

Kabinetsreactie AIV advies ‘Goed geschakeld? Over de verhouding tussen regio en de EU’

1. Inleiding

Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen hebben een belangrijke verantwoordelijkheid bij de uitvoering en beïnvloeding van Europees beleid. Zo is in de Europese Agenda Stad, zoals vastgelegd in het Pact van Amsterdam tijdens het Nederlandse Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, ruimte gecreëerd voor de verbetering van wet- en regelgeving, toegang tot Europese fondsen en kennisuitwisseling. Dit in nauwe samenwerking met stedelijke regio's en andere stakeholders, zoals non-gouvernementele organisaties (NGO's). Deze agenda inspireert, evenals andere initiatieven en beïnvloedt de Europese besluitvorming. Daarnaast is de afgelopen jaren sprake geweest van de decentralisering van een aantal beleidsterreinen die voorheen bij de Rijksoverheid waren belegd. Op Europees niveau is de definitie van het subsidiariteitsbeginsel sinds het Verdrag van Lissabon verbreed. Hiermee is de positie van regionaal- en lokaal bestuur versterkt, alsook die van het Comité van de Regio's, welke sindsdien in beroep kan gaan over een inbreuk op hetzelfde subsidiariteitsbeginsel. De genoemde ontwikkelingen zijn aanleiding geweest voor de adviesaanvraag van het kabinet aan de AIV, namelijk of deze betekenis zouden moeten hebben voor EU-governance en institutionele vormgeving. In dit kader heeft het kabinet de AIV ook gevraagd het functioneren van het Comité van de Regio's te beoordelen.

De adviesaanvraag aan de AIV staat echter niet op zichzelf. Het kabinet heeft andere initiatieven en onderzoeken laten uitvoeren. Zo hangt de aanvraag nauw samen met het besluit uit 2014 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Buitenlandse Zaken en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) om een beleidsverkenning te laten uitvoeren. Deze richtte zich op de verbetering van informatieverstrekking aan de medeoverheden en op de haalbaarheid van het samen optrekken door het Rijk en de medeoverheden ten aanzien van EU-dossiers. Per brief van 16 september 2015 (Kamerstuk 34300-VII-6) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties u geïnformeerd over de gemaakte afspraken door middel van het rapport ‘Samen sterk in Europa’.

De noties uit dit rapport sluiten voor een belangrijk deel aan bij de aanbevelingen van de AIV. Hierin werd geconstateerd dat de samenwerking tussen Rijk en medeoverheden op Europese dossiers goed verloopt. Vooral het delen en gebruik maken van elkaars deskundigheid en netwerken heeft grote meerwaarde. In het rapport werden aanbevelingen gedaan om de samenwerking op EU-dossiers verder te versterken en strategische signalering te bevorderen. Zo is de informatieverstrekking ten aanzien van de EU-beleidscyclus verbeterd dankzij toegang tot het extranet van de Raad. In het najaar van 2016 wordt er definitieve invulling gegeven aan de afspraken uit het rapport ‘Samen Sterk in Europa’. Het kabinet ziet in de aanbevelingen van de AIV steun voor de ingeslagen weg.

2. Aanbevelingen AIV

2.1 Algemene opmerkingen

Hieronder zal een reactie worden gegeven op de aanbevelingen voor zover deze aan het kabinet zijn gericht.

2.2 Europese instellingen en de regio

i, ii, vi. Aandacht voor uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

Het kabinet kan zich vinden in de aanbevelingen die de AIV doet ten aanzien van de uitvoeringskosten voor medeoverheden. Dit past bij de inzet op betere regelgeving van het kabinet (Zie Kamerstuk 22112 Nr. 1984). De Europese Commissie heeft in het kader van de agenda voor betere regelgeving de mogelijkheden voor inspraak van belanghebbenden verbeterd, o.a. via publieke consultaties. Het is van belang dat de medeoverheden hiervan ook daadwerkelijk gebruik maken in het geval de Commissie nieuwe wetgevingsvoorstellen doet. Het kabinet wijst in het kader van de REFIT-agenda op de actieve rol die de medeoverheden al vervullen. Zo hebben de Nederlandse provincies knelpunten aangedragen die zij in de dagelijkse praktijk ervaren bij het maken en uitvoeren van provinciaal beleid, knelpunten die veroorzaakt worden door Europese regels¹. Deze inventarisatie van knelpunten heeft zijn weg naar het REFIT-platform gevonden.

