan als de Kamerstukken van de beide dossiers worden gelezen. Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat de wijze waarop de Wet Hof en Wet Fido worden ingevuld, past binnen een meer brede ontwikkeling van de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen. De nationale staat ziet zich, al dan niet aangespoord door Europese bepalingen, genoodzaakt de rijksbegroting op orde te krijgen en het financieringstekort terug te dringen. Vanuit deze context worden taken gedecentraliseerd naar gemeenten, wordt herindeling aangemoedigd en wordt de nationale grip op de gemeentefinanciën vergroot.

De gemeente Rotterdam merkt dat laatste ook door meer en meer strikte controle van de gemeentelijke boekhouding, meldt De Lange van gemeente Rotterdam:

*“Een ander voorbeeld van strikt toezicht is de wijze waarop de gemeentelijke boekhouding wordt gecontroleerd in opdracht van het ministerie van Financiën (...). De controle is niet beperkt tot de rechtmatigheid van de bestedingen maar er wordt ook gecontroleerd op de doelmatigheid van de bestedingen. Dat laatste is hun taak helemaal niet. Maar het kost de projectleiders heel veel tijd.”*

*(De Lange, 2014)*

Hoewel gemeenten hopen met de decentralisatie van taken ook een gelijkelijke mate van beleidsvrijheid te verkrijgen, is het de vraag in hoeverre dat vanuit het perspectief van de

nationale staat een reële verwachting is. Bij het decentraliseren van taken hebben gemeenten bijvoorbeeld de taak te opereren binnen de door de nationale staat geschapen kaders en bepalingen. Gemeenten zijn voor de nieuwe taken weliswaar financieel verantwoordelijk, maar worden bij de uitvoering van de taken niet slechts beoordeeld op de resultaten. Eén en ander kan meer als uitbreiding van medebewind dan van lokale autonomie worden beschouwd (cf. RvS, 2009).

Daarnaast leiden noch de bestaande noch de nieuwe bepalingen voor de gemeentefinanciën tot meer ruimte voor gemeenten om naar eigen inzicht te begroten en te bankieren. Zo blijkt ook uit de woorden van de heer Schalkx, gemeentesecretaris Son en Breugel:

*“ Met de Wet Hof zijn wij ook niet echt blij. We hebben een inspanningsverplichting. Maar momenteel zitten we al landelijk netjes onder de drie procent norm. Het kader kan beperkend werken. Wij zijn bezig drie scholen te bouwen. Dat gaat om grote investeringen. (..) Maar als je alle richtlijnen van de Wet Hof zou aanhouden, dan kan je al die investeringen niet doen. Je krijgt een sanctie als je een tekort hebt. Het is een vreemde wet. (..) Als wij een school bouwen dan investeren we vier miljoen, maar dat schrijven we in veertig jaar tijd af. Met de Wet Hof wordt er gezegd: ‘Ja, maar nu heb je vier miljoen uitgegeven. Foei!’(..)”*  
(Schalkx, 2014)

Op grond hiervan kan eerder worden gesproken van overheidsbeleid dat wordt gekenmerkt door centralisatie dan van beleid van de nationale staat dat gekenmerkt wordt door het versterken van de lokale beleidsvrijheid. In de literatuur wordt in deze context wel gesproken over de *“spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat”* (Van den Berg, 2013).



# Hoofdstuk 7 Analyse

## 7.1 Besluitvorming

De betekenis van het Europees integratieproces voor de lokale beleidsvrijheid ten opzichte van de nationale staat is bij het thema besluitvorming sterk afhankelijk van de omvang van de gemeente. In vergelijking met de andere twee hier te bespreken thema's zijn de verschillen tussen een grote en kleine gemeente bij het thema besluitvorming het meest zichtbaar.

Zo ziet de kleine gemeente Son en Breugel geen mogelijkheid tot beïnvloeding van het besluitvormingsproces: noch in Brussel noch in Den Haag zou de gemeente iets in de melk kunnen brokkelen. In de casestudie wijst de vergaarde informatie over Son en Breugel daarom richting het intergouvernementalisme. Ingeval van besluitvorming in Brussel is lokale betrokkenheid behalve onmogelijk ook niet noodzakelijk: EU-gerelateerde besluitvorming werkt namelijk niet rechtstreeks door, maar wordt door Den Haag omgezet, is de centrale gedachte in Son en Breugel. De lokale inzet is hier beperkt tot de implementatie en naleving van Europese regelgeving. Dat leidt ertoe dat de informatievoorziening over de EU hier alleen via de VNG binnenkomt. Aan meer informatievoorziening of betrokkenheid bestaat ook geen behoefte in deze gemeente. De nationale staat heeft daarmee ten opzichte van de gemeente Son en Breugel bij EU-besluitvorming een zeker alleenrecht. Deze lokale terughoudendheid wijst richting het intergouvernementalisme. De gemeente heeft noch richting de EU, noch richting de nationale staat (zelfstandig) haar lokale belangen behartigt. Veranderingen in de lokale beleidsvrijheid ten opzichte van de nationale staat kunnen specifiek door lokale initiatieven bij de belangenbehartiging of besluitvorming niet worden aangewezen.

Vraag is of er ook aanwijzingen van *multi level governance* zijn te signaleren in Son en Breugel specifiek op het vlak van de besluitvorming. Een belangrijke aanwijzing daartoe ontbreekt: de 'EU' als zodanig staat in Son en Breugel niet op de agenda. Gedurende de onderzoeksperiode komen EU-gerelateerde onderwerpen niet in de gemeentelijke stukken aan de orde. Tegelijkertijd lijkt de lijdelijkheid van het lokaal bestuur ten opzichte van de nationale staat gedurende de onderzoeksperiode te veranderen. Althans, de omstandigheden voor een andere positie zijn gunstiger geworden doordat de gemeente is gaan participeren in verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Vanuit die samenwerkingsverbanden worden de regionale belangen behartigt. Centrale gedachte is dat de gemeente dankzij de samenwerkingsverbanden meer kan bereiken dan wanneer zij zelfstandig zou opereren. Hiermee zijn gedurende de onderzoeksperiode de eerste aanwijzingen ontstaan die wijzen richting *multi level governance*. Eén en ander leidde voor Son en Breugel nog niet tot structurele betrokkenheid bij belangrijke Europese projecten in de regio, maar door het samenwerkingsverband is die mogelijkheid wel binnen handbereik. Daarmee opereert de gemeente op eigen wijze, met gelijkwaardige partijen en

onafhankelijk van medeoverheden op EU-vlak. Al moet worden benadrukt dat dit zeker niet gedurende de gehele onderzoeksperiode het geval was en ook binnen de samenwerkingsverbanden nog een relatief nieuw fenomeen is.

De betekenis van het samenwerkingsverband voor de lokale beleidsvrijheid van Son en Breugel is gedurende de onderzoeksperiode gering. De samenwerking heeft nog niet tot noemenswaardige resultaten geleid. Alles overwegende wijzigt de beleidsvrijheid van de gemeente ten opzichte van de nationale staat op het vlak van belangenbehartiging niet.

### *Lokale lobby*

In Rotterdam, de andere en grote gemeente uit de casestudie, is gedurende de onderzoeksperiode sprake van omvangrijke en intensieve betrokkenheid bij de EU-besluitvorming. De bevindingen in Rotterdam wijzen richting *multi level governance*: de stad brengt zijn belangen veelvuldig voor het voetlicht bij de besluitvorming op Unie-niveau. Onafhankelijk van medeoverheden zijn gemeenteambtenaren uit Rotterdam steeds vaker, permanent en met succes bij de besluitvorming betrokken. De katalysator hiervan is de coördinerende afdeling Internationale en EU-zaken van de gemeente. Deze afdeling is tijdens onderzoeksperiode onderdeel geworden van de gemeentelijke bestuursdienst. Reden daartoe is de voortdurende uitbreiding van de thema's waar Rotterdam zich in Brussel voor inzet. De taak van deze EU-afdeling is daarmee verschoven van Europese fondsenwerving naar het meer brede *public affairs* op bestuurlijk niveau. Dat is een belangrijke aanwijzing voor het signaleren van *multi level governance*.

Een verschil met de kleine gemeente Son en Breugel is dat het gemeentelijk beleid sterk is gericht op het vergroten van een zogenaamd 'Europa-bewustzijn' van de bestuurders, raadsleden en ambtenaren. Dit EU-bewustzijn resulteert er voor de gemeente in dat zij vaak in een vroeg stadium bij de besluitvorming in Brussel wordt betrokken. Vervolgens leert de ervaring in Rotterdam dat als men eenmaal een voet tussen de deur heeft bij een bepaald beleidsterrein er een kettingreactie ontstaat en ambtenaren bij andere besluitvorming (opnieuw) worden betrokken. Op grond van de voorbeelden uit vorige paragraaf kan worden geconcludeerd dat Rotterdam niet alleen beschikt over de kennis en middelen om zelfstandig betrokken te zijn bij de besluitvorming op EU-niveau, maar daarin de onderzoeksperioden ook relatief succesvol in blijkt te zijn.

### *Belang van de stad*

Voor de vraag welke betekenis de lokale beleidsvrijheid hier kan worden toegekend, is het van belang te kijken waarom de gemeente deze lobby heeft geïnitieerd. Niet zo anders dan in Son en Breugel is ook in Rotterdam het uitgangspunt dat het overgrote deel van de EU-gerelateerde regelgeving met tussenkomst van de nationale staat moet worden geïmplementeerd. Met zijn Europese lobby probeert Rotterdam de belangen van steden te behartigen van Rotterdam, van de andere leden van de G4 en van andere Europese steden. Wordt de beleidsvrijheid van de gemeente daarmee ten opzichte van de nationale staat

vergroot? Dat valt te bezien. Gelet op het belang van Den Haag is het meest waarschijnlijk dat de Rotterdamse inzet er vooral aan bijdraagt dat er sprake is van een zekere status quo van de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen (cf. Keating, 2008). Meer algemeen wordt het onverminderde belang van de nationale staat ten opzichte van Nederlandse gemeenten, zoals in de casestudie in beide gemeenten gesignaleerd, ook door de VNG herkend. De VNG voert gedurende de onderzoeksperiode een tweesporenbeleid. Tezamen met het IPO lobbyt zij in Brussel, maar tegelijkertijd communiceert de VNG naar haar leden dat een goede lobby bij de nationale staat “*het halve werk is*” (VNG-f 2008). Ook hieruit kan worden afgeleid dat de nationale staat een aanzienlijke rol van betekenis speelt bij de besluitvorming. Tot slot wijzen de bevindingen ten aanzien van het Comité van de Regio’s en Europa decentraal niet op een andere trend. Hoewel het Comité van de Regio’s formeel beschikking heeft gekregen over meer bevoegdheden de regionale en decentrale belangen te behartigen, is het de vraag in hoeverre dat in de praktijk zoden aan de dijk zet. Daarnaast is het Comité voor de gemeenten uit de casestudie geen partij die wordt genoemd als partner in de belangenbehartiging van lokaal bestuur.

Het kenniscentrum Europa decentraal wordt door de gemeenten uit de casestudie wel genoemd als partij waarmee gemeenten contact onderhouden. Gedurende de onderzoeksperiode wordt deze club dikwijls, ook door andere gemeenten, geraadpleegd. Deze club vervult echter geen rol als decentrale belangenbehartiger tijdens de politieke besluitvorming. Europa decentraal is van nut voor de uitleg van Europees recht: handelt de gemeente wel normconform, is dan de centrale vraag. Het kenniscentrum is voor gemeenten van belang, dat blijkt ook uit de casestudie. Als opzichzelfstaand gegeven kan er hier echter verder niet veel uit worden afgeleid. Dat is slechts anders als de toename in het aantal vragen aan Europa decentraal in verband wordt gebracht met de veranderingen in het toezicht op de structuurfondsen en op de lokale financiën.

## 7.2 Structuurfondsen

In het voorgaande is uiteengezet welke structuurfondsen er in de programmaperiode 2006-2014 bestonden, hoe deze al dan niet door de gemeenten zijn aangevraagd, en –eenmaal verstrekt– hoe het toezicht op de besteding van het geld verliep. Bij de vraag hoe gemeenten gedurende de programmaperiode geld hebben verworven, bleek zowel uit de literatuur als uit de casestudie dat een aanvraag voor een kleine gemeente een onneembare drempel is. De procedure is dermate omvangrijk dat kleine gemeenten niet bij machte (kunnen) zijn zelfstandig geld uit de Europese fondsen te vergaren. Dat is een eerste aanwijzing dat structuurfondsen bij kleine Nederlandse gemeenten niet, zoals ingeval van *multi level governance*, mogelijkheid bieden zonder betrokkenheid van de nationale staat Europese middelen te verwerven. Europeanisering betekent voor kleine gemeenten in dit geval niet dat zij binnen andere dan de traditionele nationale kaders geld kunnen besteden. Structuurfondsen hebben daarmee voor kleine gemeenten geen vergrotend effect op de lokale beleidsvrijheid. Tegelijkertijd blijkt uit de samenwerkingsverbanden waarin Son en

Breugel participeert dat kleine gemeenten tezamen juist wel in staat zijn subsidie uit structuurfondsen te krijgen. Op lokaal niveau vraagt dat tussen de decentrale overheden *'eenheid in verscheidenheid'*, zoals een lokale bestuurder het noemt (Gaillard, Son en Breugel, 5 september 2012: 3), maar dan kan deze vorm van Europeanisering er juist wel toe leiden dat de lokale beleidsvrijheid wordt vergroot ten opzichte van de nationale staat.

