



Universiteit  
Leiden

**De wisselwerking tussen Europa en Nederland:  
Een verkenning van de Europese politieke prioriteiten en hun invloed op de verschillende  
overheden in Nederland**

Bernard Steunenberg, Moniek Akerboom en Pauline Hutten

Universiteit Leiden  
Instituut Bestuurskunde, Den Haag  
15 april 2015

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De onderzoekers zijn verbonden aan het Instituut Bestuurskunde, Faculteit Campus Den Haag, Universiteit Leiden (email: [b.steunenberg@cdh.leidenuniv.nl](mailto:b.steunenberg@cdh.leidenuniv.nl)). Wij danken de verschillende experts in Brussel en Nederland voor hun medewerking aan het onderzoek. Verder dank aan Maaïke Jansen, Gabriëlle Metz, Tom Leeuwestein en de begeleidingscommissie voor suggesties en commentaar. Ook dank aan Barend Bos en Robin van der Zee voor hun assistentie.



## Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Achtergrond en onderzoeksvragen</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Aanpak van het onderzoek: de methode</b> .....	<b>8</b>
2.1 Onderzoek naar de Europese prioriteiten .....	8
2.2 Onderzoek naar de visie op de Europese prioriteiten van het Rijk .....	11
2.3 Onderzoek naar de doorwerking naar decentrale overheden.....	13
<b>3. De nieuwe Europese prioriteiten</b> .....	<b>13</b>
<b>4. De waardering van de nieuwe Europese prioriteiten door het Rijk</b> .....	<b>20</b>
<b>5. Doorwerking naar decentrale overheden</b> .....	<b>26</b>
5.1 Gemeenten .....	26
5.2 Provincies .....	29
5.3 Waterschappen .....	32
<b>6. Conclusies</b> .....	<b>35</b>
6.1 Belangrijke nieuwe Europese prioriteiten .....	35
6.2 Thema's met mogelijke subsidiariteits- en proportionaliteitsbezwaren .....	37
6.3 Belangrijke thema's voor decentrale overheden .....	38
6.4 Hoe verder in de Nederlandse verhoudingen?.....	40
<b>Bijlage 1: Databronnen gebruikt in het onderzoek</b> .....	<b>41</b>
1. Onderzoek naar de Europese prioriteiten .....	41
2. Onderzoek naar de Nederlandse inzet ten aanzien van de Europese prioriteiten.....	41
<b>Bijlage 2: De ingeschatte waardering van de Rijksoverheid, in het bijzonder het kabinet, van de Europese politieke thema's</b> .....	<b>42</b>
<b>Bijlage 3: Overzicht van de mogelijke invloed van Europese prioriteiten op decentrale overheden in Nederland</b> .....	<b>47</b>
<b>Bijlage 4: Vergelijking van de indrukken over de rol van decentrale overheden ten aanzien van de Europese politieke thema's</b> .....	<b>50</b>



## Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de prioriteiten van de Europese Unie (EU) en de doorwerking op Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gelet op de onderzoeksvragen zijn drie stappen gezet:

1. het verkennen van de nieuwe prioriteiten van de EU, mede op basis van het 10-punten programma van Juncker (in het bijzonder [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf)), het visiedocument van Van Rompuy, en de (Europese) verkiezingsprogramma's van de grote partijen in het EP (EPP, PES en ALDE) en expertinterviews. Dat heeft uitgemond in een lijst van 55 belangrijke thema's, waarbij vooral het 10-punten programma van Juncker leidend is geweest;
2. het nagaan hoe de Rijksoverheid, en in het bijzonder het huidige kabinet, tegen de verschillende Europese prioriteiten aankijkt. Hierbij is uitgegaan van verschillende documenten, waaronder het regeerakkoord en de verschillende deelakkoorden, en expertinterviews. In dat onderdeel wordt gelet op de politieke waardering van de verschillende Europese beleidsthema's; en
3. het verkennen op basis van interviews met experts uit de geledingen van gemeenten, provincies en waterschappen in welke mate de benoemde Europese thema's invloed hebben op de decentrale overheden.

Het onderzoek gaat daarmee in op de verwachte Europese politieke prioriteiten voor de komende jaren en een inschatting van wat de Rijksoverheid en de decentrale overheden van die prioriteiten vinden. Daarbij willen wij benadrukken dat de indrukken die wij op basis van dit onderzoek hebben geïnventariseerd geen standpunten zijn van het kabinet, het Rijk of de verschillende decentrale overheden. De indrukken zijn een benaderingswijze gebaseerd op de methode die wij in dit onderzoek hebben gebruikt.

Op basis van dit onderzoek zijn in totaal 20 Europese thema's geïdentificeerd die de komende jaren zeer waarschijnlijk een hoge prioriteit zullen gaan krijgen. Daarbij gaat het met name om thema's als het investeren in infrastructuur, het versterken van de gemeenschappelijke energiemarkt en de digitale markt, het vergroten van de werkgelegenheid, het verminderen van de administratieve lastendruk, het verminderen van grensoverschrijdende misdaad, de uitvoering van de EMU-normen en het bevorderen van handel met externe partners, waaronder de Verenigde Staten.

De Rijksoverheid, en in het bijzonder het huidige kabinet, lijkt positief te staan ten aanzien van een belangrijk deel van deze Europese thema's, zo blijkt op basis van ons onderzoek. Tegelijkertijd is er een aantal onderwerpen waarover de Rijksoverheid en/of de Tweede Kamer kritisch is en vragen heeft in termen van subsidiariteit en/of proportionaliteit. Dat gaat vooral om de volgende thema's:

- de aanpak van *werkloosheid* (waaronder jeugdwerkloosheid),
- het streven naar een *gemeenschappelijke energiemarkt*,
- de vergroting van de *arbeidsmobiliteit in Europa*, waaronder de herziening van de detacheringsrichtlijn,
- de versterking van de *digitale gemeenschappelijke markt*,
- de uitvoering van de EMU-normen en de versterking van het *bestuur van de eurozone*, en

- de versterking van het *gemeenschappelijke migratie- en asielbeleid*.

Niet alle Europese thema's zullen een invloed hebben op de taakuitvoering door Nederlandse decentrale overheden. Op basis van interviews met experts komen wij met een lijst van in totaal zeven Europese thema's die een grote invloed kunnen hebben op de taakuitvoering door decentrale overheden. Daarvan hebben vier Europese thema's een hoge Europese prioriteit; twee een matige prioriteit; en één een lage prioriteit in Europa.

De Europese thema's met een *hoge prioriteit* en een *hoge impact* op decentrale overheden zijn:

- het *investeringsplan* van de Commissie-Juncker,
- het verminderen van de *administratieve lastendruk* door de vereenvoudiging van Europese regels,
- het handhaving en uitvoering van de *EMU-normen*, en
- het stimuleren van '*research and development*' binnen het bedrijfsleven.

Verder vinden decentrale overheden het stimuleren van *innovatie* binnen het midden- en kleinbedrijf, *duurzaamheid* en een efficiënter gebruik van *energie* belangrijke Europese thema's die hun taken nauw kunnen raken.

Tegelijkertijd wijzen wij erop dat tussen de gemeenten, provincies en waterschappen interessante maar ook begrijpelijke verschillen bestaan wat betreft het belang van de Europese thema's. Terwijl gemeenten ook een accent leggen op thema's die een relatie hebben met hun streven naar een *veilige leefomgeving* en een vitale *lokale economie*, hebben provincies mede oog voor *natuur, landbouw en visserij*.

Waterschappen hebben, heel begrijpelijk, aandacht voor onderwerpen waarbij *de kwaliteit van water* in het geding is. Dat legt soms onverwachte relaties met andere beleidsdossiers, zoals bijvoorbeeld de vraag of bepaalde chemische stoffen in medicijnen in voldoende mate uit afvalwater kunnen worden gezuiverd. In ieder geval zijn dit onderwerpen waarbij bij het verder ontwikkelen van Europees beleid, decentrale overheden in Nederland behoefte hebben om in samenwerking met de Rijksoverheid een breed gedragen standpunt en inbreng te leveren.

Dit onderzoek laat zien dat verschillende, belangrijke nieuwe Europese politieke thema's invloed kunnen hebben op de taakuitvoering van decentrale overheden in Nederland. Daarbij gaat het niet alleen om thema's waarvoor decentrale overheden een belangrijke beleidsverantwoordelijkheid hebben, maar ook om thema's die meer indirect decentrale overheden raken. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van de EMU-normen die in het kader van het Stabiliteits- en groeipact zijn vastgesteld, maar via de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOf) en schatkistbankieren beperkingen opleggen aan decentrale overheden. Weliswaar is de centrale overheid binnen Nederland de eerst verantwoordelijke voor dit beleid, maar dat laat onverlet dat decentrale overheden hier ook mee te maken krijgen. Gelet op de invloed die bepaalde thema's hebben op decentrale overheden is het belangrijk te onderkennen dat decentrale overheden, evenals het Rijk, op verschillende terreinen belang hebben bij Europees beleid dat aansluit bij hun wensen en mogelijkheden.

## 1. Achtergrond en onderzoeksvragen

Op dit moment heeft de Europese Unie te maken met belangrijke veranderingen. In mei 2014 is een nieuw Europees Parlement gekozen met de Europese Volkspartij (EVP) als grootste partijgroepering. Tijdens de verkiezingscampagne werd door de grote Europese partijen voor het eerst gewerkt met een kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie. Kort na de verkiezingsuitslag heeft de S&D (Alliantie van Socialisten en Democraten) zich achter de kandidaat van de EVP geschaard, zodat Jean Claude Juncker (EVP) door het parlement als voorzitter van de Commissie werd genomineerd. Na instemming door de Raad en het Parlement, heeft Juncker in overleg met de lidstaten en het Parlement zijn nieuwe Commissie samengesteld. De nieuwe Commissie is per 1 november 2014 aangetreden. Verder heeft de Europese Raad op 30 augustus 2014 bekend gemaakt dat de Poolse premier Donald Tusk de nieuwe vaste voorzitter van de Raad wordt. Op 1 december jl. is het voorzitterschap door Herman Van Rompuy aan Tusk overgedragen.

Met het aantreden van een nieuw Parlement, een nieuwe Commissie en een nieuwe voorzitter voor de Europese Raad, zullen de leidende politieke thema's en hun prioriteit in Europa veranderen, zeker tegen het licht van de aanhoudende economische problemen in veel lidstaten en de aanzwellende onvrede bij burgers over de rol van Europa. Die veranderende Europese politieke agenda heeft niet alleen gevolgen voor de beleidsvoornemens van de Unie, maar ook voor de lidstaten in de vorm van verschuivingen in de rol- en taakverdeling op verschillende beleidssectoren. Weliswaar is voor die taakverdeling het verdrag leidend (arts. 3-6 VWEU), maar kan de intensiteit van de inzet van de EU op het terrein van exclusieve en gedeelde bevoegdheden veranderen. In dat licht, staat in dit paper de volgende vraag centraal: *wat zijn de belangrijkste prioriteiten voor de Europese beleidsagenda en welke gevolgen zullen die prioriteiten gaan hebben voor de rol- en taakverdeling tussen de EU en Nederland en binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt gewerkt aan de hand van de volgende deelvragen:

1. *Wat is de visie van de Europese instellingen op de rol van de Europese Unie de komende vijf jaar?* Meer in het bijzonder wordt daarbij ingegaan op de nieuwe prioriteiten van de nieuwe Commissie, de prioriteiten van de Europese Raad voor Europa met oog op de nieuwe Commissie, en de prioriteiten van het nieuwe Europees Parlement.
2. *Wat is de visie van de Rijksoverheid, en in het bijzonder het kabinet, op de ontwikkelingen van Europa de komende vijf jaar?* Daarbij gaat het vooral om de visie van de huidige coalitiepartijen op de nieuwe prioriteiten van de EU. Worden bepaalde thema's gesteund of niet, en in hoeverre vindt Nederland dat die thema's via Europees of juist nationaal beleid moeten worden aangepakt? Bij de vraag wie beleid moet gaan voeren kunnen subsidiariteits- of proportionaliteitsoverwegingen een rol spelen.
3. *Hoe staan deze ontwikkelingen en visies met elkaar in verhouding en wat kan dit betekenen voor de rol- en taakverdeling tussen Europa en het Nederlands openbaar bestuur?* Bij deze deelvraag staat

vooral de vraag centraal of decentrale overheden een rol verwachten bij de uitvoering van Europees beleid dat op basis van de prioriteiten kan worden ontwikkeld.

Bij het beantwoorden van deze vragen is gebruik gemaakt van de op dat moment beschikbare informatie. Aangezien de Commissie per 1 november 2014 is aangetreden, en de nieuwe voorzitter van de Europese Raad per 1 december, zijn van zowel de Commissie als van de Raad verschillende nieuwe documenten te verwachten die de strategie en prioriteiten voor de komende vijf jaren verder kunnen concretiseren. Bij het uitvoeren van de documentenanalyses is, omwille van de uitvoerbaarheid, een keuze gemaakt ten aanzien van de datum waarop stukken nog zijn geanalyseerd. Daarbij is 1 november 2014 als laatste moment gekozen.<sup>1</sup> Dat geldt voor de analyse van de Europese prioriteiten (onderzoeksvraag 1) en de waardering van die thema's door de Nederlandse Rijksoverheid (onderzoeksvraag 2). Door het combineren van een documentenanalyse met expertinterviews (in de periode februari-maart 2015) was het mogelijk om meer recente ontwikkelingen in onze resultaten te laten doorklinken. Dat kwam onder meer naar voren bij de analyse van de waardering door de Rijksoverheid, en in het bijzonder het huidige kabinet, van de verschillende thema's. Een voorbeeld hiervan zijn de Europese thema's rondom energiezekerheid en het vormen van een gemeenschappelijke energiemarkt. Door de gebeurtenissen in de Oekraïne, waaronder het neerhalen van de MH17, is de politieke aandacht voor die onderwerpen groter geworden vanwege de meer gespannen relatie met Rusland.

## **2. Aanpak van het onderzoek: de methode<sup>2</sup>**

### *2.1 Onderzoek naar de Europese prioriteiten*

Voor dit onderdeel is gebruik gemaakt van onderzoek op basis van bestaande documenten, gecombineerd met een validatie op basis van expert interviews. In het documenten-onderzoek zijn de verschillende politieke thema's verkend op basis van de op dat moment beschikbare stukken. Dat zijn het uitgebreide tienpunten programma van Juncker (2014) dat op 15 juli 2014 aan het Europese Parlement is gepresenteerd, de strategische agenda die door de Europese Raad, onder leiding van Van Rompuy, in juni 2014 is vastgesteld (Europese Raad 2014), en de Europese verkiezingsprogramma's van de drie grote partijen in het Europees Parlement (EVP, PES en ALDE).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Deze datum is gekozen op basis van het tijdpad dat voor het onderzoek is afgesproken en waarbij de inventarisatie van de Europese prioriteiten voor 1 november 2014 is afgesloten. De startdatum van het onderzoek was 1 september 2014.

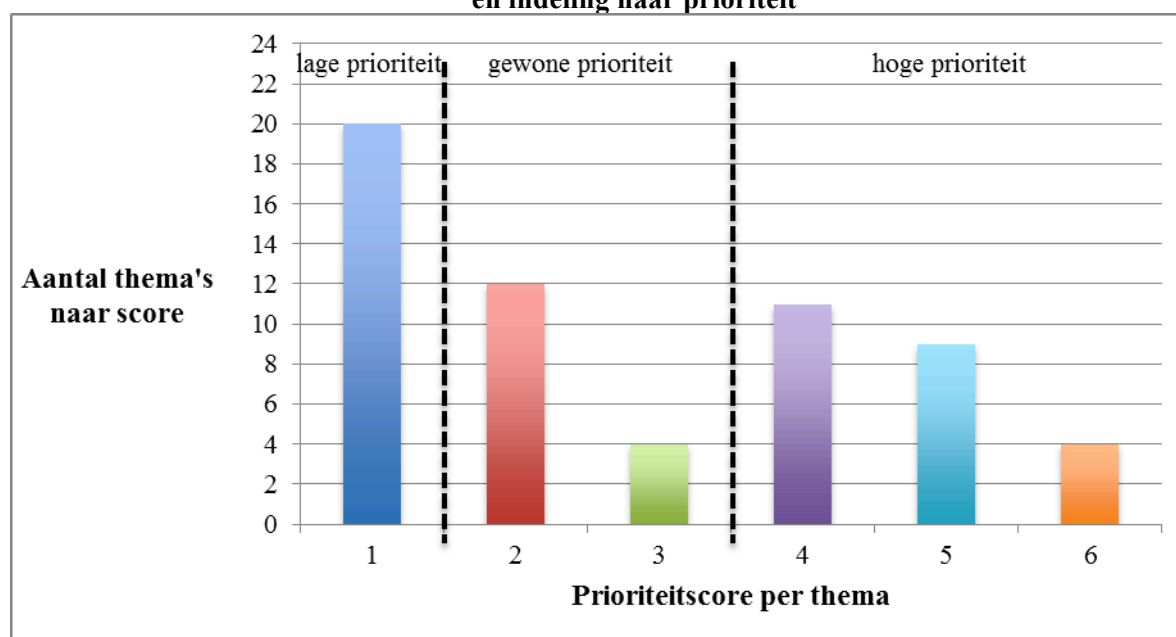
<sup>2</sup> De opzet van het onderzoek is neergelegd in de onderzoeksopzet en offerte voor een research paper over de wisselwerking tussen Europa en Nederland. Daarbij is de lijn gevolgd van een combinatie van documentenanalyse met validerende expertinterviews. Die keuze is mede gemaakt in het licht van de budgettaire randvoorwaarden voor dit onderzoek en het beschikbare tijdpad.

<sup>3</sup> Verder hebben we ook gelet op het laatste werkprogramma van de Europese Commissie, waarbij wij ons zeer bewust zijn dat dit programma in december 2014 is vervangen door het nieuwe werkprogramma van de Commissie-Juncker. Zie: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission



De analyse omvat in ieder geval de thema's van de twee grootste partijgroeperingen die samen een meerderheid in het Europees Parlement vormen en de instelling van de Commissie-Juncker actief hebben gesteund. Daarbij gaat het om de *Europese Volkspartij* (EVP) en de *Partij van Europese Sociaaldemocraten* (PES), die de basis vormen voor de twee belangrijkste partijgroeperingen in het parlement (EVP en S&D). Verder is ook de partij van de *Alliantie van Liberalen en Democraten* voor Europa (ALDE) opgenomen, als grote en ideologisch redelijk homogene fractie binnen het Parlement, die met EVP en/of PES de komende jaren een aantal dossiers zou kunnen steunen.<sup>4</sup>

**Tabel 1: De puntenscores voor de verschillende geïdentificeerde Europese thema's en indeling naar prioriteit**



In de analyse zijn de standpunten (in de vorm van 'statements') van de verschillende Europese partijen naar inhoudelijke *thema's* gesorteerd, waarbij het 10-punten programma van Juncker leidend was. Dit betekent dat allereerst is gezien of de thema's die de partijen benoemen passen bij de thema's die ook door Juncker worden genoemd. Vervolgens zijn de verschillende maatregelen die in het werkprogramma van de Commissie zijn opgenomen, voor zover mogelijk, aan die thema's toegevoegd. Wat de

---

Work Programme 2015: A New Start, Strasbourg, 16 December 2015 (COM(2014)910 final). De reden om ook dit programma te betrekken is dat het veel lopende wetgevingsinitiatieven kent, die mogelijk in de komende periode zullen worden afgerond. Een bijzonder voorbeeld van zo'n initiatief is het voorstel voor de wijziging van de richtlijn om het gebruik van plastic zakken te verminderen. Dit initiatief werd door de nieuwe Eurocommissaris Timmermans op de lijst van 'overbodige' regels geplaatst, maar door het Europees Parlement toch gehandhaafd.