Het kabinet acht een dergelijke actieve houding van de Nederlandse medeoverheden richting de Commissie, het Europees Parlement en de Raad van belang, naast de rol die het Comité van de Regio's kan spelen. Het kabinet acht voorts van belang dat de standpunten van de medeoverheden in het wetgevingsproces mee worden genomen in de besluitvorming. Het gaat enerzijds om betrokkenheid aan de voorkant bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving door de Commissie; dat kan bijvoorbeeld door actieve inbreng in consultaties van de Commissie. Anderzijds is van belang dat de belangen van medeoverheden ook na de presentatie van wetgevingsvoorstellen worden meegenomen in de behandeling daarvan in de Raad en het Europees Parlement. Door directe betrokkenheid van medeoverheden bij de totstandkoming van BNC-fiches worden de belangen van Nederlandse medeoverheden meegenomen in de Nederlandse standpuntbepaling in de Raad. Het kabinet deelt met de AIV dat het van belang is dat ook in het Europees Parlement veel meer aandacht wordt gegeven aan de uitvoering en uitvoerbaarheid van wetgeving door medeoverheden; het Europees Parlement heeft hierin echter een eigen verantwoordelijkheid.

In het BNC-fiche wordt al apart aangegeven wat de mogelijke gevolgen voor medeoverheden zijn voor hun financiën, de regeldruk en administratieve lasten en decentrale regelgeving. Het blijkt in de praktijk in deze fase (ook voor IPO, VNG en UvW zelf als deelnemers aan het BNC-overleg) echter lastig te bepalen wat precies de consequenties zijn voor medeoverheden. Het kabinet hecht daarom aan samenwerking tijdens het proces tussen medeoverheden en het verantwoordelijke beleidsdepartement over de mate van betrokkenheid op de dossiers die door medeoverheden zelf prioritair worden geacht. Het kabinet ziet geen toegevoegde waarde om de betrokkenheid van de medeoverheden in het gehele traject vast te leggen in een apart lemma in elk relevant BNC-fiche. Dit beperkt de adaptiviteit van alle betrokken overheden in het verder verloop van het proces. De discussie moet gaan over de inhoud en niet over de structuur.

In bredere zin geldt dat de aandacht van de instellingen verlegd zal moeten worden van behandeling van nieuwe wetgeving naar evaluatie en verbetering van bestaande wetgeving.

¹ http://www.ipo.nl/files/5914/4361/1885/IPO-boekje_EU_NL_DEF-LR.pdf

Om deze reden is het kabinet voorstander van het opnemen van evaluatie- en horizonbepalingen in Europese wetgeving, waar dat verbetering van wetgeving kan bevorderen. Mede dankzij de inzet van het kabinet is in het interinstitutioneel akkoord beter wetgeven een clausule opgenomen die voorziet in gebruik van horizon- en evaluatiebepalingen. Uitgangspunt is dat deze ook daadwerkelijk in wetgeving worden opgenomen.

iii en iv. Het Comité van de Regio's

Zoals eerder genoemd acht het kabinet van belang dat de standpunten van de medeoverheden in het wetgevingsproces mee worden genomen in de besluitvorming. In dit kader is de technische expertise waarover het Comité van de Regio's beschikt behulpzaam is voor het in kaart brengen van de gevolgen op regionaal niveau bij de totstandkoming van Europese wetgeving. De effectiviteit van het optreden van het Comité is volgens het kabinet te vinden in het brede scala aan instrumenten en middelen van invloed, maar ook in de formele en informele contacten die het Comité onderhoudt met de instellingen en tussen de regio's. Het kabinet deelt de mening van de AIV dat het Comité zich moet blijven toespitsen op de kerntaken uit haar mandaat.