Niettemin wijzen de bevindingen uit de literatuur en casestudie vooral op een versterkte afhankelijkheidspositie van gemeenten ten opzichte van de nationale staat indien zij geld uit de structuurfondsen ontvangen. De vrijheid die de lidstaten deze programmaperiode hebben gekregen in de besteding van de beschikbare middelen lijkt lokaal bestuur juist in de beleidsvrijheid te beperken. De lidstaten genieten slechts vrijheid indien zij een gedegen nationaal controlesysteem in het leven zouden roepen. Eén en ander leidt ertoe dat de trend zoals die aan het einde van de onderzoeksperiode van De Rooij al werd gezien deze programmaperiode is doorgezet: de regelgeving is uitgebreid, de sancties zijn zwaar en het toezicht is geïntensiveerd. In de casestudie kwamen de gevolgen hiervan aan de orde in de gemeente Rotterdam, één van de koplopers op het vlak van het aanvragen van Europese subsidies. Voor Rotterdam was in de periode 2007-2013 het nationaal handhavingkader, het overleg met een veelvoud aan partijen, het gebrek aan duidelijke regelgeving, de voortdurende verandering van regelgeving, de frequente controles, de hoge kosten bij die controles, het hoge risico op sancties en de bemoeienis van allerlei partijen bij de besteding van het geld reden te concluderen dat de structuurfondsen een beperking vormen voor de gemeente in plaats van een kans om zelfstandig geld te verkrijgen en projecten te ontplooiën. Het nationale handhavingkader leidt anders gezegd niet tot *multi level governance* maar juist tot intergouvernementalisme: een versterkte positie van de nationale staat ten opzichte van Nederlandse gemeenten. Ongeacht de omvang van gemeenten leidt de toekenning van subsidies uit de structuurfondsen daarmee niet tot meer ruimte voor lokale beleidsvrijheid. Daarbij moet worden met verwijzing naar Radaelli en Pasquier worden opgemerkt dat het discutabel is dat deze ontwikkeling (louter) wordt veroorzaakt door 'Europeanisering'.<sup>9</sup> Uit de verordeningen en de literatuur blijkt dat de Nederlandse staat niet verplicht is op deze wijze uitvoering te geven aan de bepalingen. Dat laat het resultaat echter onverlet: gedurende de programmaperiode is op het vlak van de structuurfondsen de positie van de nationale staat versterkt ten nadele van de lokale beleidsvrijheid.

Een belangrijke constatering tot slot is dat, blijkens de ESF-jurisprudentie, subsidieontvangers voor rechtsbescherming ingeval van terugvordering moeten terugvallen op het EU-recht. De betekenis daarvan voor de gemeentelijke beleidsvrijheid is dat, indien zij daar iets aan willen veranderen, niet kan worden volstaan met een lobby gericht op de nationale staat. Al zou de lobby voor afdoende rechtszekerheid en rechtsbescherming op het niveau van de Unie niet noodzakelijk door decentrale overheden

---

<sup>9</sup> Zie ook paragraaf 1.4

gevoerd behoeven te worden; zij hebben daar echter wel het meest belang bij. Daarnaast betekent deze constatering dat de rechtsbescherming voor (eind)ontvangers van subsidie uit de structuurfondsen er voor hen deze onderzoeksperiode niet op vooruit is gegaan.

### 7.3 Financieel Toezicht

De vraag hoe gedurende de jaren 2007-2014 de lokale beleidsvrijheid is gewijzigd ten opzichte van de nationale staat door het Europees integratieproces laat zich hier beantwoorden bij het thema 'financieel toezicht'.

Blijkens de vorige paragraaf zijn bij het thema financieel toezicht de verschillen tussen de gemeenten uit de casestudie het meest gering in vergelijking met de andere twee thema's. Het Nederlands lokaal bestuur heeft gedurende deze onderzoeksperiode te maken met nieuwe financiële wet- en regelgeving. Verschil in omvang van een gemeentelijke begroting en andere verschillen in gemeentelijke kenmerken maken daar geen verschil in. Een aanleiding voor nieuwe regels voor het financieel toezicht op gemeenten vloeit voort uit aanpassing van de EMU-begrotingsregels. De nationale staat moet niet alleen aan meer strikte eisen voldoen, maar wordt bij de toetsing ook beoordeeld op de stand van zaken van de gehele collectieve sector.

Uit deze paper komt over de betekenis van het financieel toezicht voor de lokale beleidsvrijheid een tweeledig beeld naar voren. Enerzijds bestaat er noch in de literatuur noch in de gemeenten uit de casestudie discussie over de noodzaak van een gelijkwaardige bijdrage van medeoverheden in het voldoen aan de EMU-regels. Gevolgen voor de beleidsvrijheid worden daarbij verder ook niet verwacht: financieel toezicht op gemeenten is niet nieuw en ingeval van problemen beschikt de nationale staat altijd al over bevoegdheden indien nodig op te treden.

Anderzijds komt zowel uit de literatuur als uit de casestudie naar voren dat gemeenten aan zeggenschap over de financiën verliezen door de wijze waarop de nationale staat het toezicht heeft uitgebreid. Eén en ander is zo georganiseerd dat de nationale staat de mogelijkheid tot zelfstandig opereren van gemeenten beperkt, zoals kenmerkend is voor het intergouvernementalisme. De mechanismes van de Wet Hof en het schatkistbankieren leiden ertoe dat de staat, ten koste van het lokale budgetrecht, meer zeggenschap heeft gekregen over de lokale financiën. De trend zoals die aan het eind van de onderzoeksperiode van De Rooij was ingezet, is gedurende deze onderzoeksperiode voortgezet. De nationale staat vergroot haar grip op de lokale financiën en dat gaat ten koste van de lokale beleidsvrijheid.

Naast de conclusie dat de lokale beleidsvrijheid onder druk komt te staan door het financieel toezicht op gemeenten zijn er voor een goed begrip van de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen hier nog twee punten van belang. Ten eerste blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de Wet Hof geen nieuw fenomeen is. Eerder, buiten deze onderzoeksperiode, is de nationale wetgever al eens voornemens geweest met behulp van een soortgelijke wet de grip op de lokale financiën te vergroten. De ontwikkelingen in de

EMU zijn met andere woorden niet noodzakelijkerwijs de katalysator van deze wetgeving (cf. Radaelli, Pasquier 2007) .

Ten tweede blijkt uit deze paper dat de wetgeving weliswaar van nut is bij het behalen van de EMU-normen, maar een EU-verplichting tot het initiëren van de desbetreffende financiële wetgeving is niet altijd aanwezig. Bij de structuurfondsen kan hetzelfde patroon worden waargenomen: de nieuwe regels voor financieel toezicht hebben weliswaar nut voor het behalen van de normen uit de structuurfondsen; noodzaak tot specifiek dergelijke wetgeving bestaat er –vanuit het Unierecht– niet.

Het laat echter onverlet dat de relatieve vrijheid die de nationale staat vanuit de EU toekomt op het vlak van wetgeving zowel bij de structuurfondsen als bij de gemeentefinanciën resulteert in een beperking van de lokale beleidsvrijheid ten opzichte van de nationale staat. Het “*vergroten van het nationale «eigenaarschap» van de Europese afspraken*”, zoals dat met de Wet Hof werd beoogd heeft in het licht van de onderzoeksvraag vooral betekenis voor de nationale staat (Kamerstuk II 2012-2013 33416 nr. 3: 2).

# Hoofdstuk 8 Discussie

## 8.1 Vergelijking De Rooij

Het is de vraag in hoeverre de bevindingen uit deze paper nu verschillen of overeenkomen met de bevindingen van De Rooij destijds. De Rooij kwam tot de slotsom dat niet kon worden gesproken van een “*verstevigde positie*” van Nederlandse gemeenten ten opzichte van de nationale staat door “*nieuwe EU-kansen*” (De Rooij, 2003: 181). Evenmin kon een verzwakte positie van de nationale staat ten opzichte van de medeoverheden worden gesignaleerd gedurende zijn onderzoeksperiode, aldus De Rooij (2003: 181). De bevindingen uit deze paper komen hiermee overeen.

De Rooij sprak bij ‘Europeanisering’ steeds in termen van ‘kansen en beperkingen’ voor gemeenten. Voor Nederlands lokaal bestuur zou de EU met name een ‘beperking’ betekenen omdat gemeenten vooral met EU-regelgeving geconfronteerd worden en niet met EU-geld uit een structuurfonds, concludeert De Rooij (2003: 183). In deze paper worden andere begrippen gebruikt voor de gevolgen van Europeanisering, maar een belangrijker verschil met De Rooij is de nuance in deze paper over de impact van zogenaamde EU-regelgeving. Zowel bij de structuurfondsen als bij het financieel toezicht komt hier naar voren dat de nationale overheid (nadrukkelijk) keuzevrijheid toekomt in de vraag welk beleid zij voert om te voldoen aan bepaalde EU-normen. De conclusie uit deze paper is, zonder voorbij te gaan aan de (hierna te bespreken) methodologische tekortkomingen, dat gemeenten met name zuchten onder de keuzes zoals die door de Nederlandse wetgever worden gemaakt. Bij het schatkistbankieren en bij gedeelten van het handhavingskader voor de structuurfondsen ontbreekt het zelfs aan een Unie-verplichting daartoe. De beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten wordt daarmee nog wel beperkt, maar dat is niet volledig toe te schrijven aan communautaire regelgeving. De Rooij zag weliswaar een belangrijke rol voor de nationale overheid op het vlak van verdeling van de EU-middelen en implementatie van het Unierecht (2003: 184), maar gelet op het voorgaande is die rol gedurende deze onderzoeksperiode soms minder Unie-gerelateerd dan wel wordt verondersteld.

In geval van terugvordering van subsidie blijkt de rol van de Europese Commissie en van het Hof van Justitie en de betekenis van de Unie-verordeningen echter juist aanzienlijk. Het is de vraag of een lokale lobby daarover kans van slagen heeft.

Overeenkomstig de bevindingen in deze paper concludeert De Rooij dat het kleine Son en Breugel zelfstandig op geen enkele wijze was betrokken bij de besluitvorming over EU-gerelateerde zaken. Een kleine gemeente is daar niet tot in staat, was de conclusie mede op grond van onderzoek in andere kleine gemeenten. Ruimte tot verbetering zou daartoe bestaan indien gemeenten meer proactief zouden optreden, concludeerde De Rooij. Uit deze paper blijkt dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden daartoe gelegenheid kunnen bieden. Van belang verder op te merken ten aanzien van de besluitvorming is dat de grote

gemeente Rotterdam haar betrokkenheid nog verder heeft ontwikkeld. De Rotterdamse EU-lobby is bijvoorbeeld integraal onderdeel is geworden van de Rotterdamse bestuursdienst. In vergelijking met het onderzoek van De Rooij kan daarmee worden geconstateerd dat de EU-betrokkenheid bij de grote stad onverminderd wordt voortgezet en zelfs verder versterkt. Bij een kleine gemeente is de EU-betrokkenheid afwezig en kan alleen met behulp van samenwerkingsverbanden iets van deze gemeenten worden verwacht. Bovendien is de betrokkenheid van een grote gemeente, anders dan De Rooij destijds concludeerde, gedurende deze onderzoeksperiode niet beperkt tot het verkrijgen van Europese subsidies (cf. De Rooij, 2003: 186; cf. paragraaf 4.1 ). Tot slot is ook in deze onderzoeksperiode de VNG voor een kleine gemeente als Son en Breugel de belangrijkste belangenbehartiger en zijn de bevindingen over het Comité van de Regio's in haar rol als decentrale belangenbehartiger overeenkomstig de bevindingen van De Rooij in 2003.

## 8.2 Onderzoeksbependingen

Het onderzoek zoals dat hier is gepresenteerd, verdient op een aantal punten verbetering en in ieder geval een zekere mate van oplettendheid bij het afleiden van conclusies uit deze paper. Een eerste en meer theoretische beperking van dit onderzoek is de beperkte uitwerking van het concept 'Europeanisering'. Dit concept wordt in de literatuur veelvuldig gebruikt en niet zelden verschillend ingevuld (e.g. Radaelli, Pasquier, 2007: 36- 37; 44; Bulmer, 2007: 46). Het is niet onvoorstelbaar dat meer achtergrond hierover de lezer kan helpen. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat het concept Europeanisering niettemin is afgebakend en in dit onderzoek is beperkt tot drie specifieke thema's.

Een belangrijke beperking van dit onderzoek betreft de geringe omvang van de casestudie. Hoewel op grond van de eerder aangegeven selectiecriteria goede redenen waren Son en Breugel en Rotterdam te selecteren, is het weinig reëel op grond hiervan bij de drie gekozen thema's uitspraken over de overige 391 Nederlandse gemeenten te doen. Dat geldt in het bijzonder voor het thema besluitvorming waarbij wegens het ontbreken van een zeker wettelijk kader per gemeente de grootste verschillen zouden kunnen worden waargenomen. Al is het waarschijnlijk dat die verschillen verband houden met de selectiecriteria zoals die in deze paper voor de casestudie zijn gebruikt.<sup>10</sup>

Een ander punt in dit onderzoek betreft de beperkte mate waarin is gekeken naar de vraag wat er op het niveau van politiek en bestuurlijk Den Haag wordt ondernomen om gemeenten te betrekken bij EU-gerelateerde besluitvorming. De vraag welke rol de VNG bijvoorbeeld heeft bij het Haags afstemmingsoverleg is specifiek voor het thema besluitvorming van belang te beantwoorden. Gelet op de andere thema's in deze paper, Europese structuurfondsen en financieel toezicht, is het met name de vraag wat er binnen de ICER- en de BNC-commissie is gebeurd gedurende de onderzoeksperiode. De VNG is van beide commissies lid. Van de ICER-commissie, die twaalfjaarlijks samenkomt, is de VNG

---

<sup>10</sup> Zie ook paragraaf 3.3



agendalid. Bij gebrek aan onderzoeksmogelijkheden hiertoe binnen dit onderzoek is hier in deze paper niet grondig naar gekeken.

### 8.3 Suggesties voor nieuw onderzoek

Naar aanleiding van de bevindingen in deze paper worden drie suggesties gegeven die interessant kunnen zijn voor nader onderzoek. Ten eerste is, zoals aangegeven bij de onderzoeksbependingen, in deze paper geen aandacht besteed aan de vraag wat de nationale staat onderneemt om decentrale overheden (verder) te betrekken bij EU-besluitvorming. In de casestudie kwam dit weliswaar kort aan de orde, maar is dat niet nader besproken. Onbekend is bijvoorbeeld welke rol de VNG heeft bij het opstellen van fiches. Daarnaast is ten tijde van de onderzoeksperiode de Code Interbestuurlijke Verhoudingen aangepast. Daarin is met een verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel nu vastgelegd dat de medeoverheden bij EU-aangelegenheden in een vroegtijdig stadium met elkaar in overleg treden (art. 9 Code Interbestuurlijke Verhoudingen 2014). Bovendien heeft de nationale staat ook nog andere initiatieven genomen om decentrale overheden te betrekken bij de EU-besluitvorming. Zo is het zogeheten *high level network on governance* opgericht en werd in 2011 aangekondigd dat verder te versterken (BZK, aanbiedingsbrief visienota 10 oktober 2011). De doelstelling van dit netwerk -met de Commissie spreken over de gevolgen van EU-besluitvorming voor decentrale overheden- maakt onderzoek verder relevant. Een vraag zou bijvoorbeeld kunnen zijn wat de betekenis is voor de lokale beleidsvrijheid van de betrokkenheid van de VNG bij de fiches, alsook van het *high level network* en van de nieuwe code interbestuurlijke verhoudingen voor de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen. Gelet op de beperkte rol van bijvoorbeeld het Comité van de Regio's is dat misschien wel extra van belang. Daarnaast is de meer theoretische vraag of de nationale overheid noodzakelijkerwijs iets moet doen, zoals het opzetten van een dergelijke overlegclub, of juist iets moet nalaten als zij meer oog wil hebben voor de belangen van decentrale overheden.