<sup>4</sup> De *Europese Conservatieven en Hervormers* (ECH) is de derde fractie in het Europees parlement met een anti-federalistische en conservatieve agenda. Deze fractie bestaat uit nationale partijen met een nogal uiteenlopende ideologische achtergrond, die minder goed aansluit bij de programma's van EVP en PES.

Commissievoorstellen betreft, zijn uiteenlopende ‘procedurele’ zaken niet opgenomen en buiten de dataset gehouden.<sup>5</sup> Op basis van deze thematische overeenkomst of verwantschap is een dataset gemaakt met de verschillende ‘statements’ van Juncker, de drie grote Europese politieke partijen, de Europese Raad en gerelateerde maatregelen uit het Commissie werkprogramma.

De bepaling van de *prioriteit* van de verschillende thema’s die zijn geïdentificeerd, is als volgt uitgevoerd: voor iedere keer dat een thema door Juncker, de Europese Raad, de drie Europese partijgroeperingen of de Europese Commissie op basis van het werkprogramma is genoemd, wordt één punt toegekend. Daarbij wordt aangetekend dat verwante maatregelen binnen het werkprogramma van de Commissie, ongeacht hun aantal, maximaal één punt kunnen opleveren. Verder vermeldt het werkprogramma van de Commissie meerdere voorstellen die vervolgens niet door de andere Europese actoren zijn benoemd. Die thema’s zijn daarom niet aan de lijst van politiek belangrijke thema’s toegevoegd. Wij rekenen die maatregelen tot de meer operationele uitvoering van bestaand Europees beleid (voorbeelden zijn onder meer het aanpassen en actualiseren van visquota en het vastleggen van invoerquota voor enkele producten uit bepaalde landen).

De analyse heeft een lijst van circa 55 belangrijke thema’s opgeleverd, waarvoor wij, op basis van onze puntentelling, de prioriteit hebben vastgesteld. Daarbij is, mede in het licht van de verdeling van punten, gekozen om thema’s met een puntentotaal van 1 als ‘lage prioriteit’ aan te duiden, scores van 2 en 3 als ‘matige prioriteit’, en scores tussen 4-6 als ‘hoge prioriteit’.<sup>6</sup> Tabel 1 geeft de verdeling van die puntentotalen per thema weer en de wijze waarop wij die totalen naar prioriteitsscores hebben omgezet.

De thema’s en hun prioriteit die langs deze wijze zijn geïdentificeerd, zijn door experts bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel geverifieerd. Daarvoor zijn in drie groepen met verschillende experts de thema’s en hun prioritering besproken. De experts hebben zich bij de beoordeling laten leiden door het *politieke belang* dat door de Europese Commissie en de partijen binnen het Europese Parlement aan de thema’s wordt gehecht. Daarnaast hebben de experts gezien of er belangrijke thema’s missen die op Europees niveau zijn geformuleerd. Daarbij is vooral gelet op thema’s die van invloed kunnen zijn op decentrale overheden in Nederland. Wij hebben de thema’s en hun scores

---

<sup>5</sup> Deze ‘procedurele’ en dus beleidsinhoudelijk minder relevante onderwerpen hebben wij gedefinieerd als jaarlijks terugkerende beleidsverplichtingen (met uitzondering van de vaststelling visquota en btw), formattering- en stijlgidsen voor rapporten, reacties op externe procedures (zoals bijvoorbeeld de WTO), aanstelling van personen, procedurele budgetinitiatieven, implementatierapporten, evaluatierapporten en de mededelingen van de Commissie.

<sup>6</sup> Voor waarden op ratio-niveau wordt uitgegaan van de volgende indeling: (a) van 0 tot 1,5 is ‘lage’ prioriteit, (b) van 1,5 tot 3,5 is ‘matige’ prioriteit, en (c) van 3,5 tot 6 is ‘hoge’ prioriteit. Dit betekent bijvoorbeeld dat een waarde van 3,4, wat voorkomt als gemiddelde in tabel 1, tot de categorie ‘matige’ prioriteit wordt gerekend. Daarnaast is bij het bepalen van de prioriteit van de verschillende thema’s gebruik gemaakt van de informatie op basis van de interviews bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel.

vergeleken met onze eerdere resultaten op basis van de documentenanalyse en, indien nodig, de resultaten aangepast.<sup>7</sup>

Verder benadrukken wij dat de scores die wij in dit onderzoek presenteren natuurlijk *relatieve* scores zijn. Het feit dat een thema op de lijst voorkomt, betekent dat het prioriteit heeft. Alleen de intensiteit varieert, en dat wordt met de verschillende labels aangegeven.

## 2.2 Onderzoek naar de visie op de Europese prioriteiten van het Rijk

Binnen Nederland kunnen de nieuwe Europese prioriteiten invloed gaan hebben op het bestaande beleid. Daarbij moet worden bedacht dat de nieuwe prioriteiten vooral *politieke ambities* zijn en nog in Europese wetgeving moeten worden omgezet. De besluitvorming over de verschillende ambities moet nog van start gaan en dat biedt ook voor de Rijksoverheid en de decentrale overheden mogelijkheden om de uiteindelijke wetgeving te beïnvloeden. Verder is het denkbaar dat voor een aantal van de thema's de politieke waardering vanuit de verschillende lidstaten zo verschillend is, dat het in de komende vijf jaar nagenoeg uitgesloten is dat op Europees niveau een compromis wordt bereikt. Die laatste inschatting zullen wij, zoals eerder aangegeven, in dit onderzoek niet maken. Wel geven wij een indruk van hoe er binnen de Rijksoverheid, en in het bijzonder het huidige kabinet, tegen de nieuwe Europese prioriteiten wordt aangekeken.

In de eerste plaats gaan wij in op hoe het huidige kabinet de verschillende Europese prioriteiten beoordeelt. Dat kan een rol spelen bij de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen in het kader van het Europese besluitvormingsproces. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of het kabinet een Europees initiatief passend vindt, of juist een voorkeur heeft voor een nationale aanpak (in het licht van subsidiariteits- en proportionaliteitsoverwegingen). Op dit punt moet worden bedacht dat de nieuwe Europese politieke prioriteiten nog niet in concrete maatregelen zijn neergelegd waarvoor een officieel Nederlandse standpunt is uitgewerkt. De interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) stelt pas een beoordeling in de vorm van een fiche op nadat een Commissievoorstel (waaronder de Groen- en Witboeken) is gepubliceerd.

Voor de politieke waardering van de Europese prioriteiten spelen allereerst de ambities van het huidige kabinet-Rutte II een rol. Daarbij is gebruik gemaakt van het Regeerakkoord maar ook van de verschillende deelakkoorden van het huidige kabinet (zie bijlage 1-b voor een overzicht van de

---

<sup>7</sup> De interviews zijn uitgevoerd op 15 januari 2015. Deze interviews zijn vertrouwelijk in de zin dat informatie over thema's of prioriteiten niet te herleiden zijn op het interview of informatie van de Permanente Vertegenwoordiging. Op basis van de interviews is een aantal thema's benoemd die voor decentrale overheden van belang kunnen zijn, zodat deze in onze lijst van de categorie 'geen invloed' naar de categorie 'mogelijkerwijs' zijn verplaatst. Verder zijn 10 prioriteitsscores aangepast (36%), waarbij 9 keer de prioriteit van een thema is verlaagd en 1 keer verhoogd.

verschillende gebruikte akkoorden).<sup>8</sup> Verder is de jaarlijkse ‘Staat van de Europese Unie’ uit 2014 gebruikt om een indruk te krijgen hoe het kabinet tegen het beleid van de EU aankijkt.<sup>9</sup>

Daarnaast is, in de afgelopen jaren, ook het Nederlandse parlement meer actief betrokken bij Europese dossiers.<sup>10</sup> De subsidiariteitstoets heeft een vaste plaats gekregen binnen het Nederlandse parlement. Verder werkt het parlement met een behandelvoorbehoud dat met de ratificatie van het Verdrag van Lissabon als instrument is ingesteld. De Kamer geeft dan aan welke thema’s haar prioriteit hebben en waar, in de komende tijd, meer aandacht aan wordt geschonken. De prioritaire dossiers worden door de relevante vaste Kamercommissies expliciet gevolgd. Daarom is ook de lijst van de door de Kamer als prioritair aangemerkte thema’s in dit onderzoek betrokken.

In het onderzoek zijn de verschillende documenten, zoals vermeld in bijlage 1-b, aan de hand van centrale zoektermen uit de Europese prioriteiten doorzocht. De passages in de geanalyseerde documenten die met de Europese prioriteiten in verband konden worden gebracht zijn verzameld in een databestand. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen beleidsuitspraken waarbij de *Rijksoverheid* vooral een belangrijke rol voor zichzelf ziet en uitspraken waarbij de Rijksoverheid een taak ziet om *met de Europese Unie* een thema aan te pakken. In het eerste geval vindt de Rijksoverheid een thema belangrijk maar is het de vraag of dat breder, in Europees verband, moet worden aangepakt. In het tweede geval wordt expliciet een relatie gelegd met de Europese Unie en maakt men duidelijk dat via een communautaire weg aan zo’n onderwerp moet worden gewerkt. Met deze indeling wordt duidelijk of de Rijksoverheid in Nederland, in het licht van subsidiariteit of proportionaliteit, het voornemen heeft een thema via nationaal of Europees beleid te willen aanpakken.

De verschillende uitspraken die wij op basis van onze documentenanalyse hebben aangetroffen zijn per Europees thema gescoord. Daarbij zijn in totaal vier categorieën gebruikt, variërend van ‘positief’ tot ‘negatief’.

De documentenanalyse is aangevuld met interviews met twee experts binnen de Rijksdienst. Op basis van het oordeel van de respondenten is de waardering van een aantal thema’s gewijzigd. Dat heeft vooral te maken met het feit dat de verschillende akkoorden, waaronder het Regeerakkoord, enige tijd geleden zijn gesloten. Sommige onderwerpen worden nu anders beoordeeld of speelden destijds niet of in veel minder mate. Een voorbeeld is het thema energiezekerheid dat al eerder is genoemd. De interviews

---

<sup>8</sup> De uiteindelijke lijst van de te analyseren documenten is voorgelegd aan de begeleidingscommissie voor dit onderzoek. Zie verder bijlage 1 voor deze documenten.

<sup>9</sup> Zie Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 19 februari 2014 over de Staat van de Europese Unie 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 33877, 1 (*Brief staat van de Europese Unie 2014*). Ook voor dit document hebben wij ons moeten beperken tot stukken die ten tijde van het feitelijke onderzoek beschikbaar waren. De ‘Staat van de Europese Unie’ voor 2015 was bij het afsluiten van deze fase nog niet beschikbaar, maar is eind februari 2015 gepubliceerd. Zie de Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 23 februari 2015 over de Staat van de Europese Unie 2015, *Kamerstukken II* 2013/14, 34166, 1 (*Brief staat van de Europese Unie 2015*).

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld Bernard Steunenbergh (2014) ‘Tussen ‘gele kaart’ en omzettingwetgeving: de veranderende rol van het Nederlandse parlement in Europa’, *RegelMaat* 29: 340-353.

vormen daarmee een nadere validatie van de eerder, op basis van de documentenanalyse gevonden resultaten.

### 2.3 *Onderzoek naar de doorwerking naar decentrale overheden*

Op basis van de inventarisatie van de Europese prioriteiten en de verwachte inkleuring van deze prioriteiten door het Rijk analyseren wij wat deze ontwikkelingen voor decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) kunnen betekenen.

De verschillende prioriteiten zijn besproken met experts die affiniteit hebben met het werk van respectievelijk provincies, gemeenten (daarbij wordt uitgegaan van grotere gemeenten vanwege hun bredere betrokkenheid bij verschillende aspecten van het Europese beleid) en de waterschappen. Aangegeven is welke raakvlakken de verschillende Europese thema's kunnen hebben met het werk van decentrale overheden. Ook hebben deze experts de verschillende thema's gescoord op basis van de vraag hoe waarschijnlijk het is dat gemeenten, provincies of waterschappen met het voorgenomen beleid te maken hebben. Daarvoor is per prioriteit een score gegeven op een tienpuntschaal.<sup>11</sup> In de verdere analyse zijn de verschillende scores gemiddeld voor gemeenten en provincies. In het geval van sterke afwijkingen tussen de individuele scores, is de gemiddelde score opnieuw beoordeeld in het licht van de gegeven motivatie. In een aantal gevallen is de score aangepast. Tenslotte zijn de scores op de tienpuntschaal herleid tot drie categorieën: hoge impact, matig en laag.<sup>12</sup>

## 3. **De nieuwe Europese prioriteiten**

Op basis van het onderzoek zijn verschillende politieke thema's geïdentificeerd die in de komende vijf jaar mogelijk een rol gaan spelen in de politieke discussies op Europees niveau. Deze thema's zijn in tabel 2 weergegeven. Het gaat daarbij om circa 55 thema's die wij in kaart hebben gebracht. Daarbij hebben niet alle thema's invloed op decentrale overheden, maar dat komt later in het onderzoek aan de orde.

---

<sup>11</sup> Deze schaal varieert van één tot tien, waarbij '10' betekent dat het 'absoluut zeker' is dat een Europees thema invloed heeft op het takenpakket van een decentrale overheid, terwijl '1' betekent dat 'absoluut zeker' is dat dit niet het geval is; bij een score '5' is sprake van een 'dubbeltje op z'n kant'.

<sup>12</sup> Thema's waarvoor beide respondenten een score hebben gegeven met een verschil van drie punten of meer, zijn opnieuw beoordeeld. Daarbij is vooral de motivatie van de respondenten gebruikt om te bezien of één van de individuele scores te zeer afwijkt (e.g. een overschatting of onderschatting van het belang van een Europees thema). Dat heeft geleid tot een aantal bijstellingen. Uitgaande van de hoofdcategorieën die zijn gebruikt, zijn voor gemeenten vier van de 55 thema's (7%) bijgesteld (één van een 'matige' naar een 'hoge' impact; 3 van een 'matige' naar een 'lage' impact); voor de provincies zijn dat vier andere thema's (alle vier gewijzigd van een 'matige' naar een 'lage' impact). Voor de waterschappen is één score verzameld in een gemeenschappelijk interview met twee experts. Die opzet was voor gemeenten en provincies niet haalbaar. Voor waterschappen zijn, in het licht van de tijdens het interview gegeven motivatie, de scores voor vier thema's bijgesteld (twee van 'hoog' naar 'laag'; en twee van 'hoog' naar 'matig'). Aan de verschillende scores zijn de volgende kwalificaties verbonden: (a) bij een score van 1 tot 3,5 is sprake van een 'lage' impact op decentrale overheden, (b) van 4 tot 6,5 is sprake van een 'matige' impact, en (c) van 7 tot 10 van een 'hoge' impact.

De analyse laat zien dat op Europees niveau, in de eerste plaats, grote aandacht uitgaat voor drie thema's die met elkaar verbonden zijn: *economische groei, werkgelegenheid* en *(duurzame) investeringen*. De totstandkoming van economische groei wordt door Juncker gekoppeld aan duurzaamheid. In zijn beleidsprogramma voor de nieuwe Commissie pleit Juncker voor een ontwikkeling richting een 'duurzame economie' met 'respect voor de natuurlijke omgeving'.<sup>13</sup> Een belangrijk instrument voor deze prioriteiten is het groeifonds van de nieuwe Commissie-Juncker, wat tot belangrijke investeringen in Europa moet gaan leiden (zie thema 1). De plannen daarvoor zijn gelanceerd, waarbij het nog duidelijk moet worden welke thema's in dat kader de nadruk gaan krijgen. Dit is mede afhankelijk van de projecten die worden voorgesteld. In dat kader is het wel opvallend dat de verschillende grotere partijen in het Europees Parlement een voorkeur lijken te hebben voor investeringen in duurzame energie, 'vergroening' van de economie, en meer onderzoek binnen de energiesector. Daarmee wordt het investeringsplan gekoppeld aan prioriteiten op het terrein van energie en milieu.

Een thema dat gekoppeld is aan de totstandkoming van economische groei, is *werkgelegenheid*. Daarbij wordt ingezet op grotere steun voor het midden- en kleinbedrijf door de toegang van kapitaal te vergemakkelijken en regelgeving te verminderen (thema's 13 en 14). Verder krijgt de vergroting van de deelname aan de arbeidsmarkt aandacht, in het bijzonder door het bestrijden van jeugdwerkloosheid, waarbij studie en stage een rol kunnen spelen (thema 6) en het vergroten van arbeidsmobiliteit (thema's 7 en 8). Ondanks de brede aandacht voor jeugdwerkloosheid, zo bleek tijdens de interviews, is het de vraag of lidstaten 'grote stappen' willen gaan zetten. Veel lidstaten zien geen voordelen aan een Europese aanpak, zodat dit beleid, in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, vooral op nationaal niveau vorm moet gaan krijgen.

De aandacht voor *arbeidsmobiliteit* is het tweede accent bij de werkloosheidsbestrijding. Dat thema kent in het huidige politieke debat twee kanten. Aan de ene kant wordt gestreefd naar een grotere mobiliteit om daarmee vraag en aanbod tussen lidstaten meer op elkaar te laten aansluiten. De keerzijde is dat arbeidsmobiliteit in samenhang met het vrije verkeer van personen ook geleid heeft tot allerlei problemen. Denk aan misbruik en het ontwijken van afdrachten, maar ook thema's als het opbouwen van pensioenrechten en identiteitsvragen, waarmee vooral gemeenten te maken krijgen. Voor die problemen wordt op dit moment meer aandacht gevraagd, wat kan leiden tot een verdere aanpassing van bijvoorbeeld de wet- en regelgeving over de detachering van werknemers in andere lidstaten (thema 8).