v. Afspraken bij een blijvend geschilpunt tussen Rijk en medeoverheden

Het Rijk en de medeoverheden weten elkaar goed te vinden in de vorming van een gemeenschappelijk Nederlands standpunt en optreden. Daarvoor is het van belang dat de medeoverheden actief benoemen waar zij een mogelijk effect van Europese wet- en regelgeving verwachten en welke Europese besluitvormingsdossiers voor hen prioriteit hebben. Zo is overeengekomen dat de koepels IPO, VNG en de UvW de door hen benoemde prioritaire EU-dossiers jaarlijks in het interdepartementale Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC-overleg) presenteren. Daarover kunnen vervolgens afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld over de wijze en mate van samenwerking tussen het verantwoordelijke departement en de medeoverheden.

In het rapport 'Samen Sterk in Europa' is geconcludeerd dat in geval van een blijvend verschil in opvatting het 'agree to disagree' principe wordt gehanteerd². Dat betekent dat Rijk en de medeoverheden vanuit hun eigen verantwoordelijkheid in de eigen gremia een positie kunnen innemen (Kamerstuk 34300-VII-6). Het kabinet is van mening dat het 'do no harm' principe zoals beschreven in het advies van de AIV niet als overkoepelend principe kan worden toegepast. Medeoverheden kunnen evenwel onderling andere belangen hebben, danwel ten opzichte van het Rijk³. Wel erkent het kabinet dat het 'agree to disagree' principe vereist dat

² Het 'agree to disagree' principe is eerder toegepast op het dossier Cohesiebeleid in voorbereiding op het huidige Meerjarig Financieel Kader 2014-2020. In dit dossier hielden het Rijk en het IPO er verschillende standpunten ten aanzien van de budgettaire aspecten op na, maar werkten wel eensgezind aan inhoud (te weten de thematische focus, inhoudelijke programmering en het beperken van de administratieve lasten). Zo is er ter voorbereiding op de onderhandelingen door Rijk en regio's (vertegenwoordigd door onder meer IPO en VNG) een Interbestuurlijke Werkgroep samengesteld. Deze werkgroep heeft een gezamenlijk Nederlands paper gepubliceerd.

³ De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen die eraan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel waar kan maken". In de Code wordt in paragraaf 9 (Europa) het volgende gemeld: "Medeoverheden en Rijk houden de ruimte om zelfstandig te handelen". Paragraaf 11 stelt: "De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevordert de naleving van de Code interbestuurlijke verhoudingen binnen het Rijk. De koepels bevorderen de naleving van de Code bij hun leden. De naleving wordt minstens een keer per jaar besproken in het overhedenoverleg".

het Rijk en de medeoverheden elkaar goed informeren over de positie die zij innemen en de onderbouwing daarvan. Het kabinet vindt het onwenselijk als er een diffuus beeld ontstaat van de Nederlandse inzet in Brussel.

vii en ix. Betrokkenheid van medeoverheden in Europese beleidsvorming

Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de belangen van medeoverheden en steden in het Europese besluitvormingsproces. Zo hebben de Europese ministers verantwoordelijk voor stedelijk beleid op 30 mei 2016 de Europese Agenda Stad ('Urban Agenda for the EU') vastgesteld middels het Pact van Amsterdam en zijn er op 23 juni 2016 Raadsconclusies over de Europese Agenda Stad aangenomen. Hiermee is het startschot gegeven voor een nieuwe samenwerking tussen steden, lidstaten en Europese Commissie gericht op het verbeteren van Europese wet- en regelgeving, toegang tot Europese fondsen en kennisuitwisseling met als doel het stimuleren van de groei, leefbaarheid en innovatie in Europese stedelijke regio's⁴. Ter ondersteuning hiervan heeft het Kenniscentrum Europa decentraal in kaart gebracht hoe en in welke mate Europese regelgeving mogelijk belemmerend werkt op het beleid van steden en andere medeoverheden⁵.