Een tweede mogelijk te onderzoeken vraag is wat het gestaag groeiend aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verandert aan de mogelijkheid voor gemeenten om zonder betrokkenheid van de nationale staat op EU-niveau te opereren. Bieden gemeentelijke samenwerkingsverbanden daartoe goede gelegenheid? Of ontbreekt het aan kennis, ervaring en politieke wil daartoe?

De derde mogelijk te onderzoeken vraag houdt met het voorgaande verband: zijn gemeenten na een herindeling in staat de nieuwe bestuurskracht (ook) aan te wenden om de betrokkenheid bij bijvoorbeeld EU-besluitvorming te vergroten? Hoe wordt dat georganiseerd en komt dat überhaupt op de nieuwe gemeentelijke agenda? Zowel het tweede als derde punt zijn behalve uit wetenschappelijk oogpunt ook vanuit maatschappelijk perspectief relevant te onderzoeken.

## Hoofdstuk 9 Conclusie

Het gevolg van het Europees integratieproces voor de beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten ten opzichte van de nationale staat in de periode 2007-2014 op het gebied van betrokkenheid bij politieke besluitvorming, structuurfondsen en financieel toezicht komt in deze paper als volgt naar voren.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de politieke besluitvorming bestaan er tussen de gemeenten grote verschillen. In een kleine gemeente ontbreekt het aan geld en kennis om zelfstandig initiatieven te ontplooiën voor lokale belangenbehartiging. Voor de besluitvorming is een kleine gemeente afhankelijk van de VNG en -belangrijker nog- van de nationale staat. De beleidsvrijheid van een kleine gemeente ten opzichte van de nationale staat wijzigt op het vlak van besluitvorming daarmee gedurende deze onderzoeksperiode niet.

Het beeld in een grote gemeente is echter anders; daar is gedurende de onderzoeksperiode sprake van omvangrijke en intensieve betrokkenheid bij de EU-besluitvorming. De bevindingen in Rotterdam wijzen daarmee richting *multi level governance*: de stad brengt zijn belangen veelvuldig voor het voetlicht bij de besluitvorming op EU-niveau. Wordt de beleidsvrijheid van de gemeente daarmee ten opzichte van de nationale staat vergroot? Dat valt te bezien. Gelet op het belang van Den Haag is het meest waarschijnlijk dat de Rotterdamse inzet er vooral aan bijdraagt dat sprake is van een zekere status quo van de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen (cf. Keating, 2008). Deze redenering wordt verder ondersteund door het beleid van de VNG zoals dat gedurende de onderzoeksperiode wordt gevoerd. De VNG voert een tweesparenbeleid: zij lobbyt in Brussel en wijst erop dat een goede lobby bij de nationale staat "*het halve werk is*". Het belang van de nationale staat zoals dat bij het thema besluitvorming naar voren komt, wordt ook gezien bij de andere twee thema's.

Al is bij de structuurfondsen het gevolg van het Europees integratieproces op de beleidsvrijheid van gemeenten op het eerste gezicht iets anders. Een grote gemeente is, in tegenstelling tot een kleine gemeente, nog wel in staat om zonder betrokkenheid van de nationale staat Europese subsidies te verwerven.

Niettemin wijzen de bevindingen uit de literatuur en casestudie vooral op een versterkte afhankelijkheidspositie van gemeenten ten opzichte van de nationale staat in geval zij geld uit de structuurfondsen ontvangen. De vrijheid die de lidstaten deze programmaperiode hebben gekregen in de besteding van de beschikbare middelen lijkt gemeenten juist in hun lokale beleidsvrijheid te beperken; de lidstaten genieten slechts vrijheid indien zij een gedegen nationaal controlesysteem in het leven zouden roepen. Dat leidt ertoe dat de trend zoals die aan het einde van de onderzoeksperiode van De Rooij al werd gezien deze programmaperiode is doorgezet: de regelgeving is uitgebreid, de sancties zijn zwaar en het toezicht is geïntensiveerd. Er is sprake van een versterkte positie van de nationale staat ten opzichte van Nederlandse gemeenten. Ongeacht de omvang van

gemeenten leidt de toekenning van subsidies uit de structuurfondsen daarmee niet tot meer lokale beleidsvrijheid. Bovendien is de rechtsbescherming voor eindontvangers van subsidie uit de Europese structuurfondsen er ten opzichte van de onderzoeksperiode van De Rooij niet op vooruit gegaan.

Dat beeld is bij het financieel toezicht niet heel anders. Geconcludeerd kan worden dat gemeenten aan zeggenschap over de financiën verliezen door de wijze waarop de nationale staat met behulp van wetgeving het toezicht heeft uitgebreid. Eén en ander is zo georganiseerd dat de nationale staat de mogelijkheid tot zelfstandig opereren van gemeenten beperkt, zoals kenmerkend is voor het intergouvernementalisme. De mechanismes van de Wet Hof en het schatkistbankieren leiden ertoe dat de staat ten koste van het lokale budgetrecht meer zeggenschap heeft gekregen over de gemeentelijke financiën. De trend zoals die aan het eind van de onderzoeksperiode van De Rooij was ingezet, is gedurende deze onderzoeksperiode voortgezet: de nationale staat vergroot haar grip op de lokale financiën en dat gaat ten koste van de lokale beleidsvrijheid.

Verder is van belang dat gemeenten met name zuchten onder de keuzes zoals die door de Nederlandse wetgever worden gemaakt. De veranderingen die in deze paper aan de orde zijn gekomen, kunnen niet volledig worden geschaard onder het concept Europeanisering. In deze paper komt naar voren dat de nationale staat soms eerder al soortgelijke besluitvorming heeft gehad voordat deze ook op EU-niveau aan de orde kwamen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de Wet Hof met zijn voorloper de Wet Trem. Daarnaast komt in deze paper naar voren dat de nieuwe nationale wet- en regelgeving niet (volledig) kan worden herleid tot een EU-verplichting daartoe. Zowel bij (gedeelten van) het handhavingkader voor de structuurfondsen als bij de wetgeving voor het financieel toezicht ontbreekt het aan een Unieverplichting daartoe. De beleidsvrijheid van Nederlandse gemeenten wordt daarmee nog wel beperkt, maar dat is niet volledig toe te schrijven aan communautaire regelgeving. Het laat echter onverlet dat de relatieve vrijheid die de nationale staat vanuit de EU toekomt op het vlak van het wetgevend kader zowel bij de structuurfondsen als bij de gemeentefinanciën resulteert in een beperking van de lokale beleidsvrijheid ten opzichte van de nationale staat.

# Bibliografie

- Adriaanse, P.C., T. Barkhuysen, P. Boswijk, K. Habib, C. de Kruif, M.J.J.P. Luchtman, W. den Ouden, S. Prechal, B. Steunenbergh, J.A.E., Vervaele, S. de Vries, W.J.M. Voermans en R.J.G.M. Widdershoven. (2008) *Implementatie van EU handhavingvoorschriften*, ('s-Gravenhage: BJU)
- Allers, M. en G. van Nijendaal (2012) 'Europese begrotingsregels en investeringen', *Openbaar Bestuur oktober 2012*:13-20
- Barents, R. en L. J. Brinkhorst (2012) *Grondlijnen van Europees recht* (Deventer: Kluwer)
- Bekkers, H. (2013) 'Gemeenten zien inkomsten met miljarden dalen' <[www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeenten-zien-inkomsten-met-miljard-dalen.9152194.lynkx](http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeenten-zien-inkomsten-met-miljard-dalen.9152194.lynkx)> (31/12/2014)
- Berg, J. van de (2013) 'De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat', *Beleid en Maatschappij* 40: 2: 205-220
- Birdwell, J., S. Feve, C. Tryhorn and N. Vibla (2013) *Democracy in Europe can no longer be taken for granted. Backsliders report* (London: Demos)
- Boer, N., A. de Diepen en L. van Meijs (2013) *Swingen met lokale kracht: Overheden en de netwerksamenleving* (Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling)
- Boogers, M. (2010) *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek (tweede herziene druk)* (Den Haag: Lemma)
- Borraz, O. Galès, P. (2010) 'Urban governance in Europe: the government of what?' *Métropoles La nouvelle critique urbaine* 7: 1-12
- Bos, F. (2010), *Fiscal Decentralisation in the Netherlands; History, Current Practice and Economic Theory*, CPB Document Nr. 214, Den Haag: Centraal Planbureau
- Brink, J.E. van den (2012) *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland juridische knelpunten en uitdagingen (diss.)*, Meijersreeks; MI-212. 351095306 (Deventer: Kluwer)
- Bulmer, S. (2007) "Theorizing Europeanization", in: Graziano, P. Vink, M.P. (eds.), *Europeanization New Research Agendas* (New York: Palgrave Macmillan) 46-58
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven (2006) *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 6<sup>de</sup> druk (Alphen aan den Rijn: Kluwer)
- Camagni, R. (2000) 'Challenges for the European cities and rationale for an urban policy of the European Union' in: M. von Bergmann-Winberg (ed.) *The regional impact of community policies: Implementation of community policies at the regional and local level* (Östersund: Institutet för regionalforskning) 11-52
- Caporaso, J. (2007) 'The three worlds of regional integration theory' in P. Graziano and M.P. Vink(eds.) *Europeanization New Research Agendas* (New York: Palgrave Macmillan) 23-34
- CBS (2014) 'Gemeentelijke indeling' <<http://www.cbs.nl/nl/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2014/default.htm>> (31/12/2014)

- CPB (2012) "Variant voor verdeling toegestane tekort tussen Rijk en lokale overheid. Op verzoek van het Ministerie van Financiën" CPB Notitie 10 oktober 2012
- Code Interbestuurlijke Verhoudingen 2014
- CvdR (2014) 'CvdR in het kort' <<http://cor.europa.eu/nl/about/Pages/key-facts.aspx> > (31/12/2014)
- Davies, J.S., D.L. Imbroscio (eds.) (2009) *Theories of urban politics* (London: Sage Publications Ltd)
- Derksen, W. en L. Schaap (2010) *Lokaal bestuur*, 6de druk (Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V)
- Dewulf, A. en C. Temeer (2011) 'Schaalvraagstukken in bestuurskundig onderzoek: Een vergelijking van monocentrisch, multilevel en adaptief bestuur' *Thema Bestuurskunde* 4: 6-15
- Dölle, A.H.M. en D.J. Elzinga (2004) *Handboek van het Nederlands gemeenterecht* (Deventer: Kluwer)
- Dyson, K. (2013) 'Economic and monetary Union' in: E. Jones and A. Menon(eds.), *The Oxford handbook of the European Union* (Oxford: Oxford University Press) 453- 468
- Esch, F. van "De Europese Economische en Monetaire Unie" in: A. van der Vleuten (red.) *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum: Uitgeverij Coutinho) 157-170
- Europa decentraal 'EFRO-gelden'  
<<http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/regionaal-beleid-en-structuurfondsen/structuur-en-investeringsfondsen/efro-gelden/> > (31/12/2014)
- Europa decentraal (2010) 'Jaarverslag Europa decentraal 2010'
- Europa decentraal (2011) 'Jaarverslag Europa decentraal 2011: Krachtig door de crisis'
- Europa decentraal (2012) 'Jaarverslag Europa decentraal 2012: Duidelijke Taal'
- Europa decentraal (2013) 'Jaarverslag Europa decentraal 2013'
- Europa decentraal 'Lokale autonomie' <<http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/europees-recht-en-beleid-decentraal/inleiding-europees-recht-en-beleid/lokale-autonomie/>> (31/12/2014)
- Europa decentraal (2014) 'Over ons' <<http://www.europadecentraal.nl/over-ons/>> (31/12/2014)
- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling 'Nut en noodzaak van EFRO in Nederlandse regio's' <[www.snn.eu/upload/documenten/europa/20125263\\_efro-lobbyboek.pdf](http://www.snn.eu/upload/documenten/europa/20125263_efro-lobbyboek.pdf)> (31/12/2014)
- ESF 'ESF-Programma 2007-2013: Economische groei versterken'
- ESF-arrest, HvJEG 13 maart 2008, gevoegde zaken C-383/06, C-384/06, C-385/06, AB 2008/207, ECLI:NL:XX:BD1677, m. nt. Den Ouden
- ESF-arrest Einduitspraak, ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8290, AB 2009, 96 m.nt. Den Ouden
- Europa om de hoek 'Europa om de hoek: samen sterk' <<http://www.europaomdehoek.nl>> (31/12/2014)
- EuropaNu-a 'Regionaal beleid' <[http://www.europa-nu.nl/id/vg9pk3qd26zl/regionaal\\_beleid](http://www.europa-nu.nl/id/vg9pk3qd26zl/regionaal_beleid)> (31/12/2014)