**Tabel 2: De politieke thema's op Europees niveau voor de komende vijf jaren en hun prioriteit**

	<i>Thema's</i>	<i>Prioriteit*</i>
1	Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.	hoog
2	Support a sustainable economy that respect the natural environment	laag
3	Invest in the EU's internal cross-border energy infrastructure (including other supply channels) and	hoog

<sup>13</sup> Jean-Claude Juncker (2014) 'A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session', 15 July 2014, Strasbourg, via: [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf) (laatst geraadpleegd op 4 maart 2015).

	especially its interconnectivity.	
4	Secure energy for all member states (Europe's Energy Union), which is world leading in renewable energies	hoog
5	Promote energy efficiency by reducing carbon emissions (notably when it comes to buildings) by using binding targets, through recycling, reuse and efficiency in the use of natural resources, and phase out environmentally harmful subsidies, including those for fossil fuel production and consumption.	matig
6	Reduce youth unemployment by complementing the efforts already started with the Youth Guarantee Scheme	hoog
7	Promote labor mobility in the EU, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches	hoog
8	Improve the protection of workers posted in a different country by revising the posting of workers directive	hoog
9	Promote the introduction of minimum wages	laag
10	Promote equal pay	matig
11	Promote common rules to avoid tax avoidance and evasion, and administrative cooperation between tax authorities	hoog
12	Promote tax reforms that shift tax base away from labor	matig
13	Promote innovation and competitiveness, especially in small and medium sized enterprises, by reconsidering and reducing existing regulations and facilitating access to finance	matig
14	Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules	hoog
15	Reduce the number of existing EU agencies by assessing their the added value	laag
16	Reform the working methods of the College of Commissioners and reduce the areas of portfolios	laag
17	Promote a connected digital single market by adopting common data protection rules, reforming our telecoms rules, modernizing copyright rules, and simplifying consumer rules for online purchases (and common data protection but included as separate issue)	hoog
18	Complete the internal market in products and services and make it the launch pad for our companies (including agriculture) to thrive in the global economy	matig
19	Adopt a financial transaction tax	matig
20	Promote transparency in credit rating, and create a public European credit rating agency	laag
21	Promote stricter controls on banks and a common mechanism to wind down insolvent bank (e.g. single supervisory mechanism, a single resolution mechanism with a single resolution fund)	hoog
22	Complement the new European rules for banks with a Capital Markets Union	laag
23	Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility	hoog
24	Promote reform of the Economic and Monetary Union, which may include stronger euro zone governance, targeted fiscal capacity at euro zone level, and openness to non-euro EU countries	hoog
25	Promote and implement international trade agreements with various partners	laag
26	Promote a free trade agreement with the USA	hoog
27	Protect Europe's safety, health, social and data protection standards or our cultural diversity in negotiations on free trade.	matig
28	Promote human rights by concluding the accession of the Union to the European Convention of Human Rights	matig
29	Discourage discrimination on the basis of nationality, sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation, or with regard to people belonging to a minority	laag
30	Promote common data protection rules and digital privacy	hoog
31	Promote data exchange between member states and implementing agencies	laag
32	Reduce cross-border crime, terrorism and organized crime, such as human trafficking, smuggling and cybercrime	hoog
33	Strengthen European borders by increasing resources	matig
34	Strengthen the judicial cooperation among EU member states (with a role for Eurojust and the European Public Prosecutor's Office) and the mutual recognition of judgments	hoog
35	Promote a newly agreed common asylum system in which divergences in national implementation are removed	matig
36	Provide support to member states and third country authorities in dealing with refugees and asylum requests in emergency situations	matig
37	Promote a stronger structural security and defense cooperation by pooling defense capabilities and seeking synergies in defense procurement.	hoog
38	Promote a further strengthening of the European External Action Service	laag
39	Postpone further enlargement in the next five years but on-going negotiations will continue with the Western Balkans	hoog
40	Promote close cooperation, association and partnership with countries in our Eastern neighborhood such as Moldova or Ukraine	hoog
41	Adopt sanctions against Russia for actions violating international law	laag

42	Call for immediate ending of the Turkish occupation of the territory of the Republic of Cyprus	laag
43	Promote more democracy in the European Union by greater involvement of European Parliament in decision-making.	matig
44	Promote transparency in contact with stakeholders and lobbyists by introducing a mandatory lobby register covering all three institutions	matig
45	Increase citizens participation in EU through a revised Citizens' Initiative	laag
46	Explore ways to improve the interaction with national parliaments in view of subsidiarity	matig
47	The EU and its members should commit to the ambitious objectives for educational mobility	laag
48	Promote that companies invest in research and development	hoog
49	Promote agricultural subsidies supporting environmentally friendly technology	laag
50	Support the millennium development goals	laag
51	Promote sustainable fisheries	laag
52	Ensure that all our societies have some minimum social safety net in place	laag
53	Promote the setting of standards for providing care for elderly	laag
54	Ensure media pluralism in member states	matig
55	Promoting and maintaining standards on medicines and health	laag
56	Other issues (total 5)	laag

\* De scores in deze tabel zijn *relatieve* scores. Het feit dat een thema op de lijst voorkomt, betekent dat het prioriteit heeft. Alleen de intensiteit varieert, en dat wordt met de labels 'hoog', 'matig' 'laag' aangegeven.

Naast de thema's duurzaamheid, werkgelegenheid en investeringen is de *'single digital market'* een belangrijk thema voor de Commissie-Juncker en de partijgroeperingen in het Europese Parlement. Deze agenda bestaat uit een pakket van maatregelen die beogen het vertrouwen in digitale toepassingen te vergroten, beperkingen van toepassingen weg te nemen (denk aan 'roaming' en grensoverschrijdende 'e-commerce'), de toegang en connectiviteit te waarborgen, digitale economie op te bouwen, de e-samenleving te bevorderen en te investeren in onderzoek en innovatie naar ICT-toepassingen. Verschillende thema's verwijzen naar deze agenda. In het beleidsprogramma van de Commissie vormt de totstandkoming van een digitale gemeenschappelijke markt, waarbinnen uniforme regels gelden op het gebied van telecom, auteursrecht, databescherming, en consumentenrecht een grote ambitie (thema 17). Het volbrengen van een dergelijke markt gaat tegelijkertijd gepaard met zorgen over de bescherming van data en het verdedigen van de privacy van Europese burgers (thema 30). Ook kan dit initiatief leiden tot verdere uitwisseling van gegevens tussen overheidsorganisaties, ook in verschillende lidstaten (thema 31).

Een derde cluster van onderwerpen betreft een gecoördineerde aanpak op Europees niveau van onze *energievoorziening* in samenhang met een vermindering van de belasting voor het *milieu*. Dit streven naar een Energie Unie kent vijf belangrijke elementen, namelijk voorzieningszekerheid, een gemeenschappelijke energiemarkt, vermindering van de energievraag, vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en onderzoek en innovatie ten aanzien van deze sector. Deze ambities komen terug in de verschillende thema's die wij hebben geïdentificeerd. Ingezet wordt op investeringen in de Europese energie-infrastructuur zodat daarmee de Europese energiemarkt wordt versterkt (thema 3). Dat draagt bij aan een vergroting van de energiezekerheid in Europa (thema 4). Daarnaast zou door efficiëntieverbeteringen het energieverbruik kunnen worden verminderd, terwijl duurzaamheid of 'vergroening' bijdraagt aan een vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Hoewel de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot meer als een thema van de vorige Commissie wordt geassocieerd (thema 5), wordt verwacht dat de Commissie-Juncker zich vooral op klimaat-neutrale investeringen toelegt. Daarbij is het niet geheel duidelijk of men zich op Europees niveau inderdaad voor 'vergroening' zal inspannen. Zodra het streven



naar ‘vergroening’ ten koste gaat van economische groei, wordt verwacht dat de steun voor die maatregelen afneemt en prioriteit wordt gegeven aan groei. Het verwachte investeringsbeleid van de Commissie waarmee energie-efficiëntie wordt gestimuleerd, kan ook voor decentrale overheden interessant zijn. Verder is het verminderen van het energiegebruik in de bebouwde omgeving, waarbij Juncker denkt aan het hanteren van bindende doelstellingen (thema 5), een thema dat ook invloed op decentrale overheden kan hebben.

De *interne markt* blijft een belangrijk thema. Weliswaar wordt dit thema in het beleidsprogramma van Juncker aangehaald (thema 18), er worden op dit vlak verder geen nieuwe ontwikkelingen verwacht. Wel worden sommige onbedoelde effecten van het vrije verkeer van goederen, diensten en personen gethematiseerd, zoals we eerder zagen voor arbeidsmobiliteit. Zo wordt ook de bestrijding van belastingfraude binnen de Unie als hoge prioriteit gezien (thema 11). Verder wordt gestreefd naar hervorming van nationale belastingstelsels waarbij meer nadruk wordt gelegd op de belasting op vermogen in plaats van arbeid (thema 12). Aangezien belastingstelsels een nationale competentie zijn waarbij subsidiariteitsbezwaren spelen, wordt op dit moment niet verwacht dat op dit vlak in de komende jaren grote ontwikkelingen zullen ontstaan.

Een vijfde cluster van thema’s betreft de werking van de *Economische en Monetaire Unie* (EMU), waaronder de wijze waarop de financieel-economische beleidscoördinatie in het kader van het Europese semester binnen de eurolanden functioneert (thema 24). Daarbij gaat het om het handhaven van de normen ten aanzien van begrotingstekorten en staatsschuld (thema 23), het toezicht op banken (thema 21) en de integratie, op bestuurlijke niveau, van euro- en niet-euro landen (thema 24). Dit verwachte beleid is vooral direct van belang voor de nationale overheden. Decentrale overheden kunnen met de gevolgen van dit beleid te maken gaan krijgen. In de eerste plaats via de plafonds die gelden voor de begrotingssaldi van gemeenten en de mate waarin gemeenten, buiten het Rijk om, liquide middelen kunnen aanhouden (Wet Houdbare Overheidsfinanciën en Wet Schatkistbankieren). Beperkingen voor Nederland vertalen zich dan door in beperkingen voor decentrale overheden. In de tweede plaats kunnen de door de Commissie voorgestelde hervormingen die voor Nederland worden voorgesteld, mede betrekking hebben op de rol en het functioneren van decentrale overheden. We komen hierop nog terug, aangezien de onderwerpen die in het kader van het Europese semester kunnen worden aangestipt, niet in dit onderzoek zijn verkend. De mate waarin die voorstellen een dwingend karakter hebben is afhankelijk van het feit of sprake is van overschrijding van de EMU normen. Dat is, op dit moment, niet aan de orde.

Een mogelijk *trans-Atlantisch handelsakkoord* tussen de EU en de Verenigde Staten (TTIP), met versoepelde douane-regels en een erkenning van productstandaarden is een belangrijk thema voor de nieuwe Commissie (thema 26). Daarbij wordt wel de zorg uitgesproken dat het sluiten van handelsakkoorden niet mag betekenen dat een aantal belangrijke Europese standaarden op het terrein van veiligheid, gezondheid, sociaal beleid en de bescherming van data (thema 27) in het gedrang komt. Het akkoord met de Verenigde Staten wordt door Europese partijen als EVP en ALDE gesteund.

Op het terrein van *veiligheid* en *justitie* wordt door Europese partijen als EVP en PES ingezet op een versterking van de bewaking van de Europese grenzen. Verder wordt, ook door Juncker, verdere samenwerking op het gebied van criminaliteitsbestrijding beoogd, met accenten op georganiseerde

misdaad, mensensmokkel en cybercrime (thema 32). Ondanks de politieke aandacht voor die thema's is het de vraag of die problemen op Europees niveau worden aangepakt. Het verzet vanuit lidstaten, op basis van subsidiariteitsgronden, tegen het instellen van een Europees Openbaar Ministerie (thema 34) illustreert dat. De Unie heeft beperkte competenties op dit beleidsterrein, wat een Europese aanpak bemoeilijkt. Anderzijds werd aangegeven dat onvoorziene incidenten, zoals de recente terroristische daden in Parijs, de Europese aandacht voor juridische samenwerking in een stroomversnelling kunnen brengen.

Naast een oproep tot een grotere Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en justitie, bevat het programma van de Commissie-Juncker een statement over de bestrijding van *discriminatie* (thema 29) en de bescherming van *fundamentele mensenrechten* (thema 28). Hoewel de nieuwe Commissie daarop inzet, hebben die thema's volgens sommige EP-leden op dit moment geen hoge prioriteit.

*Asiel en migratie* is een cluster van thema's in tabel 2 (thema's 33, 35 en 36). Ondanks de urgentie van dit probleem worden op Europees niveau geen grote beleidsveranderingen verwacht. Omdat het immigratiebeleid recentelijk is hervormd zal de nadruk meer op de uitvoering komen te liggen (thema 35). Wel laat het Europees asielbeleid sporen na op lokaal niveau, alhoewel dat per gemeente sterk kan verschillen. Daarbij kan worden gedacht aan de administratieve werkdruk, de inrichting van de opvang en de bestrijding van overlast. Naast de bescherming van de Europese grenzen (thema 33) en de opvang van vluchtelingen afkomstig uit niet-Europese landen (thema 36), is op Europees niveau, zoals we eerder al hebben aangegeven, de regulering van arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie een prioriteit.

Uit het beleidsprogramma van de Commissie-Juncker blijkt een grote steun voor een grotere Europese samenwerking op het gebied van *veiligheid, defensie en diplomatie*. Daarbij wordt onder meer gestreefd naar verdere samenwerking bij de inkoop van defensiemateriaal (thema 37) en het continueren van de Europese Dienst voor Extern Optreden (thema 38). De Commissie bevriest verdere uitbreiding van de EU met uitzondering van de landen in het Westelijke deel van de Balkan (thema 39). Tegelijkertijd zijn dit thema's die geen invloed zullen hebben op de rol- en taakverdeling binnen het Nederlandse openbaar bestuur.

Het laatste thema is *democratie*, waaronder verschillende onderwerpen schuil gaan. Zo roept de EVP op tot een herziening van het Europees Burgerinitiatief om de Europese burger een grotere stem te geven (thema 45). Hoewel dit standpunt geen steun heeft ontvangen van de nieuwe Commissie, richt de huidige Commissie-Juncker zich wel op het verkleinen van het 'democratisch tekort' door de relatie met het Europees Parlement te versterken (thema 43) en de dialoog met nationale parlementen aan te gaan (thema 46). Verder wordt gestreefd naar een verplichte registratie van lobbygroepen voor de drie Europese instellingen (thema 44). Dit laatste kan betekenen dat ook decentrale overheden zich in Brussel als lobbyorganisatie moeten laten registreren (en in een aantal gevallen ook al hebben gedaan).

Bij onze analyse van de verschillende politieke thema's die de komende jaren op Europees niveau een rol kunnen gaan spelen, plaatsen wij drie kanttekeningen. In de eerste plaats gaan wij in op de prioriteiten die veelal bedoeld zijn om tot *Europese wetgeving* te gaan leiden. Thema's kunnen ook via andere wegen dan het wetgevingsproces op de politieke agenda terecht komen. In de interviews is daarover gesproken,

waarbij is aangegeven dat het lastig is om die onderwerpen goed te overzien. Een belangrijke weg in dit kader is het Europese semester. Gesteund door lidstaten formuleert de Europese Commissie jaarlijks, als onderdeel van het Europese semester, specifieke hervormingsvoorstellen aan de lidstaten. In het kader van het functioneren van de EMU is daar even bij stilgestaan. De mate waarin die aanbevelingen een rol moeten gaan spelen in het nationale beleid is, binnen het formele kader, afhankelijk van de financiële situatie van de betreffende lidstaat. Maar door de thema's te benoemen en daarover aanbevelingen te doen, staan deze wel al op de politieke agenda. Een andere weg zijn de uitspraken van het Europese Hof van Justitie die gevolgen kunnen hebben voor de werking of interpretatie van reeds vastgestelde wetgeving.

In de tweede plaats hebben wij ons in dit onderzoek gericht op het maken van een inschatting van het *politieke belang* of *prioriteit* van thema's en niet zozeer de *haalbaarheid* van mogelijke wetgevingsinitiatieven. Bij dit laatste gaat het om de mate waarin de verschillende lidstaten, naast de partijgroeperingen in het Europese Parlement, die initiatieven zullen gaan steunen. Dat is nog niet bekend en zal ook afhangen van de inhoud van die concrete voorstellen.

In de derde plaats is het denkbaar dat bepaalde Europese thema's voor Nederland, en in het bijzonder decentrale overheden, relevant zijn waarvoor *niet of niet zonder meer nieuwe wetgeving* in de maak is. Die thema's maken geen onderdeel uit van onze inventarisatie. Daarbij kan het gaan om de verdeling van middelen in het kader van bepaalde fondsen of het aanvragen van Europese subsidies. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het INTERREG-programma dat vooral regionale samenwerking tracht te bevorderen op het terrein van economische groei en innovatie. Dat programma is zeer relevant voor decentrale overheden.<sup>14</sup> Ook zijn, in dit kader, mededelingen van de Europese Commissie relevant die meer in de sfeer van 'uitvoering in brede zin' liggen.<sup>15</sup> Het gaat dan om het aanreiken van een nadere specificatie of interpretatie van Europese wetgeving die al eerder is vastgesteld. Een voorbeeld is de ontwerpmededeling over staatssteun waarvoor de Commissie in 2014 een consultatie met mogelijke belanghebbenden heeft georganiseerd. Tenslotte zijn ook beleidsevaluaties van bestaande richtlijnen belangrijk. De beleidsevaluaties zijn een onderdeel van het streven naar administratieve lastenverlichting door vereenvoudiging van Europese regels (zie thema 14). Een voorbeeld is de zogenoemde 'fitness check' op de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Wijzigingen van die richtlijnen kunnen invloed hebben op de werkzaamheden van decentrale overheden.

Deze beperkingen geven aan dat het denkbaar is dat op basis van de gekozen methode bepaalde thema's die wel voor de Rijksoverheid en/of decentrale overheden belangrijk zijn, niet naar voren zijn

---

<sup>14</sup> Zie verder <http://www.interreg4c.eu/>.

<sup>15</sup> We hebben de voorkeur om over 'uitvoering in brede zin' te spreken aangezien het in dit geval nog steeds gaat om regelgeving, maar deze vloeit voort uit de algemene verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van Europees beleid. 'Uitvoering' in de zin van het daadwerkelijk trachten de doelstellingen van dit beleid via de inzet van verschillende instrumenten te realiseren, komt pas later in het Europese beleidsproces aan de orde en is veelal in handen van uitvoeringsorganisaties in de lidstaten. Zie voor verschillende definities rondom uitvoering, Esther Versluis (2007) 'Even Rules, Uneven Practices: Opening the 'Black Box' of EU Law in Action', *West European Politics* 30: 50-67.

gekomen. Weliswaar is die vraag nadrukkelijk ook aan de experts die aan dit onderdeel hebben meegewerkt voorgelegd (en dat heeft niet tot belangrijke bijstellingen geleid), maar het valt niet uit te sluiten.

#### **4. De waardering van de nieuwe Europese prioriteiten door het Rijk**

De verschillende Europese thema's zijn vervolgens beoordeeld in het licht van de visie van de Rijksoverheid, en in het bijzonder het huidige kabinet. Daarbij gaat het vooral om onze indruk van de visie van de huidige coalitiepartijen op de nieuwe prioriteiten van de EU gebaseerd op documentenonderzoek en interviews. Worden bepaalde thema's gesteund of niet, en in hoeverre vindt de Rijksoverheid, en in het bijzonder het kabinet, dat die thema's via Europees of juist nationaal beleid moeten worden aangepakt? In dit onderzoek hebben wij ons laten leiden door de algemene thema's die op Europees niveau zijn geïnventariseerd. Verder moet worden bedacht dat het officiële Nederlandse standpunt pas bij het publiceren van concrete Commissievoorstellen wordt uitgewerkt.

De resultaten van onze analyse zijn samengevat in bijlage 2. Daarbij gaat het om de indruk van hoe de Nederlandse Rijksoverheid de verschillende Europese thema's die op basis van ons onderzoek zijn geïnventariseerd waardeert. Die indruk is gebaseerd op de methode die in dit onderzoek is gevolgd, dat wil zeggen, door documentenanalyse aangevuld met validerende expertinterviews.