Het kabinet hecht verder - in lijn met het rapport 'Samen sterk in Europa', de aanbevelingen van de AIV en de wensen van VNG, IPO en UvW - aan de betrokkenheid van medeoverheden in de ambtelijke voorbereidingsfase. Zij moeten, in overeenstemming met de afspraken gemaakt in het Bestuurlijk Overleg op 6 juli 2015, een soortgelijke positie kunnen innemen als vakdepartementen. De werkwijze via de interbestuurlijke dossierteams (IBDT's) is hier exemplarisch voor. Dit betekent dat zij een dusdanige informatiepositie hebben, welke met toegang tot Limité stukken binnen het extranet van de Raad is verbeterd. In november wordt het nieuwe Delegates Portal gelanceerd, dit komt in de plaats van het extranet van de Raad. Het Rijk zal zorgen voor een tijdige briefing aan de medeoverheden over het gebruik hiervan.

Het IPO, de VNG, en de UvW zijn via de BNC en met de interbestuurlijke dossierteams nauw betrokken bij de totstandkoming van de Nederlandse positie op EU dossiers. Het is aan de medeoverheden om hun verantwoordelijkheid te nemen en adequaat gebruik te maken van mogelijkheden die het kabinet biedt, zodat er in partnerschap kan worden samengewerkt. De status 'mededepartement' voor de medeoverheden is in letterlijke zin vanuit staatsrechtelijk oogpunt per definitie onmogelijk. De term departement is immers voorbehouden aan functionele onderdelen van de nationale executieve die worden geleid door een minister (artikel 44, eerste lid, GW).

viii en x. Interbestuurlijke Dossierteams (IBDT's)

Het kabinet deelt de mening dat samenwerking tussen Rijk en medeoverheden binnen interbestuurlijke dossierteams (IBDT's) een effectief instrument is om samen te werken aan dossiers die een grote impact hebben op de beleidsterreinen van medeoverheden. Deze geven uitdrukking aan de wijze waarop medeoverheden actief betrokken worden in Europese besluitvorming. De expertise die medeoverheden kunnen leveren in deze trajecten, vooral voor wat betreft de mogelijke gevolgen van voorstellen voor de uitvoering, is van grote waarde.

⁴ Kamerstuk 34 139- 17, Nederlands EU-voorzitterschap 2016, stedenbeleid

⁵ <https://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2016/05/Samenvatting-Bridge.pdf>

Ten aanzien van de deelname van experts uit regio's aan expertgroepen acht het kabinet het waardevol dat zowel het Rijk als medeoverheden ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden inzichtelijk hebben om welke experts het gaat en in hoeverre hun standpunten zijn ingebracht.

xi. Het Huis van Thorbecke

Tenslotte beveelt de AIV een denkexercitie aan over de toekomstige positie van de regio's in Nederland en de eventuele structurele veranderingen die nodig zijn. De Studiegroep Openbaar Bestuur heeft in zijn rapport 'Maak verschil' geadviseerd over het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland in het licht van toekomstige ontwikkelingen ten behoeve van een volgende kabinetsperiode (Kamerstuk 31 490, nr. 198). In het rapport wordt benadrukt dat het openbaar bestuur zijn effectiviteit niet uitsluitend kan vergroten door ingrijpende structuurhervormingen, maar juist ook door een andere, meer adaptieve werkwijze binnen het openbaar bestuur. De Studiegroep adviseert om via differentiatie, deregulering en dehiërarchisering de werkwijze en inrichting van het openbaar bestuur zodanig aan te passen, dat beter aangesloten kan worden op onder meer het toenemend (economisch) belang van ontwikkelingen op regionaal niveau. De aanbeveling van de AIV kan dan ook worden gezien als een extra onderstreping van het belang van het rapport en de uitwerking ervan.