- EuropaNu-b 'Structuurfondsen' <<http://www.europa-nu.nl/id/vh7downx7izu/structuurfondsen>> (31/12/2014)
- EuropaNu-c 'Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)' <[www.europa-nu.nl/id/vga3f1usj7zg/europees\\_fonds\\_voor\\_regionale](http://www.europa-nu.nl/id/vga3f1usj7zg/europees_fonds_voor_regionale)> (31/12/2014)
- Europa-Nu-d 'Het Comité van de Regio's (CvdR)' <[http://www.europa-nu.nl/id/vg9hm2g38wdd/comite\\_van\\_de\\_regio\\_s\\_cvdr](http://www.europa-nu.nl/id/vg9hm2g38wdd/comite_van_de_regio_s_cvdr)> (31/12/2014)
- Europese Commissie (2007) *Het cohesiebeleid 2007-2013: Officiële commentaren en teksten* (Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen)
- Financieel akkoord Rijk en medeoverheden 21 januari 2013 brief en bijlage. Conclusies Bestuurlijk overleg 18 januari 2013
- Galès, P. le (2002) *European societies European cities Social conflict and governance* (Oxford: Oxford University Press)
- Generale Thesaurie-a, Nieuwsbrief schatkistbankieren voor decentrale overheden, mei 2013
- Generale Thesaurie-b, Tweede nieuwsbrief schatkistbankieren voor decentrale overheden, november 2013
- Gross, J.S. en R. Hambleton (2008) 'Global trends, Diversity, and Local Democracy' in: J.S. Gross and R. Hambleton (eds.) *Governing cities in a global era* (New York: Palgrave Macmillan) 1-12.
- Groot, T.L.C.M en G.J. van Helden (2012) *Financieel management van non-profit organisaties*, 6<sup>de</sup> herziene druk, (Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers)
- Harst, J. van der (2010) 'Nederland in de ban van Eurosceptis?' in D. Hellema, M. Segers en J. Rood (red.) *Bezinning op het buitenland: Het Nederlandse buitenlands beleid in een onzekere wereld* (Den Haag: Clingendael instituut) 77-92
- Haverland, M. 'Methodology'" (2007) in: P.Graziano en M.P. Vink (eds.) *Europeanization New Reseach Agendas* (New York: Palgrave Macmillan) 59-70
- Hoetjes, B.J.S., F. Hoogeveen en J.Q.Th. Rood(2003) *Tussen Basisbestuur en Bovenbestuur. De Nederlandse decentrale overheden en implementatie van EU-regelgeving* (Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael)
- Hooghe, L. en G. Marks (2003) 'Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance', *The American political science review*, 97:2: 233-243
- Hupe, P. (2007) *Overheidsbeleid als politiek: Over de grondslagen van beleid* (Assen: Koninklijke Van Gorcum).
- IPO, UvW, VNG (2013) *Reactie IPO UvW VNG op de derde periodieke beschouwing van de Raad van State*. Brief aan de leden van de Staten-Generaal, 25 april 2013.
- Jacobs, M.J.W. den Ouden en N. Verheij (2011) *Subsidierecht* (Deventer: Kluwer)
- Jeffrey J. en J. Rowe (2013) 'Bringing the territory back in: toward a new understanding of the regional dimension of the EU' in: E. Jones en A. Menon (eds.) *The Oxford handbook of the European Union* (Oxford: Oxford University Press) 749-760

- John, P. (2001) *Local governance in Western Europe* (London: Sage)
- Kabinetsbrief over de Wet Hof en het wetsvoorstel verplicht schatkistbankieren , kenmerk: BZ/2013/662 M, 5 december 2013
- Kabinetsbrief Aanbieding Visienota Tweede Kamer, Programma Krachtig Bestuur, kenmerk: 2011-2000447582, 10 december 2011
- Kabinetsbrief Overzicht verloop Europese Besluitvormingsprocessen, Economische Zaken Directie Europa, kenmerk: DE / 13204714, 9 januari 2014
- Kamerstuk II 2007-2008, 266 42, 108 b.9 (bijlage Factsheet ESF 2007-2013)
- Kamerstuk II 2009-2010, 32 362 nr. 1 bijlage Rapport schatkistbankieren
- Kamerstuk II 2012-201333416 nr.3 Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) Memorie van toelichting
- Kamerstuk II 2012-2013 33 540 nr. 4 Advies Raad van State en nader rapport
- Keating , M. (2008) 'A quarter century of the Europe of the regions', *Regional & federal studies*, 18: 5, 629-635
- Keulen, M. van (2010) 'Retourtje Brussel-Den Haag: Nederland in de EU' in: A. van der Vleuten (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum: Uitgeverij Coutinho) 257-273
- Kjaer, A.M. (2009) 'Governance and the urban bureaucracy' in: J.S. Davies, D.L. Imbroscio (eds.) *Theories of urban politics*, 2nd Edition (London: Sage) 137-152
- Krug, R.M. (2014) *Gemakkelijk geld Kronieken van de problemen met het Europees Sociaal Fonds in Nederland* (diss.) Nijmegen
- Lambregtse, C. (2013) 'Gemeenten willen snel duidelijkheid' *SER Magazine*, 11: 20-21
- Lowndes, V. (2009) 'New institutionalism and urban politics' in: J.S. Davies and D.L. Imbroscio (eds.) *Theories of urban politics*, 2<sup>nd</sup> Edition (London: Sage) 91-105
- Marks, G., L. Hooghe en K. Blank (1996) 'European integration form the 1980s: state centric v. multi-level governance' *Journal of common market studies*, 34:3 341-378
- Marks, G., L. Hooghe en A.H. Schakel (2008) 'Patterns of regional authority', *Regional & federal studies* 18:2-3167-181
- McCormick, J. (2011) *European Union politics* (London: Palgrave Macmillan)
- Meijer, G. (2012) '200 years of local autonomy: the relevance for today' in: J.G.Backhaus (ed.) *Two centuries of local autonomy* (London: Springer) 69-78
- Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Aanbiedingsbrief Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden, 10 oktober 2011, kenmerk: 2011-2000447582
- Moreno, L. (2007) 'Europeanization, territorial subsidiarity and welfare reform', *Regional and federal studies* 17: 4 487-497
- Mudde, L. (2010) 'Europa steeds belangrijker voor gemeenten', *VNG Magazine* 7 maart 2010 p. 18 e.v.<[www.vngmagazine.nl/archief/83/europa-steeds-belangrijker-voor-gemeenten](http://www.vngmagazine.nl/archief/83/europa-steeds-belangrijker-voor-gemeenten)> (31/12/2014)
- Nijendaal, G.A. van (2012) 'Decentrale overheden' in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.),

- Jaarboek Overheidsfinanciën 2012* (Den Haag: Sdu Uitgevers) 111-135
- Pagoulatos, G., L.Tsoukalis 'Multilevel governance' in: E. Jones and A. Menon (eds.), *The Oxford handbook of the European Union* (Oxford: Oxford University Press) 62-75
- Pollack, M. A. (2012) 'Realist, intergovernmentalist, and institutionalist approaches' in: E. Jones and A. Menon (eds.) *The Oxford handbook of the European Union* (Oxford: Oxford University Press) 3-17
- Raad van State, 14 juli 2010, ECLI:NL:RBROT:2009:BM2737 (*Oliver*)
- Raad voor het openbaar bestuur, Raad voor de financiële verhoudingen (2002), *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie* (Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur, Raad voor de financiële verhoudingen)
- Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2005), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie* (Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen)
- Radaelli, C.M., R. Pasquier, (2007) 'Conceptual issues' in: P. Graziano and M.P. Vink (eds.) *Europeanization New Research Agendas* (New York: Palgrave Macmillan) 35-45
- Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten
- Rijksoverheid-a (2014) 'Huishoudboekje van Nederland'  
< [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/miljoenennota-en-rijksbegroting/huishoudboekje-van-nederland](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/miljoenennota-en-rijksbegroting/huishoudboekje-van-nederland) > (31/12/2014)
- Rijksoverheid-b (2009) "Wet tekortreductie Rijk en medeoverheden naar Raad van State"  
Nieuwsbericht 16 oktober 2009 < <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/10/19/wet-tekortreductie-rijk-en-medeoverheden-naar-raad-van-state.html> > (31/12/2014)
- Rooij, R.A. A. de (2003) *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden* Europees Recht Voor Decentrale Overheden ; 3. 229340644 (Deventer: Kluwer)
- Schaap, L. (2012) *Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland* (Tilburg: Demos)
- Schmidt, K. (2012) 'Determinant factors of economic development and local economy: theoretical concepts in retrospect' in: J.G. Backhaus (ed.) *Two centuries of local autonomy* (London: Springer) 13-28
- Segers, M. (2010) 'Van slagveld tot onderhandelingstafel' in: A. van der Vleuten (red.) *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum: Uitgeverij Coutinho) 13-34
- Segers, M. en B. van Riel (2012) 'De weeffouten in de EMU', *Openbaar Bestuur* Nummer 11 November 2012 2-6
- Skelcher, C., H.Sullivan and S.Jeffares (2012) *Hybrid governance in European cities. Neighbourhood, migration and democracy* (London: Palgrave macmillan)
- Staat van de Europese Unie 2014
- Staatsblad Koninkrijk der Nederlanden 2012 245 Wet van 24 mei 2012, houdende regels



- met betrekking tot de naleving van Europese door publieke entiteiten  
(Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten)
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2013 530 Wet van 11 december 2013 tot  
wijziging van de Wet financiering decentrale overheden in verband met het  
rentedragend aanhouden van liquide middelen in 's Rijks schatkist (verplicht  
schatkistbankieren)
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2013 531 Wet van 11 december 2013  
inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare  
overheidsfinanciën)
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2013 579 Besluit van 13 december 2013,  
houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en  
gemeenten in verband met de invoering van verplicht schatkistbankieren, de  
totstandkoming van de Wet houdbare overheidsfinanciën en enkele andere  
wijzigingen
- Subsidieregeling ESF 2007–2013 (herzien)
- Toonen, Th.A.J.(1987)(diss) *Denken over binnenlands bestuur: Theorieën van de  
gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (Den Haag: VUGA).
- Trommel, W. (2013) 'In de verte gloort het lokale en transnationale' *Beleid en Maatschappij*  
40: 2: 221-226
- Verordening (EG) Nr. 1083/2006 VAN DE RAAD van 11 juli 2006 houdende algemene  
bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het  
Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening  
(EG) nr. 1260/1999
- VNG-a (2012) '*Gemeenten en Europa: een partnerschap met potentie. Een serie van twaalf  
inspirerende interviews met bestuurders*' < [https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/  
20121017eu\\_bestuurders\\_interviews.pdf](https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20121017eu_bestuurders_interviews.pdf)> (31/12/2014)
- VNG-b (brief 3 april 2013) 'Verplicht schatkistbankieren decentrale overheden'  
<[https://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130403\\_brief\\_parlement\\_verplicht  
-schatkistbankieren-decentrale-overheden.pdf](https://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130403_brief_parlement_verplicht-schatkistbankieren-decentrale-overheden.pdf)> (31/12/2014)
- VNG-c (brief 17 september 2013) 'Aanvullende reactie Visienota 'Bestuur in samenhang'  
<[http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130917\\_brief-kabinet\\_visienota-bestuur-in-  
samenhang.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/20130917_brief-kabinet_visienota-bestuur-in-samenhang.pdf)> (31/12/2014)
- VNG-d 'Nederlandse delegatie CvdR'(19 januari 2014)  
<[http://www.vng.nl/vereniging/platform/europese-en-internationale-vertegenwoordiging/comite-  
van-de-regios/nederlandse-delegatie-cvdr](http://www.vng.nl/vereniging/platform/europese-en-internationale-vertegenwoordiging/comite-van-de-regios/nederlandse-delegatie-cvdr)> (31/12/2014)
- VNG-e 'Beeldvormingscampagne we gaan meer voor elkaar betekenen' (brief 7 maart  
2014) [www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20140307\\_ledenbrief\\_beeldvormingscampagne-  
we-gaan-meer-voor-elkaar-betekenen.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/20140307_ledenbrief_beeldvormingscampagne-we-gaan-meer-voor-elkaar-betekenen.pdf) (31/12/2014)
- VNG-f (brief 30 januari 2008) 'VNG-IPO Europese prioriteiten 2008'  
< [www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/kabinet\\_eui-u200800120.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/kabinet_eui-u200800120.pdf)> (31/12/2014)

VNG-g (7 mei 2012) 'Comité van de Regio's neemt advies Lamers over luchtkwaliteit aan'  
<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/europa/nieuws/comite-van-de-regios-neemt-advies-lamers-over-luchtkwaliteit-aan> (31/12/2014)

VNG-h (17 februari 2006) 'IPO en VNG: 1,8 miljard euro van EU-besparing hoort naar regio'  
<<https://www.vng.nl/nieuws/06-02-17/ipo-en-vng-18-miljard-euro-van-eu-besparing-hoort-naar-regio>> (31/12/2014)

VNG-IPO(2008) 'Prioritaire Europese dossiers 2008'  
<[http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2008\\_overig/FlyerVNGPO\\_PrioritaireEuropeeseDossiers\\_2008.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/vngdocumenten/2008_overig/FlyerVNGPO_PrioritaireEuropeeseDossiers_2008.pdf)> (31/12/2014)

VNG-IPO(2009) 'Prioritaire Europese dossiers 2009'  
<[http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Internationaal/VNG-IPO\\_Prioritaire\\_Europese\\_Dossiers2009.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Internationaal/VNG-IPO_Prioritaire_Europese_Dossiers2009.pdf)>(31/12/2014)

VNG-IPO(2010) 'Prioritaire Europese Dossiers 2010' <[http://www.ipo.nl/files/9113/5731/2368/ipovng\\_prioritaire\\_europese\\_dossiers\\_2010.pdf](http://www.ipo.nl/files/9113/5731/2368/ipovng_prioritaire_europese_dossiers_2010.pdf)>(31/12/2014)

VNG-IPO(2011) 'Europese Prioritaire Onderwerpen 2011'  
<[http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Internationaal/Flyer\\_VNG-IPO\\_Prioritaire\\_Europese\\_Dossiers\\_2011.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Internationaal/Flyer_VNG-IPO_Prioritaire_Europese_Dossiers_2011.pdf)>(31/12/2014)

Wet toezicht Europese subsidies

#### Interviews casestudies

##### Rotterdam

Drs. C. de Lange coördinator Internationale en EU-zaken, bestuursdienst gemeente Rotterdam (15 september 2014)

##### Son en Breugel

M.A.J.M. Schalkx, algemeen directeur en gemeentesecretaris gemeente Son en Breugel (28 augustus 2014)

#### **Son en Breugel**

Brabantse bestuursscan, Gemeente: Son en Breugel (2013) *Krachtig bestuur Brabant*  
Eindhovens Dagblad (15 november 2012) 'Ekkersrijt helemaal terug naar Son en Breugel'  
Nuenen/Son en Breugel (21 oktober 2010) 'Het vervolg: De sprong? Concept Strategische verkennende notitie over intergemeentelijke samenwerking tussen Nuenen, Son en Breugel en andere gemeenten en regionale samenwerking in SRE-verband'  
Son en Breugel(1 mei 2009) 'Samenwerkingsovereenkomst rekenkamercommissie Best, Heeze-Leende, Nuenen, Son en Breugel en Waalre  
Son en Breugel 'Meerjarenbegroting 2012-2015  
Son en Breugel, CDA (2011) 'Commentaar Kadernota 2012-2016, fractie CDA'  
Son en Breugel (5 september 2012) 'Samenvatting van het audioverslag van de openbare vergadering van de commissie Algemene Zaken van de gemeente Son en Breugel'  
SRE (2009) 'Jaaroverzicht: De regio Zuidoost-Brabant op de kaart gezet'