Zoals eerder aangegeven vormen economische groei, werkgelegenheid en (duurzame) investeringen een belangrijke agenda van de Europese Commissie en belangrijke thema's binnen de EU. De indruk is dat het kabinet positief staat tegenover investeringsplannen die groei, werkgelegenheid en duurzaamheid bevorderen.<sup>16</sup> In het regeerakkoord komen deze thema's veelvuldig terug, met name met het doel om het concurrentievermogen van de Nederlandse economie te versterken. Met het oog hierop worden de pijlen gericht op de innovatiekracht van het bedrijfsleven en zullen de kennisinstellingen en de overheid optimaal worden gericht op de transitie naar een duurzame economie en groene groei.<sup>17</sup> Hoewel dit ook binnen de EU een belangrijk thema is, volgt, volgens de respondenten, het kabinet dit kritisch vanwege vragen rondom subsidiariteit en proportionaliteit. De aanpak van de werkloosheid en het investeren in het midden- en kleinbedrijf zijn onderwerpen waarvan de indruk bestaat dat het kabinet vindt dat die, om

---

<sup>16</sup> Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 23 januari 2015 over Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van lidstaten van de Europese Unie, *Kamerstukken II 2014/15*, 22112, 1940, p. 6 (*Brief werkprogramma Commissie 2015*). Zie specifiek over dit dossier Brief van de ministers van Financiën en Economische Zaken van 26 november 2014, *Kamerstukken II 2014/15*, 21501-07, 1202 (*Brief investeringsplan voor Europa 2014*). Ook is het thema 'groei en banen' een van de hoofddoelstellingen van het komende Nederlandse voorzitterschap. Zie Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 28 januari 2015 over de Inhoudelijke voorbereidingen Nederlands EU-voorzitterschap 2016, *Kamerstukken II 2014/15*, 34139, 1, p. 2-3 (*Brief Nederlands voorzitterschap 2015*).

<sup>17</sup> Zie de bijlage bij de Brief van de Informatie van 29 oktober 2012 over de Kabinetsformatie 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 33410, 15, p. 8-9 (*Regeerakkoord 2012*). Ook als Regeerakkoord (2012) 'Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PvdA', via: <http://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf> (laatst geraadpleegd op 4 maart 2015).

effectief te zijn, vooral nationaal moeten worden geregeld, en bij voorkeur niet op Europees niveau geïnitieerd moeten worden. Vanuit Nederlands perspectief is voor de EU met name een ondersteunende en faciliterende rol weggelegd. Daarbij gaat het om het versoepelen van wet- en regelgeving, het afschaffen van tegenwerkende voorschriften (denk aan de ‘Better Regulation’ agenda van de Commissie: zie thema 8 in tabel A) en het beschikbaar stellen van fondsen (waaronder het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) en het Europees Sociaal Fonds (ESF)) waarmee nationale overheden de ruimte krijgen het beleid verder uit te voeren.

Aan de uitvoeringskant wordt door de respondenten verwacht dat ten aanzien van deze onderwerpen een grote rol is weggelegd voor decentrale overheden. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van economische groei, door de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf de ruimte te geven. Ook voor de aanpak van werkloosheid en het stimuleren van banengroei hebben decentrale overheden belangrijke functies. De komende jaren zal met name werkgelegenheid in grootstedelijke gebieden aangemoedigd worden, en dit zal dus ook gevolgen gaan hebben voor de Nederlandse Agenda Stad in samenhang met de ‘Urban Agenda’.

Het vormen van een digitale gemeenschappelijke markt, waarbinnen Europese normen worden gesteld op het gebied van telecom, auteursrecht, databescherming en consumentenrecht, wordt door het kabinet, zo is de indruk bij de respondenten, in principe positief ontvangen. Hoewel het kabinet deze initiatieven ‘toejuicht’, wordt in de waardering van het nieuwe werkprogramma van de Commissie vooral aandacht gevraagd voor het bevorderen van ‘e-commerce’, cybersecurity, een spoedige invoering van ‘roam like at home’ en netwerkneutraliteit.<sup>18</sup> Verder gaat de ontwikkeling van een digitale gemeenschappelijke markt gepaard met enige voorzichtigheid aan de Nederlandse zijde over de privacy van Nederlandse burgers en de bescherming van data (thema’s 9 en 14 in tabel A, bijlage 2). Daarvoor zijn nadere afspraken nodig. De invloed op decentrale overheden, zo wordt verwacht, zal vooral betrekking hebben op e-overheid en het gebruik en opslaan van data.

Het streven naar energiezekerheid, het vormen van een gemeenschappelijke energiemarkt en een efficiënter gebruik van energie zijn belangrijke pijlers van de Energie Unie. Dit houdt in dat er geïnvesteerd wordt in energie-infrastructuur en interconnectiviteit (thema 2 in tabel A en thema 1 in tabel B, beide in bijlage 2). Daar werkt het kabinet graag aan mee en “onderschrijft de aandacht die de Commissie daarvoor heeft”.<sup>19</sup> Nederland is immers een actieve speler binnen de Energie Unie. Dat is wel een redelijk recent standpunt, waarover voorheen minder werd gesproken. Door de onrust in Oekraïne—waaronder de vliegtuigramp met de MH-17 afgelopen zomer—en de daarop volgende sancties vanuit de EU zijn de gasleveranties door Rusland aan de EU minder vanzelfsprekend geworden. Daarmee is een grotere nadruk komen te liggen op vermindering van afhankelijkheid en het verbeteren van de energievoorziening binnen Europa. De EU wil het aantal verschillende leveranciers vergroten en beziet bijvoorbeeld de mogelijkheden van alternatieve gaspijpleidingen vanuit landen rondom de Kaspische zee. De indruk is dat het kabinet duidelijk positief staat tegenover meer Europese investeringen in de

---

<sup>18</sup> *Brief werkprogramma Commissie 2015*, p. 7.

<sup>19</sup> *Brief werkprogramma Commissie 2015*, p. 8.

energiemarkt. Het gaat daarbij met name om investeringen in duurzaamheid en het verhogen van de onafhankelijkheid van de Europese energievoorziening. De energie-infrastructuur is daarbij van groot belang, omdat de energienetwerken uitgebreid moeten worden om energie, waaronder duurzaam opgewekte energie, binnen Europa op efficiënte wijze te kunnen transporteren.

Wat betreft het streven naar klimaat-neutrale investeringen en het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen is de indruk dat het kabinet kritisch positief is. Bij het Europese streven om energy-efficiëntie te verhogen met behulp van recycling, hergebruik en verhoogde efficiëntie in het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, kan gebruik gemaakt worden van resultaatverplichtingen. Het kabinet is daarover kritisch omdat die verplichtingen ook kunnen betekenen dat consequenties worden verbonden aan het niet halen van bepaalde doelstellingen. De eerdere ervaringen met de introductie van het energielabel voor woningen laten zien dat de uitvoering van die verplichtingen lastig kan zijn. De uitvoering kan verder grote gevolgen hebben, ook voor decentrale overheden. Indien op Europees niveau wordt besloten om de normen voor energieverbruik verder aan te scherpen en verplicht te stellen, dan heeft dat invloed op bijvoorbeeld de vergunningverlening bij nieuwbouwprojecten en het beheer van gemeentelijke gebouwen. Verder zal de gemeente de wettelijke plicht hebben toe te zien op de naleving ervan. Daarbij komen aspecten als de kwaliteit van toezicht maar ook de mogelijke handhavingsmogelijkheden aan de orde.

Het kabinet 'verwelkomt' de versterking van de interne markt waarbij het vooral gaat om het verder benutten van de mogelijkheden van het vrije verkeer van goederen en diensten (zie thema 5 in tabel B, maar ook thema 9 in tabel A en thema 4 in tabel B). Deze maatregelen worden noodzakelijk geacht om de economische groei in Europa te versterken.<sup>20</sup> De indruk is dat het kabinet vindt dat de primaire verantwoordelijkheid van de inrichting van de interne markt, met name als het gaat om publieke en semipublieke sectoren, door de lidstaten zelf moeten worden aangepakt. Zodra de EU besluit tot aanpassing van de regelgeving, zal dat leiden tot een wijziging van de nationale wet- en regelgeving. Dat kan ook gevolgen hebben voor Nederlandse decentrale overheden, omdat zij te maken kunnen gaan krijgen met veranderingen ten aanzien van bijvoorbeeld aanbestedingsprocedures.

Over de Europese plannen om te komen tot gemeenschappelijke regels tot vermindering van belastingfraude en belastingontduiking is de indruk dat het kabinet daarover positief is (thema 7 in tabel A). Hoewel daar lang geen duidelijk standpunt over werd ingenomen, wil het kabinet dat nu met Europa aanpakken.<sup>21</sup> De plannen van de Commissie-Juncker lijken wat dat betreft dus gesteund te worden, met name als het gaat om de nationale uitwisseling van gegevens. Over het verschuiven van de belastingbasis van arbeid naar andere grondslagen is de indruk dat dit door het kabinet wordt gesteund (bijvoorbeeld thema 3 in tabel B). Over de Europese thema's om belastingen meer te harmoniseren (thema 7 in tabel A) lijkt het kabinet een stuk kritischer te zijn. Daarbij wordt getwijfeld aan de proportionaliteit van dergelijke maatregelen op Europees niveau.

---

<sup>20</sup> Zie ook *Regeerakkoord 2012*, p. 13.

<sup>21</sup> Zie ook de *Briefwerkprogramma Commissie 2015*, p. 11.

Het kabinet steunt de stapsgewijze totstandkoming van de Europese bankenunie. Naar verwachting zal dit het functioneren van de EMU en de interne markt versterken. Wegens de openheid van de Nederlandse economie en de focus op internationale handel, heeft Nederland een groot belang bij de Europese regels en het toezicht op banken.<sup>22</sup> Dat geldt ook voor financiële instellingen die geen bank zijn, maar wel een grote invloed kunnen hebben op de werking van financiële markten.<sup>23</sup> Tegelijkertijd zijn dit thema's waarvan geen invloed wordt verwacht op taken die door decentrale overheden worden uitgevoerd.

In het licht van het bevorderen van economische groei ondersteunt het kabinet het streven van de Unie naar handelsverdragen, in het bijzonder het 'Transatlantic Trade and Investment Partnership' (TTIP) met de Verenigde Staten (thema 13 in tabel A). Daarbij speelt wel het voorbehoud mee, zoals ook door de Commissie is geformuleerd, dat Europese standaarden op het terrein van veiligheid, gezondheid, milieu, sociaal beleid en privacy gevrijwaard worden (thema 7 in tabel B). Het sluiten van dergelijke verdragen vindt het kabinet belangrijk, zo blijkt uit het onderzoek, ook wanneer het gaat om andere partners (thema 7 in tabel C).<sup>24</sup> In het algemeen wordt verwacht dat deze verdragen, waarbij Nederland als lidstaat is betrokken, slechts in indirecte zin invloed kunnen hebben op decentrale overheden. Daarbij kan worden gedacht aan het faciliteren van het bedrijfsleven bij de groeimogelijkheden die deze verdragen bieden.

Op het terrein van justitie en veiligheid staan thema's als grenscontrole, terrorisme, georganiseerde misdaad en 'cybersecurity' centraal. Dat zijn thema's waar het kabinet positief is over de samenwerking op Europees niveau (zie thema 15 in tabel A). Uit onze interviews bleek verder dat de rol die de gemeente hierbij speelt niet onderschat moet worden. Zeker wanneer het gaat om de gevolgen van deze problemen zoals de opvang van slachtoffers van mensensmokkel en gedwongen prostitutie.

Het ontmoedigen van discriminatie op grond van nationaliteit, geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienstige overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid wordt, zo is de indruk bij de respondenten, binnen de Rijksoverheid als belangrijk beschouwd. Het kabinet ziet hierin een prominente rol voor de EU, die zich daarvoor moet blijven inzetten. Met betrekking tot de uitvoering blijft daarbij een rol weggelegd voor decentrale overheden als het bestuurlijk niveau waarop de burger vaak direct met de overheid in contact treedt.

Mobiliteit en migratie zijn belangrijke thema's op de Europese politieke agenda. De EU zet zich bijvoorbeeld in op het bevorderen van arbeidsmobiliteit (thema's 5 en 6 in tabel A), waarbij volgens de respondenten het kabinet kritisch positief is en geneigd is om daar vooral een eigen, nationale invulling aan te willen geven. Ten aanzien van onder andere de herziening van de richtlijn van toegang van hoogopgeleide onderdanen uit niet EU-landen (zgn. 'blauwe kaart'), geeft het kabinet aan te hechten aan de nationale kennismigrantenregeling. Steun aan een Europese regeling wordt alleen gegeven "mits die net zo eenvoudig en aantrekkelijk is als de huidige nationale regeling".<sup>25</sup> Het kabinet blijft dus kritisch

---

<sup>22</sup> Zie ook *Regeerakkoord 2012*, p. 11.

<sup>23</sup> *Brief werkprogramma Commissie 2015*, p. 10.

<sup>24</sup> *Brief werkprogramma Commissie 2015*, p. 5.

<sup>25</sup> *Brief werkprogramma Commissie 2015*, p. 15.

over de negatieve effecten van Europese arbeidsmigratie. Vanuit de optiek van een eerlijk en sociaal beleid, moeten volgens het kabinet schijnconstructies worden aangepakt en sociale ‘dumping’ van buitenlandse werknemers worden voorkomen. Dat levert steun op wanneer ook Europa die ongewenste effecten van arbeidsmobiliteit wil aanpakken. Decentrale overheden hebben, volgens de respondenten, in de uitvoering vooral met de onbedoelde en vaak negatieve gevolgen van mobiliteit te maken. Daarnaast hebben decentrale overheden, vooral in de grensregio’s, te maken met problemen rondom grensoverschrijdend werken en wonen.

Ook wat betreft een gemeenschappelijk Europees asielbeleid stelt het kabinet zich kritisch op (thema’s 10 en 11 in tabel B). Het kabinet lijkt een meer geharmoniseerde uitvoering van dit beleid in andere landen te ondersteunen, maar lijkt geen grote behoefte te hebben het eigen beleid verder aan te passen. Verder blijft het kabinet kritisch ten aanzien van de wijze waarop de opvang van vluchtelingen moet plaatshebben. De uitvoering van asielbeleid is een taak waarbij decentrale overheden een belangrijke rol hebben. De opvang van vluchtelingen en asielzoekers wordt immers door gemeenten uitgevoerd. Dit is versterkt door recente uitspraken van de centrale raad van beroep die stelde dat de gemeente Amsterdam de verantwoording dient te nemen om ten minste te zorgen voor ‘bed, bad en brood’ voor (uitgeprocedeerde) asielzoekers in de gemeente.

Ook is de indruk dat het kabinet veel waarde hecht aan een transparante, open Europese Unie, zowel met betrekking tot wetgeving, waarbij nationale parlementen een grotere rol zouden moeten spelen, als in de contacten tussen de Europese instellingen met stakeholders en lobbyisten. Decentrale overheden krijgen met dit laatste te maken zodra zij als lobbyisten in Brussel actief zijn. Verder vindt ook het kabinet dat veel Europese wetgeving simpeler kan, zodat de administratieve lasten worden verlaagd. Dit geldt met name op decentraal niveau waar, zo is de indruk, de Europese regelgeving voor veel extra administratieve lasten zorgt.<sup>26</sup>

Een aantal thema’s in de tabellen komt overeen met wetgevingsinitiatieven die door de Tweede Kamer als ‘prioritair’ zijn aangemerkt.<sup>27</sup> Het gaat daarbij om dossiers die de Tweede Kamer heeft aangemerkt als thema waarover men zich goed wil laten informeren, ook via het kabinet, en waarvoor een behandelvoorbehoud wordt overwogen. Ook kunnen deze dossiers aanleiding zijn tot het maken van een formeel subsidiariteitsbezwaar in het kader van de ‘gele kaart’ procedure.<sup>28</sup> De thema’s waarop deze

---

<sup>26</sup> Het vereenvoudigen van wet- en regelgeving (‘een Unie die zich richt op hoofdzaken’) en het vergroten van de legitimiteit (‘een Unie die verbindt’) zijn twee van de drie prioriteiten die het kabinet voor komende EU-voorzitterschap heeft geformuleerd. Zie de *Brief Nederlands voorzitterschap 2015*, p. 3-4.

<sup>27</sup> Zie Brief van de Vaste commissie voor Europese Zaken van 3 maart 2015 over Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, *Kamerstukken II 2014/15*, 22112, 1943 (*Brief prioritaire voorstellen 2015*). De vorige versie is te vinden als Brief van 16 december 2013, *Kamerstukken II 2013/14*, 22112, 1750.

<sup>28</sup> Zie over het gebruik van deze procedure, Steunenberg 2014, p. 343-346. Zie voor de toepassing van deze procedure in Nederland ook P. Kiiver, ‘Nationale parlementen en Europese wetgeving: de Staten-Generaal als de Raad van State van Europa’, *RegelMaat* 2010, p. 182-201 en P. Kiiver, ‘De subsidiariteitstoets: analyse, ervaringen en aanbevelingen’, *RegelMaat* 2011, p. 315-326. Voor een reactie



prioritaire dossiers betrekking hebben zijn in de tabellen 3, 4 en 5 aangegeven met een dubbele asterisk (\*\*).

Een belangrijk onderwerp voor de Tweede Kamer is het thema *arbeidsmobiliteit*, waarover het werkprogramma van de Commissie een aantal voorstellen omvat, waaronder maatregelen om de mobiliteit van werknemers afkomstig uit andere EU-lidstaten te vergroten (zie de thema's 5 en 6 in tabel A; thema 18 in tabel C). Hieronder vallen de coördinatie van sociale zekerheidssystemen, een aanpassing van de detacheringsrichtlijn en een versterking van het Europese arbeidsbemiddelingsorgaan EURES.

Een tweede belangrijk thema voor de Kamer betreft de *Europese Migratieagenda* dat uit verschillende maatregelen bestaat, inclusief maatregelen om de kennis-immigratie te vergroten (zie thema 5 in tabel A en thema's 10 en 11 in tabel B). De beoogde maatregelen richten zich verder op een grotere samenwerking tussen EU-lidstaten wat betreft de bestrijding van mensenhandel en op een grotere solidariteit tussen lidstaten wat betreft het opnemen van immigranten. Daarnaast beoogt de Europese migratieagenda een grotere samenwerking met derde landen. De kennismigrantenrichtlijn uit 2009, die de voorwaarden schept voor de toegang en het verblijf van burgers uit derde landen, wordt herzien. De Kamer heeft ook de herziening van de *visumverplichting voor EU* als prioritair aangemerkt.<sup>29</sup> Die ontwerpmaatregel geeft een lijst met derde landen waarvan de onderdanen bij aankomst in de EU in het bezit van een visum moeten zijn. Dit voorstel wordt uitgewerkt op het moment dat het Europees Hof van Justitie een uitspraak heeft gedaan.

Andere prioritaire dossiers die aansluiten op de Europese thema's zijn het pakket voor het ontwikkelen van de *digitale gemeenschappelijke markt* (zie thema 9 in tabel A), het strategisch kader voor de *Energie Unie* (zie thema 3 in tabel A), het actieplan ter bestrijding van *belastingontduiking en fraude* (zie thema 7 tabel A) en het pakket om het doel de *EMU* te verdiepen (zie de thema's 11 en 12 tabel A).

Treffend is dat een aantal van deze dossiers overeenkomt met thema's waarover het kabinet ook kritisch is. Dat zijn arbeidsmobiliteit, migratie, de toepassing van de EMU-normen en mogelijke aanpassingen op het terrein van sociale zekerheid in het licht van mobiliteit. Verder heeft de Tweede Kamer belangstelling voor de verdere ontwikkeling van de Energie Unie, maatregelen ten aanzien van belastingontduiking en de ontwikkeling van een digitale gemeenschappelijke markt. De indruk, op basis van dit onderzoek, is dat het kabinet over de thema's positief is en het beleid verder met Europa zou willen ontwikkelen. Dat kan natuurlijk ook de uiteindelijke conclusie van de Tweede Kamer zijn, maar op dit moment wil men zich meer in deze dossiers verdiepen.

---

op Kiiver, zie J. Kester & M. Van Keulen, 'De Tweede Kamer methode: versterkte parlementaire invloed op Europese besluitvorming', *RegelMaat* 2011, 303-314.