SRE (2010) 'Jaarbericht: Samenwerken aan resultaat in de regio Zuidoost-Brabant'  
SRE (2011) 'Jaarbericht: Trots op onze regio'  
SRE (2012) 'Jaaroverzicht 2012'  
SRE (2013) 'Jaaroverzicht 2013'  
Raadsinformatiebrieven 2009 Uitgave nrs 1 t/m 4  
Raadsinformatiebrieven 2010 Uitgave nrs 5 t/m 15  
Raadsinformatiebrieven 2011 Uitgave nrs. 17 t/m 26 excl. uitgave nr. 20  
Raadsinformatiebrieven 2012 Uitgave nrs 27 t/m 34  
Raadsinformatiebrieven 2013 Uitgave nrs 35 t/m 42

## **Rotterdam**

BenW besluiten 2007 collegevergadering 1 t/m 44  
BenW besluiten 2008 collegevergadering 1 t/m 37 (t/m september in te zien)  
BenW besluiten 2009 collegevergadering 1 t/m 45  
BenW besluiten 2010 collegevergadering 1 t/m 48  
BenW besluiten 2011 collegevergadering 1 t/m 49  
BenW besluiten 2012 collegevergadering 1 t/m 47  
BenW besluiten 2013 collegevergadering 1 t/m 38  
ESF Rotterdam, Stichting *House of Hope* in Rotterdamse achterstandswijken, 2010  
<<http://www.agentschapszw.nl/projecten/sociale-activiteiten-achterstandswijken-rotterdam>>  
(31/12/2014)  
ESF Rotterdam (2011) 'Prestatiemanagement onderhoud buitenruimte Rotterdam'  
<<http://www.agentschapszw.nl/projecten/prestatiemanagement-onderhoud-buitenruimte-rotterdam>> (31/12/2014)  
Europa in Rotterdam (februari 2003) 'Nieuwsbrief van het Ontwikkelingsbedrijf van Rotterdam subsidiespecial'.  
Eurocities(2014) 'Making the Social Investment Package a reality'  
Eurocities, 'Eurocities the voice of cities'  
< <http://www.eurocities.eu/eurocities/publications/EUROCITIES-the-voice-of-cities-WSP0-9L2CLD>> (31/12/2014)  
Eurocities (2013) 'Eurocities statement on the green paper on a 2030 framework for climate and energy policies' < [http://urban-intergroup.eu/wp-content/files\\_mf/eurocitiesstatementon2030euclimateandenergyframework.pdf](http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/eurocitiesstatementon2030euclimateandenergyframework.pdf)> (31/12/2014.)  
EY, Gemeente Rotterdam (3 september 2014) 'Uitkomsten Controle Jaarrekening'  
Gemeente Rotterdam -a 'Wat is de begroting' <<http://www.rotterdam.nl/watisdebegroting>>  
(31/12/2014)  
Gemeente Rotterdam -b 'Besteedbaar inkomen' <<http://www.rotterdam.nl/besteedbaarinkomen>>  
(31/12/2014.)  
Gemeente Rotterdam-c (2010) 'Gereedschapskist Woonoverlast, Directie Veiligheid',

Gemeente Rotterdam-d Internationale Zaken en Europees Subsidiebureau'

<[http://www.rotterdam.nl/internationaal\\_mo](http://www.rotterdam.nl/internationaal_mo)> (31/12/2014.)

Gemeente Rotterdam, Brief van het College van b&w, uitvoering van motie 'Investeren in Rotterdam', kenmerk: 1039756 -1032347, 25 september 2012

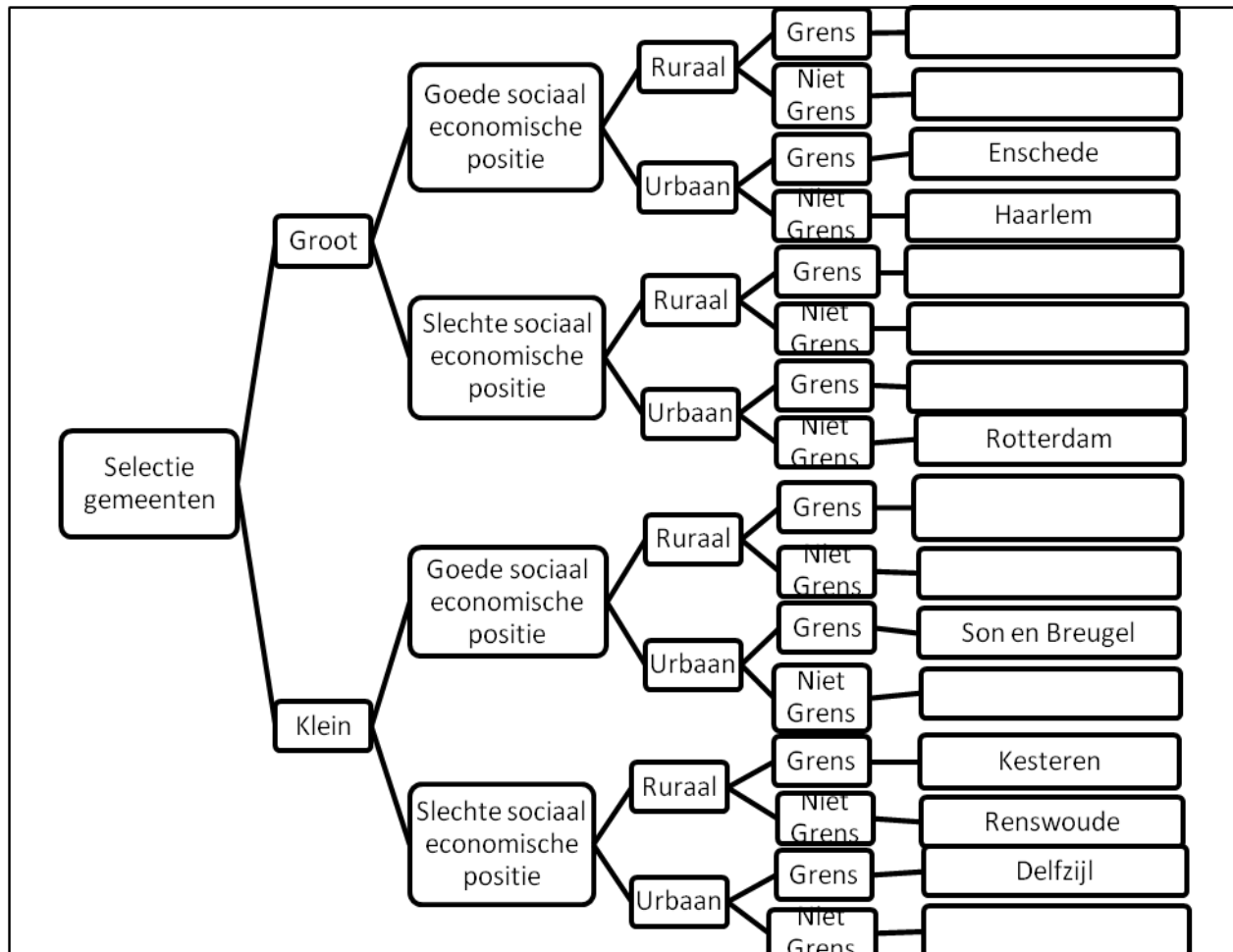
Kansen voor West, Operationeel Programma Landsdeel West, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling 2007-2013, Definitief 15 november 2006

Rekenkamerbrief Wet Houdbare Overheidsfinanciën, 24 mei 2014, Rekenkamer Utrecht Rotterdam, buitengewone raadsvergadering 10 januari 2008

Rotterdam jaarstukken 2011

# Bijlage I Selectieoverzicht Nederlandse gemeenten

De gemeenten die hier worden vermeld, heeft De Rooij in zijn onderzoek betrokken. Daarnaast heeft De Rooij ook Eindhoven en Kerkrade in de studie betrokken, zodat de selectie meer representatief werd



## **Bijlage II Interviewvragen**

De vragen zijn gedeeltelijk overeenkomstig de vragen uit het onderzoek van De Rooij (2003, 193). Andere vragen zijn nieuw en gebaseerd op de bevindingen uit het literatuuronderzoek.

### **Ten aanzien van de informatievoorziening:**

- Hoe ontvangt u informatie over regelgeving vanuit de EU?
- Van wie ontvangt u deze informatie?
- Wanneer ontvangt u deze informatie (voor/tijdens/na het besluitvormingsproces)?
- Heeft de gemeente vaste contactpersonen op nationaal en Europees niveau?

### **Betrokkenheid bij besluitvorming**

- Heeft de gemeente voldoende (mogelijkheid tot) inzicht in de werking van het Europees integratieproces?
- Wat is voor de gemeente belangrijk in het besluit al dan niet betrokken te (willen zijn) bij de besluitvorming?
- Wat is het voornaamste streven als de gemeente invloed wil uitoefenen bij EU-regelgeving?
- Wie is/zijn voor de gemeente het belangrijkste aanspreekpunt voor informatie over Europese zaken?
- Met wie onderhoudt de gemeente contact over besluitvorming in de EU (BZK, VNG, Comité van de Regio's, LTO Europa etc.)?
- Hoe verloopt dit contact en wat betekent dat voor de gemeente (per contact te bespreken)?

### **Implementatie Europees beleid in de gemeente**

- Maakt u gebruik van handreikingen, zo ja van wie (VNG/BZK)?
- Als de gemeente vragen heeft of problemen ervaart bij de implementatie, wie is/zijn dan het belangrijkste aanspreekpunt? En waarom?

### **Toezicht**

- Wat doet de gemeente om te voldoen aan de regels van het financiële toezicht?
- Heeft de gemeente zicht op de (administratieve) lasten die aan het naleven van de regels zijn verbonden? Zo ja, wat zijn die?
- Wat doet de gemeente met de financiën om sancties te voorkomen?
- Wat betekenen de (nieuwe) beheersverantwoordelijkheden voor het gemeentelijk beleid?
- Zou de gemeente meer kansen op Europese subsidie kunnen benutten?

*Indien de gemeente subsidies uit structuurfondsen ontvangt*

- Hoe legt de gemeente verantwoording af over het ontvangen van de subsidie?
- Wie zijn betrokken bij het proces van verantwoording afleggen?
- Zijn de regels eenvoudig na te leven voor gemeenten? Waarom?
- Indien de gemeente eerder ook al subsidie heeft ontvangen: Wat merkt de gemeente van gewijzigde verantwoordingsregels?
- Heeft de gemeente te maken gehad met sancties? Zo ja, welke en waarom?
- Wat is voor de gemeente het belangrijkste verschil tussen het ontvangen van geld uit de structuurfondsen en het ontvangen van geld vanuit het Rijk?

# Bijlage III Verslag interviews

## 1. Verslag gesprek bij gemeente Son en Breugel

M. A. J. M. Schalkx, gemeentesecretaris en algemeen directeur van Son en Breugel

28 augustus 2014

### *Schets van de gemeente*

“Wij zijn een relatief kleine gemeente met een groot bedrijventerrein: Ekkersrijt. De gemeente Son en Breugel is primair gericht op de eigen inwonersstructuur, maar tegelijkertijd onderkennen wij wel de belangen van de regio. Wij leveren daar één van de bouwstenen in. Bijvoorbeeld door met andere bedrijventerreinen samen te werken. We hebben gezamenlijk een bedrijvenloket ingericht. Gemeenten hebben de neiging te concurreren over de vraag wie de grond mag leveren aan bedrijven, terwijl we ook een overstijgend belang hebben: als het met de gemeente goed gaat, dan is het ook goed voor de regio en vice versa.

De andere kant van onze gemeente is dat wij vinden dat wij door de specifieke ligging van onze gemeente de ‘groene long’ zijn tussen Helmond en Eindhoven tezamen met de gemeenten Nuenen en Geldrop-Mierlo. De regio Eindhoven is een belangrijke pijler in de regio, maar ook op nationaal en internationaal niveau. Daar ligt een sterke relatie tussen onze inzet op het bedrijvenloket enerzijds en inzet op de ‘groene long’ anderzijds. Wij proberen voor bedrijven maar vooral ook voor werknemers van bedrijven door onze ligging, door de natuur en de woonomgeving van toegevoegde waarde te zijn om het gebied te versterken.

Voor ons bestaan ‘Europese zaken’ uit het samenspel van de regio, stad en Brainport –daar maken wij onderdeel van uit- en zo liften wij mee als gemeente. Dat is ons belangrijkste concept en zo doen wij eigenlijk mee op Europees niveau.”

*EvO: U doet mee op Europees niveau door in te zetten op regionaal beleid?*

“Wij zetten in op regionaal beleid. We hebben bijvoorbeeld geen directe initiatieven richting de EU.”

*EvO: U heeft eerder indirect contact via de gemeente Eindhoven en de partners die daar aan zijn verbonden?*

“Het wordt wel meer gestimuleerd dat contact op te pakken. We hebben niet een specifieke bilaterale relatie tussen Son en Breugel en Eindhoven. Maar het is wel een traditie in dit gebied van Zuid-Oost Brabant om in het kader van de Wgr-plus een samenwerkingsverband ‘Regio Eindhoven’ te hebben. Er zijn aan dat samenwerkingsverband ook een aantal bevoegdheden gegeven. De ‘plus-status’ gaat nu verdwijnen en het samenwerkingsverband



wordt omgevormd naar een zogenaamde Metropool Regio Eindhoven: de MRE. In de komende jaren liggen de taken van de MRE op werk, infrastructuur en op wonen. Het is een samenwerkingsverband van 21 gemeenten uit Noord-Brabant. Binnen dit samenwerkingsverband bestaat een zogeheten stedelijk gebied van tezamen negen gemeenten. We moeten voorkomen dat die gemeenten in dat gebied met elkaar gaan concurreren, want zij zullen elkaar juist versterken”

“De provincie Noord-Brabant praat met gemeenten over de bestuurskracht en de noodzaak van samenwerking en eventuele andere oplossingen. Door de bijzondere positie van de regio Eindhoven is er nu bijvoorbeeld discussie over de vraag of het van belang is daar een aantal bevoegdheden te laten of extra neer te leggen. Bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur. Elke regio denkt daar weer anders over. Wij behoren tot één van de drie economisch sterkste regio’s van Nederland; samen met regio Amsterdam en regio Rotterdam. Uit de cijfers blijkt dat wij qua economische kracht de tweede regio van Nederland zijn.”<sup>11</sup>

*EvO: Terwijl er ook een tak is waar het niet zo goed gaat. In de omgeving sluiten veel veeteeltbedrijven.*

“Ja, dan praat je meer over een onderbelicht deel van de samenwerking. Je ziet dat de Brainport-gedachte zich uitstraalt over veel gemeenten, maar er is een kern van gemeenten die dat met name uitdragen. Voor andere gemeenten geldt veel meer dat ze versterkend zijn en hun eigen karakter hebben met veeteelt. Ik zie hierin minder samenwerking. Vanuit economisch oogpunt beschouwd zie je dit beeld: wij zien ook bedrijfsbeëindiging van boerenbedrijven en tegelijkertijd schaalvergroting van de bedrijven die blijven bestaan. ”

*EvO: Hoe ontvangt de gemeente informatie over Europese zaken?*

“De vraag is hoeveel Europese regelgeving raakt rechtstreeks de gemeente? Ik ken er niet zoveel eerlijk gezegd. Maar dat zegt dan misschien iets over het gebrek aan kennis op dat punt. Maar ik krijg hier niet wekelijks een brief vanuit de EEG van tja: ‘U moet dit of u moet dat doen’. Het meeste wordt vertaald in nationale wetgeving. ”

*EvO: Verordeningen werken direct door*

“Nederland conformeert zich aan Europese zaken, dat wordt dan nationale wetgeving en vervolgens hebben wij met nationale wetgeving te maken. Bij de totstandkoming en wijziging van wettelijke regelingen hebben wij als kleine gemeente nauwelijks een vinger in de pap. Maar via de VNG gebeurt dat natuurlijk wel. We nemen deel aan VNG-congressen en bijeenkomsten. En bij de Wet Hof hebben wij via studiebijeenkomsten en deelname aan congressen ook een signaal afgegeven in de richting van de VNG dat er

---

<sup>11</sup> Zie in dit kader de gegevens via [http:// brainportdevelopment.nl](http://brainportdevelopment.nl)

meer vrijheid moet komen van handelen. We hebben in een economisch moeilijke tijd kunnen investeren. Maar eigenlijk wordt er dan nu een beperking opgelegd. De gemeente wordt in economisch moeilijke tijden opgelegd minder te investeren. Dat is een neerwaartse spiraal. Dat geluid proberen wij natuurlijk wel via onze vertegenwoordigers richting de VNG af te geven. De VNG is ons eerste aanspreekpunt. Dat zie je bijvoorbeeld ook met de aanbestedingswetten die door Europa zijn bepaald. Van de vele bureaucratische regels in de nieuwe aanbestedingswet worden we niet gelukkig.”

*EvO: Heeft de gemeente iemand die zich daar specifiek mee bezig houdt?*

“Nee. Op het terrein waar het zich voor doet, wordt daar gewoon naar gekeken. We hebben geen lobbyist. De VNG en de provincie hebben in Brussel dacht ik mensen rondlopen en eigenlijk liften wij daarin gewoon met de regio mee. In economisch opzicht lopen onze contacten via de samenwerking in SRE en de Brainport-regio. Bij provinciale en nationale subsidies liften we vaak mee met een regioaanvraag. We zijn daar geen trekker in.”

*EvO: Stel dat er een aanvraag wordt gedaan, dan bent u slechts bij een deel van de aanvraag betrokken?*

“De centrale vraag bij de subsidies is: Zien jullie het belang voor de regio? Als het bijvoorbeeld om werk en infrastructuur gaat en wij onderkennen dat belang, dan doen we daar aan mee. Die vraag komt met name uit de samenwerkingsverbanden waar wij in zitten. We hebben in het kader van de SRE afgesproken dat we op een paar terreinen intensief blijven samenwerken. Daartoe zijn platforms ontwikkeld, bij een deel daarvan zijn alle 21 gemeenten betrokken. Bij elk platform zitten bestuurlijke trekkers. Onze wethouder Robert Visser is bijvoorbeeld trekker van het Platform Werken. Dat is heel belangrijk en bovendien krijg je vanuit het samenwerkingsverband ondersteuning. Daar worden ook ambtenaren voor vrij gemaakt. Het is de doelstelling om de regio te versterken en dan wordt natuurlijk ook gekeken naar de bekostiging. De gemeente draagt bij, maar we proberen ook cofinanciering te krijgen: door de provincie, uit het land of vanuit de EEG. Vanuit dat samenwerkingsverband komt er weer een deel bij de deelnemende gemeenten en dan krijg je de bekende processen. De één heeft er meer voordeel van dan de ander en dan wordt er een beroep gedaan op het solidariteitsprincipe.”

“Daarnaast hebben we sinds kort contact met een subsidiebureau Trias, tezamen met de gemeenten Geldrop-Mierlo en Nuenen. Geldrop-Mierlo had daar al contact mee en wij zien daar ook steeds meer het belang van in. Het is een subsidiebureau dat ons adviseert en attent maakt op regelingen. Daarnaast beoordelen zij onze begroting, projecten en investeringen op de vraag of dat initiatieven zijn die onder één van de subsidieregelingen zouden kunnen vallen. Zij hebben een brede *scope*: van subregionale subsidiemogelijkheden tot Europees. Dat is een stukje externe advisering. Als het nodig is, kunnen zij ons ook ondersteunen in de aanvraag. Vanaf nu maken we daar structureel gebruik van. In het

verleden is dat niet gebeurd. Deels omdat het niet leefde in de organisatie en ook deels omdat de kosten voor een aanvraag heel hoog zijn.”

*Evo; Uit vorig onderzoek bleek dat Son en Breugel subsidie kreeg toegekend voor Ekkersrijt uit het Stimulusprogramma. Aanvankelijk leek Son echter alleen de lasten van dit programma te voelen. Uw voorganger zei daarover dat de gemeente daar “min of meer gedwongen aan mee moest werken”. Hoe zit nu het met de subsidie uit het Stimulus-programma?*

*N.b. het gaat i.c. om het volgende:*

*Citaat van Rob de Rooij, p. 106*

*“Renswoude en Son en Breugel vallen onder de geografische regio’s die volgens de inhoudelijke criteria van de Europese Commissie in aanmerking komen voor doelstelling-2 geld. Deze twee gemeenten profiteren daar uiteindelijk echter niet van. (...) Voor Son en Breugel is dit zuur, want het draagt net zoals de andere gemeenten in de regio wel met €5,23 per inwoner bij aan de cofinanciering van het Stimulusprogramma in de regio Eindhoven. Gemeentesecretaris Van Etten licht dit als volgt toe: “Wij zijn daartoe verplicht omdat wij net als de andere gemeenten in de regio participant zijn in het Financieringsschap Strategische Projecten Stadsregio Eindhoven. Son en Breugel wordt min of meer gedwongen hieraan deel te nemen, want de toenemende regionale samenwerking en een mogelijke herindeling werpen hun schaduw vooruit. Bovendien is het zaak nu niet al te moeilijk te doen, want misschien profiteert Son en Breugel in de toekomst nog van het Stimulusprogramma. Zo moet het oude deel van industrieterrein Ekkersrijt, waar ongeveer 10.000 mensen werken, nodig worden gerevitaliseerd.”” Noot van De Rooij: “Van Etten berichtte later, in augustus 2002, dat Stimulus een bedrag van € 741.000,- heeft toegekend voor de revitalisering van Ekkersrijt. Deze informatie werd echter pas bekend na de afronding van de casestudies.” (De Rooij, 2002: 106).*

Schalkx: “Van Etten was secretaris van industrieterrein Ekkersrijt. Het industrieterrein is in ontwikkeling geweest in samenwerking met gemeente Eindhoven. Op grond van de Wgr is er toen een samenwerkingsverband geweest met een zelfstandig bestuur met vertegenwoordigers uit beide colleges en beide raden. Dat is in 2013 geliquideerd en er heeft een liquidatietransitie plaatsgevonden. Er is afgerekend en nu valt Ekkersrijt weer volledig onder Son en Breugel. Eindhoven heeft er geen rol meer in, maar dat neemt niet weg dat de samenwerking tussen de bedrijvenparken binnen de regio hier nog wel bestaat en meerwaarde biedt. Daarnaast hadden wij inderdaad een financieringsfonds. Tot 2012 droegen wij per inwoner bij en daarnaast een afdracht per verkochte meters grond voor bedrijven en woningen. Nu ontwikkelen we een masterplan waarmee we het gebied willen versterken. Zo hebben wij een Ikea-vestiging en een bovenregionaal meubelplein op ons grondgebied, dat zijn trekkers. Richting de A2 is een sciencepark en daar heb je veel toptechnologische bedrijven. Dat zijn bedrijven die bijvoorbeeld leveren aan ASML. Zij trekken als marktleider in chips ook weer andere bedrijven aan en zo hebben we voor

verschillende sectoren hier echte economische trekpleisters.

Het Stimulusprogramma heeft wel een bijdrage geleverd aan de infrastructuur, maar tussen het succes van Ekkersrijt en Europese subsidies bestaat geen rechtstreekse relatie. Het succes van het bedrijventerrein wordt in de eerste plaats verklaard door de ligging in de regio Brainport en door de nabijheid van de A50 en de A2. Daarnaast door de aanwezigheid van het Wilhelminakanaal dat is weer goed voor de overslag en dan hebben we ook nog de nabijheid van Eindhoven Airport. Het is de combinatie van de ligging en een aantal specifieke economische trekkers. Een Europese subsidie maakt daar weinig verschil in.”  
“Als je kijkt naar de economische top 20 van Nederlandse gemeentes dan staat Son en Breugel daar in. We hebben zelfs op nummer één gestaan en daarbij werd dan gekeken naar de bloei van de economie in relatie tot de omvang van de gemeente.”

*EvO: In de gemeentelijke stukken komt de EU –op welke manier dan ook– niet aan de orde. Komt ‘de EU’ wel eens ter sprake in vergaderingen of aan de koffietafel?*

“Ik zit bij heel veel vergaderingen en daar komt de EU stand-alone vanuit onze gemeente niet aan de orde. Ik ken nauwelijks voorbeelden daarvan van de laatste jaren. Maar in relatie met de samenwerking is dat we daar wel een groter bereik hebben. Als solitaire gemeente hebben wij onze scope niet op Brussel gericht. Ik kan er niet meer van maken.”

*EvO: Hoe zit het met het financieel toezicht?*

“Ja daar hebben wij natuurlijk wel last van. Wij weten natuurlijk wel dat dat uit Europa komt, maar het wordt opgelegd door Den Haag. En wij richten ons dan tot Den Haag via de VNG. Maar wij gaan niet zelfstandig vragen stellen in Den Haag. Dat doet een grote gemeente waarschijnlijk eerder. Het kan ook zijn dat er heel veel vragen zijn over de hele heisa en dat het stellen van vragen meer informatief is, of dat het als derde variant een combinatie is van invloed uitoefenen en informeren. Dat zou kunnen. Wij leggen onze vragen meestal voor aan de VNG. Maar tegelijkertijd zijn wij, om het maar even zo te zeggen ook sterker geworden. Wij werken intensief met drie gemeenten samen. Als samenwerkingsverband stellen we nu wel eens een vraag aan het ministerie. We hebben de dienst Dommelvallei opgericht. Dat is ook een gemeenschappelijke regeling en onder andere financiële zaken van de drie gemeenten is daarin ondergebracht. Daar zit dus meer kwaliteit: het aantal fte’s van die organisatie is gestegen. Dus ik sluit niet uit dat wij in de toekomst ook wel wat makkelijker partnerschappen op ons zullen nemen. Dat kan je makkelijker doen op het moment dat je wat specialismen hebt in je eigen organisatie. Met btw-vraagstukken doen wij dat bijvoorbeeld. Daar zijn twee mensen voor in opleiding. En ik sluit niet uit dat we dat in de toekomst ook gaan doen met Europese subsidiemogelijkheden. Wij hebben nu al met de dienst Dommelvallei gezamenlijk een subsidioloog. Ik sluit niet uit dat op gegeven moment ook wat vaker als samenwerkingsverband met die kennis die we dan meer in huis halen, dat wel gaan doen.

Dat zie ik wel als een ontwikkeling. We hebben met de Dienst Dommelvallei een organisatie van 150 mensen (135 fte) ingericht met een eigen directeur. Er zit in: personeelsbeleid, control, inkoop, gemeentelijke belastingen en financiën. Nuenen en Son en Breugel doen ook mee met de Dommelvallei, de publieksbalie en sociale zaken. En zo is onze gemeentelijke organisatie bijna gehalveerd. Het is een aparte rechtspersoon.”

#### Samenwerkingsverband

“We zijn dat samenwerkingsverband aangegaan om een aantal redenen. Ten eerste vanwege kwetsbaarheid. Ten tweede vanwege de kwaliteit: je kunt specialismen ontwikkelen. Ten derde vanwege kostenbeheersing of zelfs het reduceren van kosten. En ten vierde om als gemeente een goede werkgever te zijn voor je mensen. Als je het hebt over de Wet Hof en schatkistbankieren dan is dat regelgeving die op je af komt. Nu hadden we al met Nuenen een samenwerkingsverband voor de financiën, maar anders heb je bij wijze van spreken één ambtenaar die zich in die materie moet inlezen; het moet begrijpen en dan ook nog goed toepassen. Die ambtenaar moet vervolgens ook de begroting in elkaar zetten et cetera.