<sup>29</sup> Zie de Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

## 5. Doorwerking naar decentrale overheden

### 5.1 Gemeenten

Gemeenten zijn actief op een breed terrein dat zich lastig met een paar steekwoorden laat vangen. Dat heeft ook te maken met het feit dat veel onderwerpen meerdere beleidsmatige invalshoeken kennen die meer integraal worden aangepakt. In ieder geval zijn ruimtelijke ordening, vervoer, milieu, veiligheid, jeugdzorg, onderwijs, maatschappelijke hulp, werk en inkomen, lokale economie, cultuur en sport thema's waarop gemeenten beleid uitvoeren.<sup>30</sup> Daarbij speelt een rol dat gemeenten dit voor een belangrijk deel, via wettelijke regelingen, door het Rijk opgedragen hebben gekregen.

**Tabel 3: De impact of the nieuwe Europese thema's op gemeenten: thema's met hoge en matige impact**

	<i>Europees thema</i>	<i>Europese prioriteit</i>	<i>Impact op de gemeente</i>
1	1. Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.	hoog	hoog
2	4. Secure energy for all member states (Europe's Energy Union), which is world leading in renewable energies	hoog	hoog
3	7. Promote labor mobility in the EU, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches	hoog	hoog
4	8. Improve the protection of workers posted in a different country by revising the posting of workers directive	hoog	hoog
5	14. Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules	hoog	hoog
6	17. Promote a connected digital single market by adopting common data protection rules, reforming our telecoms rules, modernizing copyright rules, and simplifying consumer rules for online purchases (and common data protection but included as separate issue)	hoog	hoog
7	23. Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility	hoog	hoog
8	30. Promote common data protection rules and digital privacy	hoog	hoog
9	32. Reduce cross-border crime, terrorism and organized crime, such as human trafficking, smuggling and cybercrime	hoog	hoog
10	5. Promote energy efficiency by reducing carbon emissions (notably when it comes to buildings) by using binding targets, through recycling, reuse and efficiency in the use of natural resources, and phase out environmentally harmful subsidies, including those for fossil fuel production and consumption.	matig	hoog
11	13. Promote innovation and competitiveness, especially in small and medium sized enterprises, by reconsidering and reducing existing regulations and facilitating access to finance	matig	hoog
12	35. Promote a newly agreed common asylum system in which divergences in national implementation are removed	matig	hoog
13	2. Support a sustainable economy that respect the natural environment	laag	hoog
14	53. Promote the setting of standards for providing care for elderly	laag	hoog
15	26. Promote a free trade agreement with the USA	hoog	matig
16	48. Promote that companies invest in research and development	hoog	matig
17	12. Promote tax reforms that shift tax base away from labor	matig	matig
18	18. Complete the internal market in products and services and make it the launch pad for our companies (including agriculture) to thrive in the global economy	matig	matig

<sup>30</sup> Zie ter illustratie van die verscheidenheid, de onderwerpen die de VNG noemt op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex>.

19	36. Provide support to member states and third country authorities in dealing with refugees and asylum requests in emergency situations	matig	matig
20	29. Discourage discrimination on the basis of nationality, sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation, or with regard to people belonging to a minority	laag	matig

Toelichting: de (tweede) nummering van de thema's correspondeert met de nummering in tabel 2. Zie voor een volledig overzicht de tabel in bijlage 3.

Een aanzienlijk deel van de Europese politieke thema's hebben daarom invloed op gemeenten. Van de circa 55 geïdentificeerde thema's, zijn er 20 die 'hoog' of 'matig' scoren in termen van de invloed. Vanzelfsprekend zijn die scores en daarmee de indruk hoe de verschillende Europese thema's gemeenten beïnvloeden gebaseerd op de interviews die wij hebben gehouden. Tabel 3 geeft een overzicht. Een volledig overzicht is opgenomen in bijlage 3.

Voor gemeenten is de mogelijkheid om meer te kunnen *investeren* in infrastructuur, duurzaamheid, onderwijs en innovatie, zoals de Commissie-Juncker dat voorstaat, belangrijk (thema 1 in tabel 3). Dat is wel afhankelijk van de vraag hoe, binnen het stimuleringsfonds, verdere accenten zullen worden gelegd. Naast onderwijs en innovatie (zie ook thema 16) is het stimuleren van duurzame energie (zie ook thema 2) één van de onderwerpen. Met name wanneer de productie van energie naar meer decentrale vormen verschuift, kan dat voor gemeenten gevolgen hebben. Terwijl netwerkbedrijven zullen worden geconfronteerd met zeer complexe problemen rondom het transport en de distributie van elektriciteit, heeft decentrale productie van energie, waarbij consumenten door middel van zonne- of windenergie zelf duurzame energie opwekken, een invloed op de leefomgeving. Daarbij kan het gaan om veranderingen in het landschap, maar ook milieudruk in de vorm van geur en geluid (bijvoorbeeld bij windmolens). Gemeenten krijgen daarmee te maken, naast de faciliterende rol die zijn spelen bij het stimuleren van de lokale economie en het zoeken naar draagvlak voor initiatieven voor een meer duurzaam energiegebruik.

Bij het stimuleren van een efficiënter *energiegebruik* en het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, hebben gemeenten ook een rol (thema 10). Bindende doelstellingen ten aanzien van de energie-efficiëntie van gebouwen zijn opgenomen in de bestaande (bouw-)regelgeving waarop gemeenten toezicht houden. Verdere recycling en hergebruik hebben invloed op de lokale afvalverzameling, waarbij de indruk bestaat dat Nederland 'voorloopt'. Toch kan een verdere nadruk op het meer gescheiden inzamelen van afval grote gevolgen hebben voor het huidige systeem van afvalinzameling.

Een ander cluster dat grote invloed op de taken van gemeenten heeft, is *arbeidsmobiliteit en arbeidsmigratie* (thema's 3 en 4). In het licht van de werkloosheidsbestrijding, is het van belang dat vraag en aanbod zonder veel belemmeringen elkaar weten te bereiken. Dat kan sommige gemeenten, bijvoorbeeld in de grensregio's, helpen bij het verminderen van de werkloosheid of het vervullen van vacatures. Daarbij spelen de knelpunten rondom grensarbeid een rol. Gemeenten kunnen ook te maken krijgen met werknemers die niet uit de regio komen en zich voor langere tijd in de gemeente willen vestigen. Dat heeft niet alleen gevolgen voor taken als het creëren van voldoende woonruimte, maar ook bij het tegengaan van misbruik, uitbuiting en het opsporen van illegale arbeidsbureaus. In dat kader speelt ook de gemeentelijke bevoegdheid om onveilige, slecht onderhouden panden en te hoge huurprijzen aan

te pakken, en boetes uit te schrijven aan malafide huurders. Wel wordt geconstateerd dat gemeenten in grote, stedelijke gebieden hier naar verwachting meer mee te maken zullen krijgen dan op het platteland.

Hieraan gerelateerd is het *gemeenschappelijke asielbeleid* dat, wat betreft de gevolgen, een hoge impact op gemeenten kan hebben (thema 12). Gelet op recente uitspraken van de Raad van Europa over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers en de wijze waarop dat in Nederland is georganiseerd, zullen gemeenten zich moeten inzetten om opvang te regelen zodat asielzoekers in ieder geval zijn voorzien van ‘bed, bad en brood’.

Door de respondenten is aangegeven dat het streven naar het verminderen van de *administratieve lastendruk* en het vereenvoudigen van Europese regels (thema 5) grote gevolgen voor gemeenten kunnen hebben, zowel in positieve als negatieve zin. Daarbij moet worden bedacht dat ook Nederlandse wet- en regelgeving die op basis van deze Europese regels is geformuleerd, moet worden gewijzigd om die positieve effecten te realiseren. Het vereenvoudigen van bijvoorbeeld de aanbestedingsregels of de verantwoording van Europese financieringsmiddelen wordt, zo is aangegeven door de respondenten, als positief ervaren. Indien vereenvoudiging betekent dat het uitoefenen van toezicht moeilijker wordt, of mogelijke risico's ontstaan waarmee gemeenten te maken kunnen krijgen (denk aan het werk met chemische stoffen), dan kan dit thema voor gemeenten juist tot meer lasten leiden. Daarom wordt gepleit voor een ‘slimme’ aanpak waarbij een sluipende verplaatsing van die regeldruk niet aan de orde is. Verder kan een vermindering van de regeldruk helpen om het midden- en kleinbedrijf te stimuleren (thema 11). Dat kan tot verdere groei van de lokale economie kan leiden. Dat is een taak waarbij gemeenten een stimulerende en faciliterende rol hebben. Met het bedrijfsleven wordt geprobeerd om projecten te ontwikkelen, waarbij gemeenten mede een rol spelen bij het vinden van financieringsmiddelen, waaronder in de vorm van Europese subsidies.

De gemeentelijke aandacht voor de lokale economie komt ook naar voren bij thema's rondom *duurzaamheid* (thema 13; zie ook thema's 1 en 10). De gedachte is dat gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen in het stimuleren van een circulaire economie en het faciliteren van het bedrijfsleven. Op dat terrein komen onder meer aspecten van milieubeleid, ruimtelijke ordening, regionale economie en scholing bij elkaar. Denk aan de totstandkoming van de RDM campus in Rotterdam, waar onderwijsinstituten, onderzoekscentra en bedrijven samen werken aan beter techniekonderwijs, nieuwe kennis, duurzame bebouwing en gebiedsontwikkeling die nodig zijn voor de Rotterdamse haven en de stad<sup>31</sup>.

Het streven naar een *digitale gemeenschappelijke markt* in combinatie met de regels omtrent digitale privacy (thema's 6 en 8) treffen gemeenten naar verwachting vooral als gebruiker. Digitale gegevensbestanden en overheidsinformatie (open data) moeten aan de Europese standaarden voldoen. Zodra die standaarden worden gewijzigd, heeft dat ook gevolgen voor de gemeentelijke systemen. Op een aantal terreinen kan digitalisering ook om extra inspanningen aan de zijde van gemeenten vragen. Denk aan de introductie van ‘slimme’ energiemeters die op afstand worden beheerd. Dit kan handig zijn voor

---

<sup>31</sup> Zie: <http://www.rdmcoe.nl/>

bewoners, maar levert ook vragen op zodra informatie onvoldoende is afgeschermd. Dat raakt indirect de zorg van gemeenten voor een veilige leefomgeving.

Het Europese streven naar het verminderen van grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en georganiseerde misdaad, raakt gemeenten via hun betrokkenheid bij *veiligheid*. Hoewel op dit terrein sprake is van een getrapte verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij de nationale politie en de inlichtingen- en opsporingsdiensten een belangrijke rol spelen, voeren gemeenten verschillende taken uit. Daarbij kan het gaan om de inzet van gemeentelijke handhavers of stadswachten, cameratoezicht of de signalering van problemen.<sup>32</sup>

Het thema rondom *belastinghervorming* waarbij de belastingbasis van arbeid naar vermogen wordt verschoven (thema 17), lijkt in eerste instantie geen grote invloed op gemeenten te hebben. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat de mogelijke hervorming van het Nederlandse belastingstelsel, onder invloed van Europese wensen, grote gevolgen kunnen hebben voor gemeenten. Zij vrezen dat niet alleen belastingheffing kan verschuiven van arbeid naar vermogen, maar ook richting de gemeenten. Daarbij kan worden gedacht aan de onroerendezaakbelasting, die gemeenten heffen, maar ook de gevolgen van een vermindering van belastinginkomsten bij het Rijk. Verder is *ouderenzorg* via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet langdurige zorg (Wlz) een gemeentelijke taak geworden. Mogelijke veranderingen op dat terrein, waaronder het streven naar minimale standaarden (thema 14), kunnen voor gemeenten een grote invloed hebben. Hierbij moet wel worden aangetekend dat op dit moment geen duidelijke initiatieven van Europese zijde worden verwacht.

Het sluiten van verschillende *handelsverdragen* (thema 15) en daarmee het openen van nieuwe exportmarkten is voor individuele gemeenten belangrijk, afhankelijk van de lokale productiestructuur. Die verdragen kunnen soms ook indirect een invloed hebben op de taken die bepaalde gemeenten uitvoeren. Zo betekent de status van preferentieel handelspartner met de Verenigde Staten dat aan Nederland allerlei eisen worden opgelegd. In Rotterdam zijn daartoe onder meer containerscanners in de haven neergezet. Vanuit die ervaring is het dan de vraag of er met het TTIP nog weer nieuwe veiligheidseisen worden opgelegd, of dat de huidige kaders voldoende zijn.

## 5.2 Provincies

De beleidsvelden waarop de provincies in Nederland vooral actief zijn, betreffen ruimtelijke ontwikkeling, inclusief het beheer van vaarwegen en de kwaliteit van grondwater, milieukwaliteit (waaronder het stimuleren van de productie van duurzame energie), natuurbeleid, regionaal vervoer, regionale economie en monumentenzorg.<sup>33</sup> Dit takenpakket kleurt natuurlijk de mate waarin de verschillende nieuwe Europese thema's invloed hebben op deze bestuurslaag.

---

<sup>32</sup> Zie in dit verband ook 'European Forum for Urban Security' (EFUS), een Europees beleidsnetwerk waarin verschillende gemeenten informatie en 'best practices' uitwisselen ten aanzien van veiligheidsvraagstukken.

<sup>33</sup> Zie voor meer informatie, <http://www.ipo.nl/>.

Voor provincies, zo blijkt uit onze analyse, is een aantal Europese thema's belangrijk. Vanzelfsprekend is dat gebaseerd op de interviews die wij hebben gehouden. Tabel 4 geeft een overzicht van thema's die 'hoog' of 'matig' scoren in termen van hun invloed op provincies. Een volledig overzicht is opgenomen in bijlage 3.

Van de in totaal 11 belangrijke thema's die wij hebben geïdentificeerd, zijn de eerste drie thema's wellicht de meest belangrijke (thema's 1-3 in tabel 4). Dat zijn prioriteiten van de Commissie-Juncker waarbij economische groei en werkgelegenheid moet worden bevorderd in samenhang met innovatie, duurzaamheid en een vereenvoudiging van de wet- en regelgeving. Deze prioriteiten komen binnen de provincie aan de orde bij het verder stimuleren van de regionale economische ontwikkeling, met raakvlakken naar ruimtelijke ontwikkeling en natuurbeleid. Het belang van natuurbeleid—een van de beleidsterreinen van de provincie—wordt ook duidelijk op basis van het belang dat aan thema 6 wordt gehecht. Economische ontwikkeling wordt, in dat kader, gekoppeld aan duurzaamheid en de 'circulaire' economie waarin 'slimme' (*smart*) combinaties worden gemaakt.

**Tabel 4: De impact of the nieuwe Europese thema's op de provincies: thema's met hoge en matige impact**

	<i>Europees thema</i>	<i>Europese prioriteit</i>	<i>Impact op de provincie</i>
1	1. Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.	hoog	hoog
2	14. Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules	hoog	hoog
3	48. Promote that companies invest in research and development	hoog	hoog
4	5. Promote energy efficiency by reducing carbon emissions (notably when it comes to buildings) by using binding targets, through recycling, reuse and efficiency in the use of natural resources, and phase out environmentally harmful subsidies, including those for fossil fuel production and consumption.	matig	hoog
5	13. Promote innovation and competitiveness, especially in small and medium sized enterprises, by reconsidering and reducing existing regulations and facilitating access to finance	matig	hoog
6	2. Support a sustainable economy that respect the natural environment	laag	hoog
7	49. Promote agricultural subsidies supporting environmentally friendly technology	laag	hoog
8	51. Promote sustainable fisheries	laag	hoog
9	7. Promote labor mobility in the EU, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches	hoog	matig
10	23. Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility	hoog	matig
11	18. Complete the internal market in products and services and make it the launch pad for our companies (including agriculture) to thrive in the global economy	matig	matig

Toelichting: de (tweede) nummering van de thema's correspondeert met de nummering in tabel 2. Zie voor een volledig overzicht de tabel in bijlage 3.

Op het brede terrein van regionaal economisch beleid hebben provincies vooral een stimulerende en faciliterende rol. Met andere bestuurlijke en private partners wordt geprobeerd allerlei projecten tot ontwikkeling te brengen. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld het faciliteren van de aanleg van breedbandinternet in rurale gebieden tot het hergebruik van warmte uit afvalwater. Voor de financiering van die projecten zijn fondsen belangrijk, waaronder Europese fondsen zoals Horizon 2020, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF) en INTERREG. In dat kader

is het nieuwe investeringsplan van de Commissie-Juncker belangrijk (thema 1), omdat daarmee uitvoering kan worden gegeven aan regionaal-economisch beleid. De mate waarin dit kan gebeuren is wel afhankelijk van hoe de Europese stimuleringsmaatregelen verder worden uitgewerkt en op welke wijze daarmee door de Nederlandse Rijksoverheid wordt omgegaan. In het verlengde hiervan liggen de thema's met betrekking tot het stimuleren van 'research and development' (thema 3) en duurzaamheid (thema 6). Voor wat betreft de taakuitvoering op dit terrein zijn ook de provincies gebaat bij het verminderen van de administratieve lasten en het wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving (thema 2).

De belangstelling voor het Europese *energiebeleid* (thema 4) is nauw verweven met het regionale economische beleid, het natuur- en milieubeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid waarvoor provincies een verantwoordelijkheid hebben. Dat vraagt om een meer integrale aanpak waarin elk van de beleidsdimensies een plaats heeft. Dat komt tot uitdrukking in het streven naar de 'vergroening' van de economie waarbij aandacht is voor energie-efficiency, 'slimme' oplossingen voor het energiegebruik en het hergebruik van grondstoffen, waaronder energie (bijvoorbeeld uit afvalwater). Daarop zetten provincies zich meer in, waarbij opnieuw de beschikbaarheid van fondsen een belangrijke rol speelt. Verder heeft dat beleid ook een ruimtelijke ordeningscomponent wanneer wordt gedacht aan de locatiekeuze van de windmolenparken of bedrijventerreinen in de regio.

In de regionale economie is het midden- en kleinbedrijf een belangrijke actor. In dat licht is het Europese voornemen om de innovatie en concurrentiekracht van het midden- en kleinbedrijf te stimuleren (thema 5) belangrijk voor de provincie. Daarbij gaat het voor de provincie vooral om te stimuleren en te faciliteren, waarbij het ondersteunen bij het zoeken naar financieringsmogelijkheden, waaronder de Europese fondsen, een cruciaal element is. Tegelijkertijd is dit ook een thema waarbij grenzen bestaan in de vorm van de bestaande wet- en regelgeving ten aanzien van staatssteun. Ook zetten provincies zich in om voor het midden- en kleinbedrijf nieuwe markten te openen, zodat ook de verdere uitbouw van de interne markt (thema 11) door provincies wordt gevolgd. Daarbij realiseert men zich dat dit ook kan betekenen dat de aanbestedingsregels, waarmee ook de provincie als gebruiker te maken heeft, verder kunnen worden aangescherpt.

De thema's rondom de subsidiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (thema 7) en de ondersteuning van de visserijsector (thema 8) raken provincies bij de uitvoering van hun regionaal-economisch beleid in samenhang met plattelandsontwikkeling en de aandacht voor het milieu. Dit geldt ook voor de visserij, waarbij steeds meer aandacht komt voor de kweek van vis en schaaldieren (de 'natte' veeteelt). Omdat in dergelijke projecten vaak meerdere doelstellingen worden nagestreefd—denk daarbij aan doelstellingen op het vlak van economische, technologische, sociale en/of plattelandsontwikkeling—is 'multi fund' subsidiering belangrijker geworden. Dit betekent dat bij het ondersteunen van projecten gebruik wordt gemaakt van verschillende subsidiefondsen. De provincies spelen daarbij een faciliterende en soms coördinerende rol om de aanvragers te ondersteunen.