We hebben nu gewoon ambtenaren in een cluster, ongeveer dertig, die dat dan kunnen opvangen. Maar met de Wet Hof zijn wij ook niet echt blij. We hebben een inspanningsverplichting. Maar momenteel zitten wij al landelijk netjes onder de drie procent EU-norm. Het kader kan beperkend werken. Wij zijn bezig om drie scholen te bouwen. Dat gaat om grote investeringen. We hebben recent ook al een nieuwe brandweerkazerne en sporthal gebouwd. Maar als je alle richtlijnen van de Wet Hof zou aanhouden, dan kan je al die investeringen niet doen. Je krijgt een sanctie als je een tekort hebt. Het is een vreemde wet. Het Rijk werkt nu met het kasstelsel. Als wij een school bouwen dan investeren we vier miljoen, maar dat schrijven we in veertig jaar tijd af. Als je de Wet Hof hebt dan wordt er gezegd: ‘Ja, maar nu heb je vier miljoen uitgegeven. Foei!’ En dat schatkistbankieren is gewoon een vorm van beteugelen. Wij zijn een financieel gezonde gemeente, we investeren wel veel maar we hebben niet veel geld hoeven lenen.”

#### *EvO: Wie zijn de belangrijkste partners voor de gemeente?*

“De belangrijkste partners zijn de VNG, de MRE, stedelijk gebied waarin onze ambtenaren ook actief zijn. Zo hebben we wel invloed. We zijn wel heel actief in de regio. We hebben zelfbewuste bestuurders die oog hebben voor de regio en de relatie met onze gemeente en zo proberen we een bijdrage te leveren. Hoewel we de kleinste zijn, spelen we in de regio een belangrijke rol. Onze burgemeester is voorzitter van het stedelijk gebied Eindhoven. Wethouder Visser is trekker van het Platform Werken en wethouder Frenken is actief in de regio op het gebied van de zorg.”

*EvO: In de provincie en in de regio zijn bestuurders die ook in het vertegenwoordigend orgaan van het Comité van de Regio's zitten, heeft u daar met hen contact over?*

“Nee, wij hebben wel met sommigen van hen contact, maar het gaat niet over het Comité van de Regio’s.”

*EvO: Maakt u gebruik van handreikingen van de VNG?*

“Ja dat is altijd een leidraad. Ik zeg niet dat we het altijd overnemen, maar we kijken er wel altijd naar. Dat doen we vaak samen met Geldrop-Mierlo en Nuenen, soms regionaal en het gebeurt ook wel dat we het lokaal doen.”

## **2. Verslag gesprek bij gemeente Rotterdam**

Drs. C. de Lange, coördinator Internationale en EU-zaken, bestuursdienst gemeente Rotterdam

15 september 2014

“Wij hebben binnen deze gemeente al heel lang veel capaciteiten op het gebied van stedelijke lobby. Het is ons streven onze collega’s ‘mee te krijgen’ in EU-gerelateerde zaken. Rotterdam heeft momenteel ruim 11.000 ambtenaren en op korte termijn moet dit aantal zijn teruggebracht tot 10.000. Terwijl er gedurende de onderzoeksperiode van Rob de Rooij ongeveer 20.000 ambtenaren bij de gemeente in dienst waren. Er is dus veel bezuinigd. Dat geeft juist met Europese zaken een spanningsveld, omdat dit onderwerp voor de meeste ambtenaren ver van de dagelijkse praktijk staat.

Het besef dat Europese wet- en regelgeving van belang is voor de gemeente is wel bij de hele organisatie aanwezig. De wijze waarop informatie binnenkomt kan heel erg verschillen. Wij hebben een klein clubje waarvan één collega het grootste deel van de tijd in Brussel verblijft. Hij vervult daarmee een belangrijke signaleringsfunctie. Daarnaast komen veel zaken bij de gemeente binnen via de nationale overheid, maar dat gaat buiten ons coördinerende werk om. Het betreft in dat geval ‘te implementeren’ of ‘geïmplementeerde nationale wetgeving’ en gaat direct naar de afdeling waar het onderwerp betrekking op heeft.

Voor het overgrote deel van EU-gerelateerde wet- en regelgeving geldt dat het via Den Haag bij onze gemeente binnenkomt. Dat is eigenlijk altijd al zo geweest. Lang geleden is de gemeente Rotterdam echter begonnen zich met de EU bezig te houden, omdat we het gevoel hadden dat het niet altijd goed ging. Dat gevoel is er nog steeds, en daarom zetten wij veel energie op dit terrein in. ”

### **Meer werk**

“Van belang voor onze afdeling ten opzichte van onze collega’s in Rotterdam is de vraag: hoe informeer je hen dat Brussel relevant is? Dat begint vaak met wijzen op de kansen; bij de EU ligt subsidie. Grofweg is dat dan een invalshoek om mensen die gewoon bezig zijn met hun werk voor dit jaar of komend jaar –dus op wat kortere termijn gewend zijn te werken– te informeren. Daarnaast stopt de horizon bij de dagelijkse werkzaamheden veelal bij de provincie of bij het Rijk. Het ligt niet altijd voor de hand te kijken naar Brussel waar een beleidscyclus juist tien tot vijftien jaar duurt. De ‘kansen-kant’ hielp en helpt nog steeds als wij onze collega’s over de EU informeren. Mijn indruk is wel dat het verandert. Eerst ging er heel veel tijd in de subsidiesfeer zitten voor onze afdeling. Nu zie je dat de subsidies misschien wel belangrijker zijn, maar niet veel meer geld zijn gaan opleveren. Tegelijkertijd zie je dat de aanvraag en verantwoording van subsidies leidt tot meer werk en meer kosten.

Wij ontvangen jaarlijks tussen de vijf en tien miljoen euro aan Europese subsidiegelden. Tegenwoordig staan de mensen die primair met die subsidies bezig zijn verder van ons vandaan. Je zou dus kunnen zeggen dat de 'kansen-kant' gaandeweg wat beter in de gemeente georganiseerd is. De organisatie daarvan zit op die plek waar het werk plaatsvindt.

Je ziet dat ook terug in onze eigen afdeling. Ten tijde van het onderzoek van De Rooij hadden wij een clubje bij een uitvoerende dienst waar we vooral bezig waren om externe fondsen binnen te halen; waaronder Europese subsidies. Daar hebben we toen een taak aan vastgeknoopt: EG-coördinatie, omdat we ook iets meer met de beleidskant wilden doen. Maar de term 'externe fondsen' zat heel nadrukkelijk in de naam van onze afdeling destijds. Wij lobbyden om subsidies binnen te halen en deden een aantal dingen daar omheen.

### **Lobbyen**

Zo hielp het voor het binnenhalen van subsidies als we lobbyden voor stedelijk beleid, want we waren wel een stad. Naarmate dat succesvoller werd, leverde het besteden van de subsidiegelden meer werk op. Toen ik begon was ik voorzitter van een werkgroep die het geld moest uitgeven. Maar op een gegeven moment is dat naar anderen gegaan en is onze club de *public affairs* gaan doen. Nu is *public affairs* een onderdeel van de Bestuursdienst en is EU-zaken ondergebracht in de Afdeling Bestuurlijke, Juridische en Internationale zaken. De EU-lobby is organisatorisch onderdeel van Internationale Zaken. Daarnaast zijn we goed aangesloten bij het onderdeel Bestuurlijke zaken, waar alle relaties samenkomen met de verschillende overheidslagen: van de gebieden (voorheen deelgemeenten) tot Den Haag. Daarmee stemmen we de Brusselse en Haagse lobby van Rotterdam af. Officieel ben ik coördinator Europese en Internationale Zaken. Ik ben de verbindingsman tussen het internationale enerzijds en het bestuurlijke anderzijds. De ontwikkeling van de *public affairs* naar het bestuurlijke weerspiegelt ook de overgang van het aandachtsgebied van 'kansen' naar belangenbehartiging. De belangenbehartiging omvat zowel een politiek als juridische component."

"Acht jaar geleden hadden we de kansen-kant goed ontwikkeld en is de organisatie veranderd, omdat het bestuur vond dat er meer aandacht moest komen voor de bestuurlijke aspecten van de EU. We zijn toen als klein clubje van het Ontwikkelingsbedrijf naar de Bestuursdienst verplaatst waardoor het accent verder verschoof naar *public affairs*.

We zagen wel dat de gemeente meer kansen zou kunnen benutten als we verder inzetten op de sociale subsidies. Het ESF bijvoorbeeld. Vanuit onze nieuwe rol bij de Bestuursdienst hebben we toen gepleit dat er meer capaciteit zou moeten komen om de kansen in het sociale domein beter te benutten. Oorspronkelijk hadden we een coördinatiewerkgroep bestaande uit twintig mensen. Langzaam is de groep van mensen die zich met Europese zaken houden groter geworden. Er zijn nu tachtig tot honderd mensen verspreid over de verschillende diensten van de Gemeente die voor ons het aanspreekpunt



zijn. Zij hebben allemaal ook nog een eigen netwerk en verkrijgen ook via die weg veel informatie.”

### **Euricur & Eurocities**

“De Erasmus Universiteit Rotterdam heeft het *European Institute for Comparative Urban Reseach* (Euricur). Dat is destijds gelijktijdig met Eurocities opgericht door voormalig burgemeester Peper en anderen. De sterke band tussen de gemeente en Euricur is nog altijd aanwezig. Burgemeester Aboutaleb is bijvoorbeeld nog steeds voorzitter van het bestuur. De aanleiding om in 1986 Eurocities en Euricur op te richten was het idee dat steden meer met elkaar zouden moeten samenwerken. Dat zou niet alleen de gemeente moeten doen, was de gedachte, maar bijvoorbeeld ook de Universiteit en de Kamers van Koophandel. Sindsdien hebben we ons ingespannen de band tussen Eurocities en Euricur te behouden. Het is geen exclusieve band, maar wij vinden het handig om die band wel te hebben. Toen Nederland in de tweede helft van 2004 voorzitter was van de Raad van de Europese Unie hebben we met het Ministerie van Binnenlandse zaken gesproken over de vraag hoe we een onderwerp in Brussel op de agenda konden zetten. Hoe zet je bijvoorbeeld stedelijke ontwikkeling op de kaart? Eén van de mogelijkheden, kwam uit het overleg, is vergelijkend onderzoek doen naar stedelijk beleid in verschillende landen, zodat je een basis hebt om met andere landen te gaan praten. Het voordeel daarvan is dat je beter kunt aansluiten op zaken die in andere steden spelen. Op onze beurt hebben wij Euricur aan Binnenlandse zaken aanbevolen, omdat zij al een goed internationaal academisch netwerk hadden dat bovendien is gekoppeld aan de betrokken steden uit Eurocities. Dit soort lobbies hebben we vaker gedaan. Wij leggen de contacten met de steden via Eurocities en Binnenlandse zaken agendeert stedelijke ontwikkeling in de Raad van de EU. Dat is een hele handige samenwerking.”

### Publicatie

“Een ander succes is dat we een paar jaar geleden de wensen van de Erasmus Universiteit en van de gemeente hebben gecombineerd, omdat we dachten dat het in dit jaar zou helpen als we met zo’n soort verhaal zouden komen. Het heeft in dit boek geresulteerd: *Cities as Engines of Sustainable Competitiveness European Urban Policy in Practice*.<sup>12</sup> We zijn nog op zoek naar het juiste moment om het in Brussel neer te leggen, maar het ligt al wel op sommige tafels. We gebruiken deze publicatie ook in ons lobbywerk. Daarnaast is het belangrijk de kennis die bij onze specialisten zit te delen met het papier. Hans Verdonk, onze man in Brussel, geeft in zijn artikel precies weer wat er de afgelopen jaren is gebeurd.

---

<sup>12</sup> Berg, L. van den, Meer, J van der, Carvalho L.(eds.) (2014) *Cities as Engines of Sustainable Competitiveness European Urban Policy in Practice*. Surrey: Ashgate.

Zo dient deze publicatie dus verschillende doeleinden.”

Ambtenaar in de EU

“Ik wil graag vertellen over een voorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer. In de Dienst Stadsontwikkeling zijn een aantal collega's erg actief op Europees niveau. Het is interessant te zien hoe dat groeit. We hebben iemand gehad die heel veel tijd heeft gestoken in onderzoek naar elektrisch vervoer en nieuwe brandstoffen. Het grappige aan dit voorbeeld is dat ik ongeveer zeven jaar geleden door deze collega werd gevraagd op zijn afdeling iets te vertellen over het belang van Europa. Hoewel hij van zijn afdeling wel werd vrijgelaten steeds op reis te gaan en soms zelfs waardering kreeg als hij iets binnenhaalde, werd het bredere belang van 'de EU' door zijn afdeling niet begrepen. 'Hij is altijd weg,' werd op de afdeling gezegd. Terwijl deze ambtenaar voor mij juist het voorbeeld was van iemand die een groot Europees netwerk had opgebouwd, veel dossierkennis had en goed wist welke subsidiemogelijkheden aanstaande waren. Inmiddels zijn we zeven jaar verder en is Rotterdam een voorloper op het gebied van elektrisch vervoer en duurzaamheid. Vorig jaar ging deze collega met pensioen. Hij moest zijn werk overdragen aan vier mensen. Hij heeft zijn opvolgers geïntroduceerd bij alle Europese netwerken waar hij namens de gemeente zitting in had, en op het moment van zijn vertrek liepen er zes contracten bij de Europese Commissie.

Een paar jaar geleden dacht zijn afdeling nog dat hun collega een vreemd soort hobbyïsme beoefende: 'hij doet vast goede dingen, maar we weten het niet', maar bij zijn vertrek was zijn expertise prioriteit geworden in Rotterdam. Ik kan niet beoordelen wat er eerder was, maar het heeft elkaar in elk geval versterkt. En zo zijn er meer mensen bij de gemeente Rotterdam die gelegenheid kregen om energie te steken in het opbouwen van Europese contacten. Daarmee zijn heel wat resultaten geboekt. We hebben bijvoorbeeld meer inzicht in *best practices* in andere steden. Bovendien heeft Rotterdam in EU-verband een goede naam ontwikkeld.

Het heeft er bijna automatisch toe geleid dat ons wordt gevraagd: Wat vindt de gemeente van het nieuwe witboek? Daarnaast reageren we, soms in samenspraak met de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht, op beleidsvoornemens. Dan reizen onze ambtenaren naar Brussel voor een gesprek. Dat zijn vaak de gespecialiseerde ambtenaren die voor hun afdeling ook contact onderhouden met Den Haag.”

“Overigens is het contact met Den Haag zo veelvuldig dat het niet meer valt te coördineren. De stelling dat een professioneel beleidsambtenaar moet weten wat er in Den Haag speelt, maar ook wat er in Brussel speelt, gaat niet voor iedereen op. Den Haag is makkelijker te volgen en het is niet noodzakelijk voor elk beleidsterrein ook aan Brussel te denken. Bovendien hangt het er van af hoeveel prioriteit er aan wordt gegeven. Soms is het noodzakelijk te besluiten juist op de rem te staan vanwege de tijd en kosten die het met zich

mee brengt.”

### **Kettingreactie**

“Als ik collega’s vertel over het belang van Europa is men aanvankelijk wat cynisch. Maar als ik dan vertel dat je invloed kunt krijgen op Europees beleid verandert dat al. Dat is nog sterker het geval als ik er op wijs dat het mogelijk is door kennis te delen te worden betrokken in expertgroepen en daarmee bijdragen aan de verbetering van Europees beleid. Misschien volgt daar op termijn regelgeving uit. Het is van belang dat er dan vanaf het beginstadium vertegenwoordigers van de gemeente bij aanwezig zijn, want op dat moment heb je de meeste invloed. Als het relevant is voor de stad, dan moet je daar dus bij gaan zitten. Als je merkt dat de belangen van Rotterdam hetzelfde zijn als van Amsterdam en Son en Breugel dan is er natuurlijk ook de VNG nog. Onze stelling naar de collega’s is altijd: Zorg dat je of zelf geïnformeerd bent of iemand kent die geïnformeerd is waar je goed contact mee hebt. De ambtenaren moeten altijd weten: daar moeten we wel of niet iets mee doen.”

### **Beperkingen**

“De beperkingen zitten voor ons toch wel in de wetgeving. Maar ons algemene lobbypunt is het belang van steden bij Europese beleidsontwikkeling. Ongeacht het onderwerp of de betrokken partij is ons uitgangspunt: Houd rekening met steden. De EU is een club van lidstaten, dus van nature zitten alleen de lidstaten aan tafel. Onze boodschap is: Realiseer je dat alles wat jullie daar beslissen wordt uitgevoerd in de steden. Steden zijn de frontlinie van de uitvoering van het beleid. Dat is de rode draad in onze aanpak.”

### **Stadsproblematiek**

“Daarnaast is Rotterdam dan ook nog een grote stad en zijn er specifieke problemen. Al in de beleidsvorming proberen we daar betrokken bij te zijn. Op het gebied van arbeidsmigratie de moelander-discussie bijvoorbeeld. In Brussel verlopen de discussies over arbeidsmigratie überhaupt moeizaam. De burgemeesters van de grote steden benadrukken op hun beurt dat het fenomeen hier in sommige wijken tot specifieke problemen leidt en dat Brussel zich dat goed moet realiseren. Zo wijzen de burgemeesters van de G4 er op wat de migratiestroom betekent voor de afdeling Burgerzaken, of zij vertellen het concrete beeld van overlast door illegale handel. Dat besef over de gevolgen van bijvoorbeeld illegaliteit is er niet voldoende bij de beleidsmakers in Brussel. Het helpt daarom als je ze iets laat zien of het uitlegt.”

*EvO: u heeft daar dan een voet tussen de deur?*

“Soms hebben we een voet tussen de deur in Brussel. Bij arbeidsmigratie hebben we die deur zelf moeten zoeken. De burgemeesters van de G4 hebben veelvuldig contact met

elkaar en uiteindelijk pakt één van hen het meestal verder op. Burgemeester Aboutaleb heeft zich heel sterk ingezet voor arbeidsmigratie en heeft daar ook een duidelijke visie op.”

*EvO: Ik zag dat er Europese subsidie is toegekend aan de afdeling verslavingszorg van de gemeente. Hoe is dat geregeld en welke rol speelt uw afdeling daarbij?*

“Het leuke van zo’n subsidie is dat het wordt toegekend zonder dat wij daar iets aan hebben gedaan. Soms hebben we bij iets aan de wieg gestaan, maar het is net zo leuk om te zien dat er ook bij de diensten dingen ontstaan. In dit voorbeeld was het de GGD die veel expertise heeft en veel samenwerkt met het Erasmus MC. Een aantal jaren geleden hebben we met leden van die directie een brainstormsessie gehad en daar heeft onze afdeling het algemene verhaal gehouden over het belang van Europa over subsidies en wetgeving. Vervolgens heeft iemand van hun afdeling concreet aangegeven welke kansen er bij de EU liggen op het gebied van gezondheidszorg. Daarbij werd dan gekeken waar de afdeling heel goed in was en naar de vraag waar in geïnvesteerd moest worden.”

*EvO: Houdt u bij het gemeentelijk beleid rekening met de vraag waar de kansen op Europese subsidies liggen?*

“We maken inderdaad inschattingen van de subsidiekansen. De kansen worden afgewogen door de mensen van het Sociaal Europees Subsidiebureau. Er is ook iemand van de GGD bij dat bureau gaan werken. Misschien heeft dat wel als een beetje ‘olie’ gewerkt. Al is dat moeilijk te zeggen. Het beste zou zijn als wij overbodig zouden zijn, maar er zal altijd een vorm van coördinatie nodig blijven.”

### **Financieel toezicht**

“Toezicht is ook een psychologische drempel. Er zijn eigenlijk twee uitersten. Onze vorige projectmanager van ‘Kansen voor West’ zei altijd: ‘Verantwoorden is helemaal geen probleem, als je het werk gewoon goed doet en je schrijft het op, dan is het niet zo moeilijk om verantwoording af te leggen. Wij hebben ‘Kansen voor West’ wel zo georganiseerd dat de projectleiders in de eerste plaats projecten draaien. Het idee hoe zij vervolgens alles moeten administreren volgens de EU-eisen is niet altijd aanwezig. Ongeacht de financiering is goed administreren gewoon van belang. Het is dus niet zo bijzonder, is de stelling in de eerste opvatting. Het andere uiterste is: als je vroeger Europees geld uitgaf dan had je voornamelijk met Brussel te maken. Ik kon dan bij vergaderingen in Brussel uitleggen waarom we bepaalde uitgaven hadden gedaan. Maar gaandeweg is die hele structuur zowel geprofessionaliseerd als gebureaucratiseerd. Dat begint al in Brussel. Wij hebben soms te maken met ambtenaren in Brussel die niet durven te zeggen wat er wel of niet mag van het subsidiegeld. Het liefste geven ze aan wat niet mag, maar de vraag wat wel mag, durven ze niet te beantwoorden. Dat was bijvoorbeeld wel eens het geval bij het programma ‘Kansen voor West’. Vervolgens is niet duidelijk waar dat geld dan wel precies aan mag worden besteed.”

## **Trechterwerking**

“Ons beeld is dat er sprake is van een trechterwerking als het gaat om de vraag hoe de gelden uit de structuurfondsen besteed mogen worden. Het ESF is daar het grote voorbeeld van. Van Brussel mag er veel gebeuren met de subsidies, van Den Haag iets minder, van de regionale tak nog minder en de projectleider zegt: Wij nemen dat risico niet. Het resultaat is dat er geld blijft liggen. Er is sprake van een spanningsveld en dat is alleen maar groter geworden de laatste tien jaar. Je ziet dat de regelgeving beter is geworden, maar ook meer is uitgebreid. Het lastige is dat veel en steeds meer bestuurslagen iets mogen zeggen over de interpretatie van de regelgeving. Daarnaast is het lastig dat het institutionele geheugen zowel bij het Rijk als in Brussel beperkt is. De personele veranderingen dragen er extra aan bij dat wij toch een vorm van voorzichtigheid moeten betrachten, en dat gaat ten koste van de uitvoering van de projecten. Het verschil tussen wat men beleidsmatig wil in Brussel en wat er uiteindelijk met de gelden gebeurt is dan te groot.”

## **Accountantscontroles**

“Daarnaast kunnen de controles van accountants ook de uitvoering van de projecten bemoeilijken. Er zijn projecten waarbij zevenmaal een accountantscontrole is uitgevoerd. Onze boodschap bij alle nieuwe financiële wetgeving, en bij de Wet Hof in het bijzonder is: de gemeente Rotterdam is verantwoordelijk voor het geld dat wij uitgeven. Als wij het niet goed doen, dan kan het ministerie ons ter verantwoording roepen en moeten wij terugbetalen. Daar is geen extra wetgeving voor nodig. Wij hebben een verantwoordelijkheid en die nemen wij, dus waar bemoeien jullie je eigenlijk mee? Dit was en is de boodschap van onze lobby naar het ministerie van financiën. Het enige wat de Wet Hof doet, is expliciet herhalen wat de bevoegdheden zijn. Er is wel eens iets verkeerd gegaan natuurlijk, maar het is de vraag of dat door slechte controle wordt veroorzaakt of door slechte regelgeving.

Uit het nieuwe wetgevingskader komt opnieuw naar voren dat het Rijk gemeenten blijkbaar onvoldoende vertrouwd. Een ander voorbeeld van strikt toezicht is de wijze waarop de gemeentelijke boekhouding wordt gecontroleerd. In opdracht van het ministerie van Financiën worden de boeken dan gecontroleerd. De controle is niet beperkt tot de rechtmatigheid van de bestedingen maar er wordt ook gecontroleerd op de doelmatigheid van de bestedingen. Dat laatste is hun taak helemaal niet, maar het kost de projectleiders heel veel tijd.

## **Verantwoording besteding structuurgelden**

“De verantwoordingsregels voor de Europese structuurfondsen zijn op zich gewoon goed. Het probleem is echter dat de regels over de besteding en verantwoording van de bedragen gedurende de looptijd van de subsidies steeds opnieuw wordt bijgesteld. In een periode van

zeven jaar is het wettelijk kader dat aan het begin van toepassing was sterk gewijzigd. Er worden bijvoorbeeld extra eisen gesteld aan de wijze van de administratie. Zelfs voor de projectleiders die het verantwoordend van de besteding van de gelden niet meer dan vanzelfsprekend vinden zijn die wijzigingen gedurende de rit heel moeilijk om nog na te komen. Terwijl er direct sancties volgen als je niet snel reageert op wijzigingen in het verantwoordingskader. Dat is echt een beperking van iets wat eigenlijk een kans is.

Dat is voor ons ook de reden dat wij als uitgangspunt hebben dat als het potentiële subsidiebedrag is beperkt tot enkele tienduizenden euro's van een subsidieaanvraag af te zien. Tenzij er op langere termijn van zo'n project meer kan worden verwacht. Dan gaat het niet zozeer om het geld, maar meer omdat je er bijvoorbeeld mee kunt profileren of omdat er andere voordelen verbonden zijn aan het 'meedoen'. Als dat niet het geval is zijn de kosten hoger dan de baten. Door het toezicht, het gedoe en de kosten die dat met zich meebrengt moet het potentieel subsidiebedrag de omvang hebben van tonnen om het de moeite van aanvragen waard te zijn. ”

### **Belangrijke Partners**

Eurocities is voor Rotterdam een hele belangrijke partner, omdat daar veel nuttige informatie en kennis voor ons is te vinden. Daarnaast krijgen we veel informatie door te participeren in projecten zoals *My Generation* waarin we efficiënt en op pragmatische wijze samenwerken met collega's uit andere steden. Bij vragen over staatssteun en andere juridische zaken is het kenniscentrum Europa decentraal heel belangrijk. Daar zit veel belangrijke expertise en daar hebben we veel -ook informeel- contact mee. Op Bart Hessel kunnen we bijvoorbeeld altijd een beroep doen. Bij de VNG, het Ministerie van Binnenlandse zaken en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel hebben we een hecht netwerk. Als we vragen hebben, leggen we die ook wel eens voor aan de Europese Commissie.

# Dankwoord

“*Europa, best belangrijk*”, als middelbare scholier schreef ik mijn werkstuk over de gronden waar deze campagneslogan op gebaseerd was. Niet veel later zou de campagne echter, destijds bedoeld om de betrokkenheid van de burgers bij de EU te vergroten, voortijdig worden gestaakt. Nu heb ik opnieuw onderzoek gedaan naar het belang van de Europese Unie, maar dan voor Nederlandse gemeenten. De herinnering aan mijn vroege nieuwsgierigheid naar de wondere werking (en ontwikkeling) van de EU was al even weggezakt. Echter, dat geldt niet voor het besef dat tijdens studeren behalve een mooi onderwerp ook de aanwezigheid van mensen *best belangrijk* is. Om niet te zeggen: onmisbaar is. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik mijn hartelijke dank aan hen hier uit te spreken.

Mijn dank gaat uit naar de docenten van zowel de Leidse bachelor- als de Haagse masteropleiding die tezamen alle facetten van de studie hebben laten zien, naast hun onderzoek daadwerkelijk tijd inruimen voor onderwijs, hun ideeën met studenten willen delen en voor vragen niet terugschrikken. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar meneer Vollaard. Door zijn gevarieerde onderwijs vond ik het welhaast jammer ook tijd aan een andere studie te besteden. Als scriptiebegeleider voorzag meneer Vollaard mijn stukken van constructief commentaar. Dank gaat ook uit naar meneer Meijerink voor het –naar zijn zeggen– nooit geven van studieadvies. Al met al heeft het krijgen van kansen, vertrouwen en academische vrijheid, ertoe geleid dat het plezierig was deze scriptie te schrijven. Daarnaast gaat mijn dank uit naar meneer De Lange en meneer Schalkx voor hun bereidheid aan dit onderzoek mee te werken en een kijkje in de keuken te geven.

Wat verder weg van de studie, maar niet van het studentenleven gaat mijn dank uit naar mijn vrienden en familie. Dankzij mijn vrienden bij het prachtig pluriform gezelschap van SIB Leiden heb ik ook buiten de Alma Mater veel kunnen leren over (en kunnen genieten van) het studieobject van de politieke wetenschappen. Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan mijn ouders. Alleen al voor hun voortdurende voorziening in sms-alerts bij politieke keerpunten, stapels krantenartikelen en boeken waar ik “*als politicologiestudent echt even kennis van moet nemen*” wil ik hen hartelijk danken. Mijn zussen wil ik bedanken voor hun hulp met het tekstverwerkingsprogramma. Mijn jongste zus moet bovendien worden bedankt voor haar bereidheid een eerdere versie van het onderzoek van commentaar te voorzien. Tot slot gaat mijn dank uit naar de mannen van het politicologisch praatgroepje, naar het Femmekorrel, naar Marijn, naar *Atlasser* Thijs Voets voor het ontwerpen van de omslag, en *last but not least* naar Thijs van Rijn voor het vooruitzicht een SIB voor afgestudeerden te kunnen initiëren.



Foto's: Doezastraat, Leiden. Met dank aan Cees Ahsmann.