De belangstelling voor vraagstukken rondom arbeidsmobiliteit zijn vooral ingegeven door de provinciale aandacht voor de regionale economie. Vooral problemen rondom grensarbeid, in samenhang met het Europese streven te komen tot een betere werking van de arbeidsmarkt op Europese schaal (thema 9), worden belangrijk geacht. Een aantal provincies heeft daarbij het voortouw genomen om

grensarbeiders beter te informeren door steunpunten en uiteenlopende pilots op te zetten. De provinciale aandacht wordt daarmee vooral op grensoverschrijdende, ‘regionale’ arbeidsmigratie gericht en in mindere mate op de ‘grotere’ arbeidsmigratie waarbij burgers uit andere EU lidstaten voor langere tijd naar Nederland komen. Met de onbedoelde en vaak negatieve effecten van deze vorm van arbeidsmigratie hebben gemeenten met name te maken.

De begrotingsnormen die in het kader van het Stabiliteits- en groeipact zijn afgesproken (thema 10) treffen provincies, evenals de andere decentrale overheden, indirect via de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOv) en de verplichting tot schatkistbankieren. Veranderingen van die normen, of de wijze waarop met die normen wordt omgegaan, hebben daarmee volgens de respondenten een indirecte werking naar de provinciale financiën. De provincie is hierbij als gebruiker betrokken bij de wijze waarop het Europese beleid in de komende jaren verder vorm krijgt.

### 5.3 Waterschappen

De waterschappen zijn belast met waterbeheer in brede zin. Daarbij gaat het vooral om waterveiligheid (waaronder dijkbeheer en het beheer van waterkeringen en gemalen), waterkwaliteit (zowel voor grondwater als oppervlaktewater), waterkwantiteit waarbij in de taakuitvoering aandacht is voor innovatie en het hergebruik van warmte en grondstoffen uit afvalwater.<sup>34</sup> Europese thema’s op het terrein van infrastructuur, innovatie en milieu zijn daarmee belangrijk voor waterschappen.

Uit onze analyse komt naar voren dat waterschappen belang hebben bij met name 17 van de 55 Europese thema’s. Vanzelfsprekend is dat gebaseerd op de interviews die wij hebben gehouden. Tabel 5 geeft een overzicht van de thema’s die een grote invloed op waterschappen kunnen hebben. Daarbij hebben we ons beperkt tot thema’s die ‘hoog’ of ‘matig’ scoren in termen van die invloed. Een volledig overzicht is opgenomen in bijlage 3.

Thema’s rondom *duurzaamheid* en *innovatie* zijn voor waterschappen belangrijk. Naast het ontwikkelen van ‘groene’ technologie die waterschappen zelf kunnen gaan gebruiken in het waterbeheer, is het ook belangrijk te komen tot nieuwe en mindere milieubelastende productiemethodes binnen het bedrijfsleven. Daarmee wordt voorkomen dat bepaalde stoffen in het afvalwater of het milieu terecht komen. Op dat vlak wordt door waterschappen nauw samengewerkt met kennisinstellingen en het regionale bedrijfsleven, waaronder het midden- en kleinbedrijf. Daarbij is het waterschap regelmatig de ‘launching customer’, wanneer het gaat om de toepassing van nieuwe technologie. Vanuit die rol worden de Europese thema’s rondom het bevorderen van ‘research and development’, innovatie en concurrentiekracht binnen het bedrijfsleven (thema’s 6 en 8 in tabel 5) en het gebruik van meer ‘groene’ landbouwmethodes (thema 13) belangrijk gevonden. Daarnaast zijn de waterschappen zeer bereid om hun kennis met andere partijen te delen, ook buiten Nederland, wat ertoe leidt dat zij de millennium doelstellingen, voor zover die op water betrekking hebben, ondersteunen (thema 17).

Daarnaast zijn, volgens de respondenten, verdere *investeringen* in ‘groene’ technologie belangrijk om waterzuivering en waterveiligheid op een voor burgers aanvaardbaar niveau aan te bieden (waarbij

---

<sup>34</sup> Zie voor meer informatie, <http://www.uvw.nl/themas-unie-van-waterschappen/>.



verschillende normen op Europees niveau zijn vastgesteld, denk aan de kwaliteit van drink-, zwem- en grondwater) en tegelijkertijd betaalbaar te houden. Gelet op de intensieve landbouw en industrie in Nederland is de waterzuivering een kapitaalintensieve onderneming, waarbij aan strenge milieueisen moeten worden voldaan. In dat kader wordt met grote interesse gekeken naar de eventuele mogelijkheden van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSD). Hier zouden ook mogelijkheden voor de waterschappen in kunnen liggen (thema 1). Wel wordt aangetekend dat dit plan ook kan leiden tot andere investeringsmogelijkheden, die een spanning kunnen opleveren met de taken waarvoor de waterschappen staan (denk de aanleg van breedbandkabels door waterrijke natuurgebieden). Daarnaast maken waterschappen ook gebruik van andere Europese fondsen, zoals bijvoorbeeld Horizon 2020, om duurzaamheid en innovatie met andere partners te ondersteunen. Een gerelateerd Europees thema dat voor waterschappen belangrijk is, is het streven naar een duurzame economische ontwikkeling die de natuurlijke leefomgeving respecteert (thema 10).

**Tabel 5: De impact of the nieuwe Europese thema's op de waterschappen: thema's met hoge en matige impact**

	<i>Europees thema</i>	<i>Europese prioriteit</i>	<i>Impact op het waterschap</i>
1	1. Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.	hoog	hoog
2	4. Secure energy for all member states (Europe's Energy Union), which is world leading in renewable energies	hoog	hoog
3	14. Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules	hoog	hoog
4	23. Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility	hoog	hoog
5	26. Promote a free trade agreement with the USA	hoog	hoog
6	48. Promote that companies invest in research and development	hoog	hoog
7	5. Promote energy efficiency by reducing carbon emissions (notably when it comes to buildings) by using binding targets, through recycling, reuse and efficiency in the use of natural resources, and phase out environmentally harmful subsidies, including those for fossil fuel production and consumption.	matig	hoog
8	13. Promote innovation and competitiveness, especially in small and medium sized enterprises, by reconsidering and reducing existing regulations and facilitating access to finance	matig	hoog
9	27. Protect Europe's safety, health, social and data protection standards or our cultural diversity in negotiations on free trade.	matig	hoog
10	2. Support a sustainable economy that respect the natural environment	laag	hoog
11	25. Promote and implement international trade agreements with various partners	laag	hoog
12	45. Increase citizens participation in EU through a revised Citizens' Initiative	laag	hoog
13	49. Promote agricultural subsidies supporting environmentally friendly technology	laag	hoog
14	55. Promoting and maintaining standards on medicines and health	laag	hoog
15	7. Promote labor mobility in the EU, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches	hoog	matig
16	44. Promote transparency in contact with stakeholders and lobbyists by introducing a mandatory lobby register covering all three institutions	matig	matig
17	50. Support the millennium development goals	laag	matig

Toelichting: de (tweede) nummering van de thema's correspondeert met de nummering in tabel 2. Zie voor een volledig overzicht de tabel in bijlage 3.

De aandacht voor het milieu, in het bijzonder water, klinkt ook door in het belang dat waterschappen hebben bij twee andere (groepen van) Europese politieke thema's. Het eerste cluster betreft de afspraken in het kader van *handelsverdragen* (thema's 5, 11 en 9), *standaarden ten aanzien van farmaceutische producten* (thema 14) en milieuvriendelijkere *landbouwtechnieken* (thema 13). Deze thema's hebben een directe relatie met de taken van de waterschappen op het gebied van waterkwaliteit en afvalwaterzuivering, waarbij zij proberen te voorkomen dat bepaalde schadelijke stoffen in het afvalwater terecht komen. Internationale handelsverdragen, waaronder het mogelijke verdrag met de Verenigde Staten, kunnen gevolgen hebben voor de wijze waarop met milieुरichtlijnen wordt omgesprongen. Buiten de Europese Unie gelden immers andere regels op het gebied van natuur en milieu, die doorgaans minder strikt zijn dan de richtlijnen die binnen de Europese Unie worden gehanteerd. Indien de uitkomst van die onderhandelingen ertoe leidt dat Amerikaanse bedrijven zich in Nederland mogen vestigen, en zich mogen conformeren aan andere, minder strikte normen, dan kan dit gevolgen hebben voor de hoeveelheden en de typen chemicaliën die bedrijven uitstoten. Dit betekent voor waterschappen dat sprake kan zijn van een taakverzwaring, met name wanneer het gaat om de uitstoot van schadelijke stoffen waar de zuiveringstechnieken nu nog niet op zijn berekend. Dat geldt bijvoorbeeld voor het gebruik van *medicijnen*, aangezien verschillende chemische bestanddelen ook in het afvalwater terecht komen. Dat kan een risico opleveren voor de volksgezondheid.

Ook de *landbouw* heeft een directe relatie met de kwaliteit en kwantiteit van water. De waterschappen streven ernaar om schadelijke emissies uit de land- en tuinbouw richting het oppervlaktewater te verminderen om zo aan de kaderrichtlijn water te kunnen voldoen. Bijvoorbeeld door te stimuleren dat er kennis wordt uitgewisseld over het meer efficiënt besproeien van gewassen. De belangrijkste probleemstoffen zijn nutriënten, zware metalen en gewasbeschermingsmiddelen. Europees beleid ten aanzien van het stimuleren van duurzame landbouw heeft daarmee een effect op de waterschappen, die (waarschijnlijk) te maken krijgen met een vermindering van schadelijke emissies naar het oppervlakte- en grondwater.

Het tweede cluster betreft de 'vergroening' van *energieopwekking* en een efficiënter *energiegebruik* (thema's 1, 2 en 7). Waterschappen vinden dit belangrijk en proberen via verschillende projecten energie te besparen en energie op een duurzame wijze te produceren (bijvoorbeeld uit afvalwater). Het gaat daarbij om projecten met andere partners, waarbij waterschappen één van de deelnemende partijen is. Tegelijkertijd wordt de mogelijke winning van schaliegas kritisch gevolgd, omdat dit gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater en de zuiveringstaken van waterschappen van afvalwater.

Daarnaast blijkt op basis van ons onderzoek dat waterschappen een invloed verwachten van een aantal Europese thema's die meer indirect hun werkzaamheden kan beïnvloeden. Een belangrijk thema is het streven naar een vermindering van de *administratieve lastendruk* en de vereenvoudiging van de Europese regels door de Commissie (thema 3), wat ook een effect zal kunnen hebben op waterschappen. Die regeldruk raakt de waterschappen vooral op het gebied van belastingen, aanbestedingsrichtlijnen en het consumentenrecht. Vanuit de Europese Unie ondervinden de Waterschappen specifiek hinder van de btw-heffing en de aankomende regels in het kader van de vennootschapsbelasting die gelden wanneer

waterschappen met elkaar willen samenwerken, of wanneer zij gemeenten willen assisteren. Het uitwisselen en gebruik maken van elkaars professionals over-en-weer wordt belast waardoor doelmatigheidsvoordelen te niet worden gedaan (die schaarste aan deskundigheid betekent ook dat waterschappen verdere arbeidsmobiliteit in Europa, zoals aangegeven met thema 15, volgen). Een vermindering van de regeldruk kan daarom een positief effect hebben op de waterschappen als gebruiker van die regelgeving.

Een tweede thema betreft de gevolgen van de *EMU-normen* (thema 4), zoals neergelegd in de Nederlandse wetgeving. Voor waterschappen is het vooral belangrijk dat er geen beperkingen gaan ontstaan ten aanzien van de financiering van hun, vaak kapitaalsintensieve taken op het terrein van het waterbeheer (daarbij moet worden bedacht dat waterschappen jaarlijks voor ongeveer 1 miljard euro aan investeringen doen). Een strengere normering vanuit de EU kan dan (negatieve) invloed hebben op de financieringsmogelijkheden van waterschappen.

Een derde en laatste thema zijn de nieuwe Europese initiatieven op het gebied van *burgerparticipatie* (thema 12) en *transparantie* (thema 16). Versterking van burgerparticipatie kan de politieke betrokkenheid van burgers bij overheidstaken versterken, waaronder watermanagement. Verder is het lobbyregister dat voor de Europese instellingen in ontwikkeling is vooral van praktisch belang. Ook de waterschappen zijn, evenals gemeenten en provincies, in Brussel vertegenwoordigd om hun belangen daar onder de aandacht van de Europese beleidsmakers te brengen.

## **6. Conclusies**

### *6.1 Belangrijke nieuwe Europese prioriteiten*

In dit onderzoek zijn de belangrijke politieke thema's verkend die de komende vijf jaren een rol kunnen gaan spelen op het niveau van de Europese Unie. Met de verkiezing van de leden van het Europese Parlement in 2014, de instelling van de Commissie-Juncker in het najaar en het aantreden van Tusk als de nieuwe voorzitter van de Europese Raad, zijn die prioriteiten gewijzigd. Vooral de keuze van de nieuwe Commissie, waarbij de grote partijgroeperingen de kandidaat van de EVP hebben genomineerd en uiteindelijk ook benoemd, zet een duidelijk stempel op de thema's die de komende jaren binnen de Europese Unie gaan spelen.

In dit onderzoek zijn die Europese, politieke thema's geïdentificeerd en naar prioriteit gescoord op basis van een uitvoerige documentenanalyse en interviews met experts op het niveau van de EU. Op basis van dit onderzoek zijn in totaal 20 belangrijke thema's geïdentificeerd (zie tabel 6) die de komende jaren waarschijnlijk een hoge prioriteit zullen gaan krijgen.

De thema's die de komende vijf jaren gaan spelen, liggen vooral op het terrein van de versterking van economische groei, werkgelegenheid en duurzame investeringen, verdere Europese samenwerking ten aanzien van energie, veiligheid en de digitale markt, en de vereenvoudiging van Europese regels. Meer in het bijzonder gaat het om de volgende onderwerpen die een hoge prioriteit hebben:

- Het *investeren in infrastructuur*, waaronder energienetwerken, transport, onderzoek en innovatie;

- Het versterken van de Europese *gemeenschappelijke energiemarkt* om daarmee de energiezekerheid in Europa te waarborgen, met aandacht voor de vergroening van de energievoorziening;
- Het vergroten van de *werkgelegenheid*, waaronder die voor jongeren, verbetering van de aansluiting op de arbeidsmarkt, versterking van de arbeidsmobiliteit en het verbeteren van detacheringsmogelijkheden;
- Het verminderen van *administratieve lastendruk* door het vereenvoudigen van de Europese wet- en regelgeving;
- Het versterken van de *digitale gemeenschappelijke markt* met aandacht voor privacy;
- Het verminderen van *grensoverschrijdende misdaad* en terrorisme waarbij wordt gestreefd naar meer samenwerking tussen lidstaten, naast de Europese instellingen;
- Het versterken van de samenwerking in de *EMU* met aandacht voor het handhaven van de Stabiliteits- en groeipact en verder toezicht in het kader van de Banken Unie;
- Het bevorderen van *handel* met externe partners (zoals de Verenigde Staten) en het verminderen van belastingontwijking door verdere samenwerking.

**Tabel 6: De belangrijkste Europese politieke thema's voor de komende vijf jaren**

<i>Thema's</i>	
1	1. Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.
2	3. Invest in the EU's internal cross-border energy infrastructure (including other supply channels) and especially its interconnectivity.
3	4. Secure energy for all member states (Europe's Energy Union), which is world leading in renewable energies
4	6. Reduce youth unemployment by complementing the efforts already started with the Youth Guarantee Scheme
5	7. Promote labor mobility in the EU, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches
6	8. Improve the protection of workers posted in a different country by revising the posting of workers directive
7	11. Promote common rules to avoid tax avoidance and evasion, and administrative cooperation between tax authorities
8	14. Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules
9	17. Promote a connected digital single market by adopting common data protection rules, reforming our telecoms rules, modernizing copyright rules, and simplifying consumer rules for online purchases (and common data protection but included as separate issue)
10	21. Promote stricter controls on banks and a common mechanism to wind down insolvent bank (e.g. single supervisory mechanism, a single resolution mechanism with a single resolution fund)
11	23. Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility
12	24. Promote reform of the Economic and Monetary Union, which may include stronger euro zone governance, targeted fiscal capacity at euro zone level, and openness to non-euro EU countries
13	26. Promote a free trade agreement with the USA
14	30. Promote common data protection rules and digital privacy
15	32. Reduce cross-border crime, terrorism and organized crime, such as human trafficking, smuggling and cybercrime
16	34. Strengthen the judicial cooperation among EU member states (with a role for Eurojust and the European Public Prosecutor's Office) and the mutual recognition of judgments
17	37. Promote a stronger structural security and defense cooperation by pooling defense capabilities and seeking synergies in defense procurement.
18	39. Postpone further enlargement in the next five years but on-going negotiations will continue with the Western Balkans
19	40. Promote close cooperation, association and partnership with countries in our Eastern neighborhood such as Moldova or Ukraine
20	48. Promote that companies invest in research and development

Toelichting: de (tweede) nummering van de thema's correspondeert met de nummering in tabel 2. Zie deze tabel ook voor een volledig overzicht van alle Europese thema's die in dit onderzoek zijn identificeert. In deze tabel zijn alleen thema's met een hoge prioriteit opgenomen.

## 6.2 Thema's met mogelijke subsidiariteits- en proportionaliteitsbezwaren

De Rijksoverheid heeft bij verschillende gelegenheden, waaronder de recente waardering van het nieuwe werkprogramma van de Europese Commissie en de visie op het aankomende Nederlandse voorzitterschap van de EU, een visie op de verschillende nieuwe Europese thema's gegeven.<sup>35</sup> In dit onderzoek is daarop verder ingegaan door middel van een documentenanalyse en expert interviews. Daarbij is uitgegaan van het standpunt van de huidige Regeringscoalitie bij de waardering van de verschillende Europese thema's.

De waardering laat zien dat ten aanzien van veel belangrijke Europese thema's die in tabel 6 zijn genoemd, het huidige kabinet positief is en, althans op dit moment, de verdere uitwerking in wetgevingsvoorstellen steunt. Over een aantal thema's is men kritisch, waarbij bezwaren ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit een rol kunnen spelen. Daarbij hebben wij ook rekening gehouden met thema's die door de Tweede Kamer als 'prioritair' zijn geselecteerd.<sup>36</sup> Het gaat dan om dossiers die aanleiding kunnen zijn om, met andere nationale parlementen, een formeel bezwaar te maken of een behandelvoorbehoud in te stellen. Het gaat daarbij om de volgende thema's:

- Het investeringsplan van de Commissie-Juncker waarbij de indruk bestaat dat het kabinet vindt dat de aanpak van *werkloosheidsbestrijding* vooral nationaal moet worden geregeld. Dat geldt ook voor initiatieven om de *jeugdwerkloosheid* aan te pakken. Ook daar heeft het kabinet, zo is de indruk, de voorkeur voor een nationale aanpak;
- Het streven naar een *gemeenschappelijke energiemarkt* binnen de EU waarbij het kabinet, volgens ons onderzoek, inzet op energiebesparing en een groter aandeel hernieuwbare energie, met als doel de energievoorzieningszekerheid te vergroten. Investerings in innovatie worden geacht op langere termijn broeikasgassen te reduceren. Voor het kabinet geldt dat 'het mes aan twee kanten snijdt': een lagere belasting van het milieu en een reductie van kosten voor bedrijven en particulieren.<sup>37</sup>
- De vergroting van de *arbeidsmobiliteit in Europa*, waarbij het kabinet als de Tweede Kamer, kritisch is over de negatieve effecten van Europese arbeidsmigratie, waaronder uitbuiting, fraude en schijnconstructies. Het kabinet zet zich zowel in nationaal als bilateraal verband in om de negatieve gevolgen van arbeidsmigratie te bestrijden. Op nationaal niveau krijgt dit vorm in de Wet Aanpak Schijnconstructies en een strikte handhaving van het wettelijk minimumloon. In bilateraal verband worden in 2013 gemaakte afspraken met Polen, Bulgarije, Roemenië en Kroatië betreffende de handhaving en bestrijding van onderbetaling nader uitgewerkt. Op Europees niveau wenst het kabinet het beleid beperkt te houden tot een gezamenlijke aanpak van gelijkgestemde landen.<sup>38</sup>
- Het herzien van de *detacheringsrichtlijn* op Europees niveau waarbij het kabinet aandacht vraagt voor het voorkomen van schijnconstructies en het ontwijken van belastingen of sociale zekerheidsbijdragen.

---

<sup>35</sup> Zie *Brief werkprogramma Commissie 2015* en *Brief Nederlands voorzitterschap 2015*.

<sup>36</sup> Zie *Brief prioritaire voorstellen 2015*.

<sup>37</sup> Zie verder *Brief staat van de Europese Unie 2014*, p. 22. Zie verder ook *Brief staat van de Europese Unie 2015*, p. 2522.

<sup>38</sup> Zie *Brief staat van de Europese Unie 2014*, p. 18.

- De versterking van de *digitale gemeenschappelijke markt* waarbij zorgen bestaan over de privacy van burgers. Ook op het gebied van veiligheid en justitie zijn op Europees gebied ontwikkelingen gaande die de privacy van Nederlandse burgers zouden kunnen schenden. De Europese inzet om een gezamenlijke aanpak tegen georganiseerde misdaad te bestrijden, kan gevolgen hebben voor de databescherming van de burger. Het Nederlandse standpunt ten aanzien van deze initiatieven is kritisch, waarbij de bescherming van fundamentele waarden, specifiek het recht op privacy en gegevensbescherming, leidend is.<sup>39</sup>
- De uitvoering van de *EMU-normen* en de versterking van het bestuur van de eurozone, waarbij het kabinet inzet op het vasthouden van de normen. De Tweede Kamer heeft vragen over de mogelijke versterking van de Europese rol, waarbij subsidiariteitsproblemen in beeld zijn. De tijdens de Eurocrisis genomen maatregelen hebben geleid tot een verdere verweving van nationale bestuurslagen en de Europese bestuurslaag. Het kabinet maakt zich om die reden sterk voor een grotere rol voor nationale parlementen in de Europese besluitvorming.<sup>40</sup>
- De verbetering van het *gemeenschappelijke migratie- en asielbeleid*, waaronder het ondersteunen van landen in het geval van crisissituaties, heeft de aandacht van de Tweede Kamer waarbij de vraag aan de orde is of een verdere Europese aanpak in alle gevallen nodig is. De Kamer lijkt kritisch te staan ten aanzien van de mogelijke gevolgen van dit beleid voor zover dat tot een verruiming van het aantal asielaanvragen leidt. Het kabinet bepleit een volledige implementatie van het bestaande Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Hieronder vallen onder meer de registratie van illegale immigranten en asielzoekers en het gelijkstellen van de uitkomsten van een asielaanvragen, ongeacht de Europese lidstaat waar deze is uitgegeven.<sup>41</sup>

### 6.3 Belangrijke thema's voor decentrale overheden

Niet alle Europese thema's hebben invloed op de taakuitoefening door decentrale overheden. In het onderzoek is op basis van interviews met experts op het terrein van gemeenten, provincies en waterschappen, nagegaan of en in welke mate de verschillende Europese thema's decentrale overheden in Nederland kunnen raken. In paragraaf 5 van deze rapportage zijn die thema's in detail besproken voor achtereenvolgens gemeenten, provincies en waterschappen. Wanneer de 'impact'-scores voor die verschillende groepen van decentrale overheden worden gemiddeld, ontstaat een algemener beeld voor decentrale overheden in Nederland. Tabel 7 geeft een overzicht van de Europese thema's met een hoge impact op decentrale overheden. Een volledig overzicht van alle thema's, ongeacht hun impactscore, is te vinden in bijlage 3.

Nu blijkt dat in totaal zeven Europese thema's een grote invloed hebben op de taakuitvoering door decentrale overheden. Daarvan hebben vier Europese thema's een hoge prioriteit; twee een matige prioriteit; en één een lage prioriteit. De Europese thema's met een hoge prioriteit en een hoge impact op

<sup>39</sup> Zie *Brief staat van de Europese Unie 2015*, p. 27.

<sup>40</sup> Zie *Brief staat van de Europese Unie 2015*, p. 9.

<sup>41</sup> Zie *Brief staat van de Europese Unie 2015*, p. 26-27.

decentrale overheden zijn het investeringsplan van de Commissie-Juncker (thema 1 in tabel 7); het verminderen van de administratieve lastendruk door de vereenvoudiging van Europese regels (thema 5); de EMU-normen (thema 6); en het stimuleren van innovatie binnen het bedrijfsleven (thema 7). De overige twee thema's hebben betrekking op het stimuleren van duurzaamheid en een efficiënter gebruik van energie.

**Tabel 7: Nieuwe Europese thema's met een hoge impact op decentrale overheden**

	Europees thema	Europese prioriteit	Impact op			Impact op decentraal bestuur
			gemeente	provincie	waterschap	
1	1. Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.	hoog	hoog	hoog	hoog	hoog
2	2. Support a sustainable economy that respect the natural environment	laag	hoog	hoog	hoog	hoog
3	5. Promote energy efficiency by reducing carbon emissions (notably when it comes to buildings) by using binding targets, through recycling, reuse and efficiency in the use of natural resources, and phase out environmentally harmful subsidies, including those for fossil fuel production and consumption.	matig	hoog	hoog	hoog	hoog
4	13. Promote innovation and competitiveness, especially in small and medium sized enterprises, by reconsidering and reducing existing regulations and facilitating access to finance	matig	hoog	hoog	hoog	hoog
5	14. Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules	hoog	hoog	hoog	hoog	hoog
6	23. Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility	hoog	hoog	matig	hoog	hoog
7	48. Promote that companies invest in research and development	hoog	matig	hoog	hoog	hoog

Toelichting: de (tweede) nummering van de thema's correspondeert met de nummering in tabel 2. Zie voor een volledig overzicht de tabel in bijlage 3.

Verder zijn in dit onderzoek ook de indrukken over de mogelijke rol van decentrale overheden bij Europese politieke thema's tussen de respondenten vergeleken. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen waarbij de visie aan de kant van de Rijksoverheid is vergeleken met die aan de zijde van decentrale overheden. Daarbij tekenen wij aan dat in ons onderzoek een beperkt aantal experts is gesproken.

De analyse laat zien dat in het algemeen sprake lijkt te zijn van een juiste duiding van de rol van decentrale overheden. Tegelijkertijd valt op dat voor ongeveer een kwart van de thema's de Rijksoverheid het belang op een andere wijze inschat. Daarbij kan sprake zijn van overschatting (het belang van een thema wordt zwaarder ingeschat dan hoe decentrale overheden dat doen) of onderschatting (het belang van een thema wordt lichter ingeschat dan hoe decentrale overheden dat doen). Voorbeelden van overschatting bij de Rijksoverheid van het belang voor decentrale overheden zijn het streven binnen de EU om discriminatie te voorkomen (zie thema 29 in bijlage 4) of het instellen van een lobbyregister bij de Europese instellingen (zie thema 44 in bijlage 4).

Onderschatting is wellicht belangrijker omdat dit kan betekenen dat de belangen van decentrale overheden minder goed bij het Rijk onder het voetlicht komen. Het aantal thema's waarvoor dit speelt is, zo blijkt uit onze analyse, beperkt. Onderschatting komt naar voren bij twee (4%) van 55 thema's. Het gaat dan om het Europese streven naar administratieve lastenverlichting door de vereenvoudiging van Europese regels en de handhaving en uitvoering van de EMU-normen. Aangezien wij ons baseren op het beperkt aantal respondenten, verdient het aanbeveling om deze mogelijke verschillen in de perceptie van wat voor decentrale overheden belangrijke dossiers zijn, nader te onderzoeken.

#### *6.4 Hoe verder in de Nederlandse verhoudingen?*

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat verschillende, belangrijke nieuwe Europese politieke thema's invloed kunnen hebben op de taakuitvoering van decentrale overheden in Nederland. Daarbij gaat het niet alleen om thema's waarvoor decentrale overheden een belangrijke beleidsverantwoordelijkheid hebben, maar ook om thema's die meer indirect decentrale overheden raken. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van de EMU-normen die in het kader van het Stabiliteits- en groeipact zijn vastgesteld, maar via de Wet HOF en schatkistbankieren beperkingen opleggen aan decentrale overheden. Weliswaar is de centrale overheid binnen Nederland de eerst verantwoordelijke voor dit beleid, maar dat laat onverlet dat decentrale overheden hier ook mee te maken krijgen. Verder krijgen decentrale overheden soms als gebruiker te maken met Europese wet- en regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van de digitale gemeenschappelijke markt, privacy of het opslaan en bewaren van persoonsgegevens.

Gelet op de invloed die bepaalde thema's hebben op decentrale overheden, komt de vraag op hoe deze overheden meer kunnen worden betrokken bij de voorbereiding van het mogelijke Europese beleid. Daarvoor is het belangrijk te onderkennen dat decentrale overheden, evenals het Rijk, op verschillende terreinen belang hebben bij Europees beleid dat aansluit bij hun wensen en mogelijkheden. De inventarisatie op basis van dit onderzoek laat een breed scala van thema's zien waarvoor decentrale overheden raakvlakken verwachten met taken die zij uitvoeren.

Het belang van Europa heeft er ook toe geleid dat de decentrale overheden in de afgelopen jaren zelf ook behoorlijk hebben geïnvesteerd in hun relatie met de Europese Unie. De verschillende vooruitgeschoven posten van gemeenten, provincies en waterschappen in Brussel zijn daar getuige van. Tegelijkertijd zijn decentrale overheden onderdeel van het Nederlandse openbaar bestuur. Dat vraagt om een uitgebalanceerde relatie waarbij verschillende overheden nauw samenwerken. Dat moet leiden tot een situatie, zoals een van de respondenten dat treffend aangaf, waarin "de weg naar Brussel loopt via Den Haag".



## **Bijlage 1: Databronnen gebruikt in het onderzoek**

### *1. Onderzoek naar de Europese prioriteiten*

- Alliance of Liberals and Democrats for Europe (2014) A Europe that works. Geraadpleegd via: [http://www.aldeparty.eu/sites/eldr/files/news/10204/2014\\_alde\\_party\\_manifesto.pdf](http://www.aldeparty.eu/sites/eldr/files/news/10204/2014_alde_party_manifesto.pdf)
- Europese Commissie (2014) Commission actions expected to be adopted/Actions prévues pour adoption par la Commission: 01/09/2014 - 31/12/2014. Geraadpleegd via: [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/forward\\_programming\\_2014.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/forward_programming_2014.pdf)
- European People's Party (2014) Our priorities: a reform agenda for Europe's future. Geraadpleegd via: <http://www.eppgroup.eu/our-priorities/Economic-Recovery-and-Jobs>
- Juncker, Jean-Claude (2014) A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Opening Statement in the European Parliament, 15 July 2014, Strasbourg. Geraadpleegd via: [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf)
- Party of European Socialists (2014) PES Manifesto to be adopted by the PES Election Congress in Rome on 1 March 2014. Geraadpleegd via: <http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/2014/manifestoPES.pdf>
- Europese Raad (2014) Conclusions of The European Council 26/27 June 2014. Geraadpleegd via: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf)

### *2. Onderzoek naar de Nederlandse inzet ten aanzien van de Europese prioriteiten*

- Regeerakkoord (2012) 'Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD-PvdA', via: <http://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf>
- Rijksoverheid (2013) 'Van Rijn: akkoord met VNG over decentralisatie langdurige zorg en ondersteuning', via: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/nieuws/2013/12/17/van-rijn-akkoord-met-vng-over-decentralisatie-langdurige-zorg-en-ondersteuning.html>
- Rijksoverheid (2014a) 'Studievoorschot maakt investering tot 1 miljard euro mogelijk', via: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/nieuws/2014/05/28/studievoorschot-maakt-investering-tot-1-miljard-mogelijk.html>
- Rijksoverheid (2014b), 'Staat van de Unie 2014', via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/02/19/staat-van-de-europese-unie-2014.html>
- Woonakkoord (2013), via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningmarkt/woonakkoord>
- Zorgakkoord (2013), via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/04/24/kamerbrief-over-resultaten-zorgoverleg.html>
- Brief van de Vaste commissie voor Europese Zaken van 16 december 2013 over Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, *Kamerstukken II* 2013/14, 22112, 1750.

## Bijlage 2: De ingeschatte waardering van de Rijksoverheid, in het bijzonder het kabinet, van de Europese politieke thema's

In deze bijlage geven wij onze indruk van hoe de Nederlandse Rijksoverheid de verschillende Europese thema's die op basis van ons onderzoek zijn geïnventariseerd waardeert. Die indruk is gebaseerd op de methode die in dit onderzoek is gevolgd, dat wil zeggen, door documentenanalyse aangevuld met validerende expertinterviews. Tabel A geeft onze indruk voor Europees thema's met hoge prioriteit. De prioritering volgt de scores in tabel 2 in de hoofdtekst. Vervolgens zijn achtereenvolgens in de tabellen B en C de thema's opgenomen met een matige of lage Europese prioriteit. De eerder geïdentificeerde Europese thema's komen in deze tabel terug. Daarmee hebben we te maken met dezelfde, bredere thema's die in de vorige paragraaf zijn besproken, maar nu worden toegelicht vanuit het perspectief van de Nederlandse Rijksoverheid, en in het bijzonder het kabinet.

Voor bepaalde thema's is in de tabel een beknopte toelichting opgenomen. Dat is vooral gedaan daar waar de respondenten op het niveau van de Rijksoverheid de indruk hadden dat thema's mogelijkterwijs voor decentrale overheden een rol kunnen spelen. Dit betekent ook dat voor sommige thema's geen toelichting is opgenomen. Een voorbeeld is het verder uitwerken van de bankenunie in tabel A (thema 10), waarbij de stellige indruk bestaat dat dit vooral op Europees niveau aangepakt moet worden. Over de inschatting van deze experts wordt in bijlage 4 ingegaan. In die bijlage worden de inschattingen op het niveau van het Rijk vergeleken met de inschattingen aan de zijde van de decentrale overheden.

**Tabel A: Waardering van Europese thema's met hoge prioriteit**

	<i>Europees thema</i>	<i>Waardering door de Rijksoverheid</i>		<i>Beknopte toelichting***</i>
		<i>Wie?*</i>	<i>Visie?</i>	
1	1. Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.	EU	Kritisch positief	De indruk is dat het investeringsplan door het kabinet in beginsel wordt gewaardeerd. Bij de uitvoering spelen decentrale overheden een belangrijke rol bij het indienen, medefinancieren en uitvoeren van projecten.
2	3. Invest in the EU's internal cross-border energy infrastructure (including other supply channels) and especially its interconnectivity.	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet het streven naar het verbeteren van de transportnetwerken steunt. Investerings in het netwerk zal een effect kunnen hebben op regionaal/lokaal niveau.
3	4. Secure energy for all member states (Europe's Energy Union), which is world leading in renewable energies**	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet het streven naar een Energie Unie steunt, waarbij energiezekerheid en duurzaamheid belangrijk zijn. Daarbij spelen decentrale overheden een rol bij de uitvoering.
4	6. Reduce youth unemployment by complementing the efforts already started with the Youth Guarantee Scheme	NL	Positief	Hoewel het kabinet voorstander is van het terugdringen van (jeugd-) werkloosheid, is de indruk dat men geen voorstander is van een Europese aanpak. Omdat werkgelegenheid vooral in de 'stad' plaats vindt, is dit relevant voor decentrale overheden
5	7. Promote labor mobility in the EU, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches**	EU	Kritisch positief	Hoewel het kabinet mobiliteit van kenniswerkers belangrijk vindt, wil het kabinet ook de problemen rondom arbeidsmobiliteit aanpakken (zgn. 'Asscher agenda'). Dat is mede relevant voor decentrale overheden.

6	8. Improve the protection of workers including their posting in a different country by revising the posting of workers directive**	EU	Kritisch positief	Zie ook 5 in deze tabel. De indruk is dat het kabinet ook bij een herziening van de detacheringsrichtlijn de negatieve effecten van arbeidsmobiliteit wil beperken. Dat levert een relatie op met taken die door decentrale overheden worden uitgevoerd.
7	11. Promote common rules to avoid tax avoidance and evasion, and administrative cooperation between tax authorities**	EU	Positief	
8	14. Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet een grote voorstander is van dit streven op EU niveau en aandacht vraagt voor een brede benadering van dit beleid. De input van decentrale overheden is belangrijk om duidelijk te krijgen welke regels belemmerd werken.
9	17. Promote a connected digital single market by adopting common data protection rules, reforming our telecoms rules, modernizing copyright rules, and simplifying consumer rules for online purchases (and common data protection but included as separate issue)**	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet positief is over de verdere ontwikkeling van een 'single digital market'. De Tweede Kamer is kritisch en heeft dit thema als prioritair dossier aangemerkt. Decentrale overheden hebben hier als gebruiker mee te maken in hun dienstverlening aan burgers.
10	21. Promote stricter controls on banks and a common mechanism to wind down insolvent bank (e.g. single supervisory mechanism, a single resolution mechanism with a single resolution fund)	EU	Positief	
11	23. Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility**	EU	Kritisch positief	De indruk is dat het kabinet voorstander is van het blijven uitvoeren van die regels en het vasthouden van de normen. Decentrale overheden hebben ook met die normen te maken in hun overheidsfinanciën.
12	24. Promote reform of the Economic and Monetary Union, which may include stronger euro zone governance, targeted fiscal capacity at euro zone level, and openness to non-euro EU countries**	EU	(Kritisch) Positief	
13	26. Promote a free trade agreement with the USA	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet het streven naar een handelsverdrag met de Verenigde Staten (TTIP). Dat kan een werking hebben naar decentrale overheden.
14	30. Promote common data protection rules and digital privacy	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet dit streven steunt in samenhang met maatregelen die terrorisme moeten voorkomen (zie 15 in deze tabel).
15	32. Reduce cross-border crime, terrorism and organized crime, such as human trafficking, smuggling and cybercrime	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet dit streven steunt waarbij het Rijk bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. Decentrale overheden hebben te maken met de gevolgen van dit beleid, bijvoorbeeld de problemen bij mensensmokkel en prostitutie.
16	34. Strengthen the judicial cooperation among EU member states (with a role for Eurojust and the European Public Prosecutor's Office) and the mutual recognition of judgments	EU	Positief	
17	37. Promote a stronger structural security and defense cooperation by pooling defense capabilities and seeking synergies in defense procurement.	EU	Positief	
18	39. Postpone further enlargement in the next five years but ongoing negotiations	EU	Positief	

	will continue with the Western Balkans			
19	40. Promote close cooperation, association and partnership with countries in our Eastern neighborhood such as Moldova or Ukraine	EU	Neutraal	
20	48. Promote that companies invest in research and development	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet dit streven steunt, waarbij tevens het investeringsplan van Juncker (zie ook 1 in deze tabel) een rol speelt. Decentrale overheden kunnen een rol spelen door het stimuleren, medefinancieren en indienen van R&D projecten.

Toelichting: de (tweede) nummering van de thema's correspondeert met de nummering in tabel 2. Verder is vooral een toelichting gegeven op thema's die mogelijk invloed hebben op decentrale overheden in Nederland.

\* EU=invulling van het beleid op Europees niveau; NL=voorkeur voor een Nederlandse, nationale aanpak zonder Europa.

\*\* Thema's die tevens een relatie hebben met dossiers door de Tweede Kamer als 'prioritair' zijn aangemerkt en dus de politieke aandacht van het nationale parlement hebben. Zie *Brief prioritaire onderwerpen 2015*.

\*\*\* Een beknopte toelichting is vooral opgenomen voor onderwerpen waarbij decentrale overheden mogelijk een rol hebben. Daarbij is uitgegaan van de informatie van de kant van de respondenten die soms bepaalde Europese thema's niet verder hebben toegelicht omdat deze voor decentrale overheden zeer waarschijnlijk minder of niet relevant zouden zijn. Op die inschatting wordt verder in bijlage 3 ingegaan.

**Tabel B. Waardering van Europese thema's met matige prioriteit**

	<i>Europees thema</i>	<i>Waardering door de Rijksoverheid</i>		<i>Beknopte toelichting</i>
		<i>Wie?</i>	<i>Visie?</i>	
1	5. Promote energy efficiency by reducing carbon emissions (notably when it comes to buildings) by using binding targets, through recycling, reuse and efficiency in the use of natural resources, and phase out environmentally harmful subsidies, including those for fossil fuel production and consumption.	EU	Kritisch positief	De indruk is dat het kabinet een efficiënter energiegebruik steunt maar wil niet te veel via de EU regelen. Het introduceren van bindende doelstellingen ligt gevoelig. Verder kan de uitvoering lastig zijn, zoals bij het energielabel voor woningen. Op het terrein van de gebouwde leefomgeving heeft dit gevolgen voor decentrale overheden.
2	10. Promote equal pay	EU	Neutraal	
3	12. Promote tax reforms that shift tax base away from labor	NL	Neutraal	De indruk bestaat dat hierover in het kabinet nog geen uitgesproken visie bestaat. Geen duidelijke rol verwacht voor decentrale overheden.
4	13. Promote innovation and competitiveness, especially in small and medium sized enterprises, by reconsidering and reducing existing regulations and facilitating access to finance	EU	Positief	Innovatie wordt door het kabinet belangrijk gevonden. Wat de vermindering aan regeldruk betreft, is de EU aan zet. Verder is het investeringsplan van Juncker (zie ook 1 in tabel A) belangrijk voor financiële ondersteuning. Dat kan ook invloed hebben op decentrale overheden die projecten stimuleren en medefinancieren op het terrein van regionale economie
5	18. Complete the internal market in products and services and make it the launch pad for our companies (including agriculture) to thrive in the global economy	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet hier positief tegenover staat. Primair nationale regelgeving met een rol voor decentrale overheden, bijvoorbeeld wanneer het gaat om aanbesteding of het medefinancieren van projecten op het terrein van regionale economie.
6	19. Adopt a financial transaction tax	NL	Negatief	
7	27. Protect Europe's safety, health, social and data protection standards or our cultural diversity in negotiations on free trade	EU	Positief	Zie thema 13 (TTIP) in tabel A.
8	28. Promote human rights by concluding the accession of the Union to the European Convention of Human	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet hierover positief is waarbij het denkbaar is dat decentrale overheden indirect een rol krijgen met de gevolgen in de

	Rights			uitvoering.
9	33. Strengthen European borders by increasing resources	EU	Positief	
10	35. Promote a newly agreed common asylum system in which divergences in national implementation are removed**	EU	Kritisch positief	De indruk is dat het kabinet hiervan voorstander is maar zou het niet waarderen wanneer andere landen hun vinger in onze richting zouden opheffen. Die ambivalentie geeft aan waar onze grens ligt. Vooral gemeenten hebben hiermee in de uitvoering te maken, o.a. opvang en huisvesting.
11	36. Provide support to member states and third country authorities in dealing with refugees and asylum requests in emergency situations**	EU	Kritisch positief	De indruk is dat noodopvang wordt gesteund maar de vraag is wat daarbij de grenzen zijn. Dit tempert de Nederlandse inzet. Steun aan andere lidstaten wordt nationaal geregeld. Indien het toch tot opvang in Nederland leidt, spelen decentrale overheden een rol (zie ook 10 in deze tabel).
12	43. Promote more democracy in the European Union by greater involvement of European Parliament in decision-making.	EU	Positief	
13	44. Promote transparency in contact with stakeholders and lobbyists by introducing a mandatory lobby register covering all three institutions	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet voorstander is van het verplichte register. Lobbyorganisaties vanuit decentrale overheden krijgen hiermee te maken.
14	46. Explore ways to improve the interaction with national parliaments in view of subsidiarity	EU	Positief	
15	54. Ensure media pluralism in member states	NL	Neutraal	

Toelichting: zie tabel A.

### C: De waardering van Europese thema's met lage prioriteit

	<i>Europees thema</i>	<i>Waardering door de Rijksoverheid</i>		<i>Beknopte toelichting</i>
		<i>Wie?</i>	<i>Visie?</i>	
1	2. Support a sustainable economy that respect the natural environment	EU	Positief	De indruk is dat ook het kabinet het streven naar duurzaamheid steunt, maar veel van de invulling zal afhangen. Decentrale overheden kunnen via ruimtelijke ordening hiermee te maken krijgen.
2	9. Promote the introduction of minimum wages	EU	Positief	
3	15. Reduce the number of existing EU agencies by assessing their the added value	EU	Positief	
4	16. Reform the working methods of the College of Commissioners and reduce the areas of portfolios	EU	Positief	
5	20. Promote transparency in credit rating, and create a public European credit rating agency	EU	Neutraal	
6	22. Complement the new European rules for banks with a Capital Markets Union	EU	Positief	
7	25. Promote and implement international trade agreements with various partners	EU	Positief	
8	29. Discourage discrimination on the basis of nationality, sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation, or with regard to people belonging to a minority	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet dit steunt, waarbij in het licht van Europese initiatieven de nationale regelgeving kan worden aangepast. Decentrale overheden krijgen hiermee, evenals anderen, in de uitvoering mee te maken.
9	31. Promote data exchange between	EU	Neutraal	De indruk is dat het kabinet dit een minder

	member states and implementing agencies			belangrijk punt vindt, waarbij wel de privacybescherming in het oog gehouden moet worden. Verder is dit streven nog erg algemeen verwoord waardoor het niet duidelijk is voor wie dat kan gaan gelden.
10	38. Promote a further strengthening of the European External Action Service	EU	Positief	
11	41. Adopt sanctions against Russia for actions violating international law	EU	Positief	
12	42. Call for immediate ending of Turkish occupation of the territory of the Republic of Cyprus	EU	Positief	
13	45. Increase citizens participation in EU through a revised Citizens' Initiative	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet voorzichtig positief is over het burgerinitiatief. Aanpassingen van de spelregels rondom dit instrument kunnen gevolgen hebben voor decentrale overheden
14	47. The EU and its members should commit to the ambitious objectives for educational mobility	EU	Positief	
15	49. Promote agricultural subsidies supporting environmentally friendly technology	EU	Kritisch positief	De indruk is dat het kabinet de landbouwsubsidies wil terugdringen. Daarbij lijkt te worden ingezet op het 'omzetten' van die subsidies in het ondersteunen van milieuvriendelijke landbouwtechnieken. Decentrale overheden kunnen hiermee te maken krijgen bij de uitvoering, bijvoorbeeld vergunningverlening en ruimtelijke ordening. Het terugdringen van landbouwemissies door milieuvriendelijker landbouwtechnieken zou een bijdrage kunnen leveren aan het halen van doelstellingen van de kaderrichtlijn water.
16	50. Support the millennium development goals	EU	Positief	De indruk is dat het kabinet voorstander is van een Europese rol. Bij armoedebestrijding en werkgelegenheidsbevordering hebben decentrale overheden een rol.
17	51. Promote sustainable fisheries	EU	Positief	
18	52. Ensure that all our societies have some minimum social safety net in place**	NL	Positief	De indruk is dat het kabinet sociale zekerheid een nationale taak vindt en geen Europese. Decentrale overheden, en in het bijzonder gemeenten, hebben een rol bij de uitvoering van sociale zekerheid.
19	53. Promote the setting of standards for providing care for elderly	NL	Neutraal	Ook ten aanzien van ouderenzorg is de indruk dat het kabinet van oordeel is dat dit nationaal moet worden opgepakt. Dit is geen taak voor de EU. Decentrale overheden hebben op dit vlak een rol.
20	55. Promoting and maintaining standards on medicines and health	EU	Positief	

Toelichting: zie tabel A.

**Bijlage 3: Overzicht van de mogelijke invloed van Europese prioriteiten op decentrale overheden in Nederland**

	Europees thema	Europese prioriteit	Impact op			Impact op decentraal bestuur
			gemeente	provincie	waterschap	
1	Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.	hoog	hoog	hoog	hoog	hoog
2	Support a sustainable economy that respect the natural environment	laag	hoog	hoog	hoog	hoog
3	Invest in the EU's internal cross-border energy infrastructure (including other supply channels) and especially its interconnectivity.	hoog	laag	laag	laag	laag
4	Secure energy for all member states (Europe's Energy Union), which is world leading in renewable energies	hoog	hoog	laag	hoog	matig
5	Promote energy efficiency by reducing carbon emissions (notably when it comes to buildings) by using binding targets, through recycling, reuse and efficiency in the use of natural resources, and phase out environmentally harmful subsidies, including those for fossil fuel production and consumption.	matig	hoog	hoog	hoog	hoog
6	Reduce youth unemployment by complementing the efforts already started with the Youth Guarantee Scheme	hoog	laag	laag	laag	laag
7	Promote labor mobility in the EU, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches	hoog	hoog	matig	matig	matig
8	Improve the protection of workers posted in a different country by revising the posting of workers directive	hoog	hoog	laag	laag	laag
9	Promote the introduction of minimum wages	laag	laag	laag	laag	laag
10	Promote equal pay	matig	laag	laag	laag	laag
11	Promote common rules to avoid tax avoidance and evasion, and administrative cooperation between tax authorities	hoog	laag	laag	laag	laag
12	Promote tax reforms that shift tax base away from labor	matig	matig	laag	laag	laag
13	Promote innovation and competitiveness, especially in small and medium sized enterprises, by reconsidering and reducing existing regulations and facilitating access to finance	matig	hoog	hoog	hoog	hoog
14	Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules	hoog	hoog	hoog	hoog	hoog

15	Reduce the number of existing EU agencies by assessing their the added value	laag	laag	laag	laag	laag
16	Reform the working methods of the College of Commissioners and reduce the areas of portfolios	laag	laag	laag	laag	laag
17	Promote a connected digital single market by adopting common data protection rules, reforming our telecoms rules, modernizing copyright rules, and simplifying consumer rules for online purchases (and common data protection but included as separate issue)	hoog	hoog	laag	laag	laag
18	Complete the internal market in products and services and make it the launch pad for our companies (including agriculture) to thrive in the global economy	matig	matig	matig	laag	laag
19	Adopt a financial transaction tax	matig	laag	laag	laag	laag
20	Promote transparency in credit rating, and create a public European credit rating agency	laag	laag	laag	laag	laag
21	Promote stricter controls on banks and a common mechanism to wind down insolvent bank (e.g. single supervisory mechanism, a single resolution mechanism with a single resolution fund)	hoog	laag	laag	laag	laag
22	Complement the new European rules for banks with a Capital Markets Union	laag	laag	laag	laag	laag
23	Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility	hoog	hoog	matig	hoog	hoog
24	Promote reform of the Economic and Monetary Union, which may include stronger euro zone governance, targeted fiscal capacity at euro zone level, and openness to non-euro EU countries	hoog	laag	laag	laag	laag
25	Promote and implement international trade agreements with various partners	laag	laag	laag	hoog	matig
26	Promote a free trade agreement with the USA	hoog	matig	laag	hoog	matig
27	Protect Europe's safety, health, social and data protection standards or our cultural diversity in negotiations on free trade.	matig	laag	laag	hoog	laag
28	Promote human rights by concluding the accession of the Union to the European Convention of Human Rights	matig	laag	laag	laag	laag
29	Discourage discrimination on the basis of nationality, sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation, or with regard to people belonging to a minority	laag	matig	laag	laag	laag
30	Promote common data protection rules and digital privacy	hoog	hoog	laag	laag	laag
31	Promote data exchange between member states and implementing agencies	laag	laag	laag	laag	laag
32	Reduce cross-border crime, terrorism and organized crime, such as human trafficking, smuggling and cybercrime	hoog	hoog	laag	laag	laag
33	Strengthen European borders by increasing	matig	laag	laag	laag	laag



	resources					
34	Strengthen the judicial cooperation among EU member states (with a role for Eurojust and the European Public Prosecutor's Office) and the mutual recognition of judgments	hoog	laag	laag	laag	laag
35	Promote a newly agreed common asylum system in which divergences in national implementation are removed	matig	hoog	laag	laag	matig
36	Provide support to member states and third country authorities in dealing with refugees and asylum requests in emergency situations	matig	matig	laag	laag	laag
37	Promote a stronger structural security and defense cooperation by pooling defense capabilities and seeking synergies in defense procurement.	hoog	laag	laag	laag	laag
38	Promote a further strengthening of the European External Action Service	laag	laag	laag	laag	laag
39	Postpone further enlargement in the next five years but on-going negotiations will continue with the Western Balkans	hoog	laag	laag	laag	laag
40	Promote close cooperation, association and partnership with countries in our Eastern neighborhood such as Moldova or Ukraine	hoog	laag	laag	laag	laag
41	Adopt sanctions against Russia for actions violating international law	laag	laag	laag	laag	laag
42	Call for immediate ending of the Turkish occupation of the territory of the Republic of Cyprus	laag	laag	laag	laag	laag
43	Promote more democracy in the European Union by greater involvement of European Parliament in decision-making.	matig	laag	laag	laag	laag
44	Promote transparency in contact with stakeholders and lobbyists by introducing a mandatory lobby register covering all three institutions	matig	laag	laag	matig	laag
45	Increase citizens participation in EU through a revised Citizens' Initiative	laag	laag	laag	hoog	matig
46	Explore ways to improve the interaction with national parliaments in view of subsidiarity	matig	laag	laag	laag	laag
47	The EU and its members should commit to the ambitious objectives for educational mobility	laag	laag	laag	laag	laag
48	Promote that companies invest in research and development	hoog	matig	hoog	hoog	hoog
49	Promote agricultural subsidies supporting environmentally friendly technology	laag	laag	hoog	hoog	matig
50	Support the millennium development goals	laag	laag	laag	matig	laag
51	Promote sustainable fisheries	laag	laag	hoog	laag	laag
52	Ensure that all our societies have some minimum social safety net in place	laag	laag	laag	laag	laag
53	Promote the setting of standards for providing care for elderly	laag	hoog	laag	laag	matig
54	Ensure media pluralism in member states	matig	laag	laag	laag	laag
55	Promoting and maintaining standards on medicines and health	laag	laag	laag	hoog	matig

#### **Bijlage 4: Vergelijking van de indrukken over de rol van decentrale overheden ten aanzien van de Europese politieke thema's**

In de volgende tabel worden de indrukken over de betrokkenheid van decentrale overheden met elkaar gekoppeld door de indruk die bij de Rijksoverheid bestaat te vergelijken met de invloed die decentrale overheden aan bepaalde thema's toekennen. De indrukken zijn gebaseerd op de interviews die wij hebben gehouden, waarbij wordt aangetekend dat het aantal geïnterviewde experts beperkt is. Daarom kunnen aan deze vergelijking geen algemene uitspraken worden verbonden behalve dat tussen de experts uit de verschillende overheidslagen in Nederland soms verschillende beelden bestaan over hun betrokkenheid bij bepaalde thema's.

In de interviews met experts op het niveau van de Rijksoverheid is geïnventariseerd of decentrale overheden een rol kunnen gaan spelen bij het mogelijke beleid dat op basis van de Europese thema's wordt uitgewerkt. Daarbij is onderscheid gemaakt naar een beperkte aantal rollen, waarbij wij willen aangeven dat decentrale overheden natuurlijk nog meer rollen, ook naar Europa, kunnen vervullen. Decentrale overheden zijn bijvoorbeeld zeer actief als belangenbehartiger bij de EU, waarbij zij vooruitgeschoven posten in Brussel kennen en participeren in het Comité voor de Regio's. Dat plaatst hen in een rol van belangenbehartiger of lobbyist. Binnen het meer beperkte kader van beleidsuitvoering, hebben we voor dit onderzoek vier rollen gehanteerd. Dat zijn de volgende:

- *Uitvoerder*: decentrale overheden zijn dan vooral als uitvoerder betrokken bij het verwachte beleid;
- *Gebruiker*: decentrale overheden hebben vooral met het verwachte beleid te maken in een rol als gebruiker;
- *Indirect*: decentrale overheden kunnen meer in indirecte zin te maken krijgen met het verwachte beleid. Dat heeft te maken met de mogelijke effecten of werking van dat beleid en het beleid waarvoor decentrale overheden zich inzetten; en
- *Geen*: het beleid heeft zeer waarschijnlijk geen invloed op decentrale overheden in Nederland.

De indrukken aan de zijde van de decentrale overheden zijn afkomstig uit de tabel in bijlage 3.

De samenhang of congruentie tussen die indrukken of beelden, zoals wij die hebben opgetekend, is uitgedrukt met een getal. Daarbij hebben wij de volgende procedure gevolgd:

- Score '0' indien de beelden *overeenstemmen*; deze code is gegeven aan de volgende combinaties: (uitvoering, hoog), (indirect, matig), (indirect, laag), (gebruiker, hoog), (gebruiker, matig), (geen, laag);
- Score '-1' indien sprake is van een mogelijke *overschatting* van het belang voor decentrale overheden aan de zijde van de Rijksoverheid; deze code is gegeven aan de volgende combinaties: (uitvoering, matig), (uitvoering, laag), (gebruiker, laag);
- Score '+1' indien sprake is van een mogelijke *onderschatting* van het belang voor decentrale overheden aan de zijde van de Rijksoverheid; deze code is gegeven aan de volgende combinaties: (indirect, hoog), (geen, matig), (geen, hoog).

De analyse laat zien dat in het algemeen sprake is van overeenstemmende beelden. Dat geldt voor 73% van de thema's (40 van de 55 thema's). In 24% van de gevallen (13 thema's) is sprake van een *overschatting* van het belang. Dat geldt onder meer voor de ontwikkelingen ten aanzien van de gemeenschappelijke markt voor energie en digitale diensten, de bestrijding van jeugdwerkloosheid via het 'Youth Guarantee Scheme', en de rol van het centrale lobbyregister bij de Europese instellingen. In 4%

van de gevallen (2 thema's) is sprake van *onderschatting*. Dat heeft vooral betrekking op het Europese streven naar administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging van regels en de handhaving en uitvoering van de EMU-normen.

	<i>Europees thema</i>	<i>Indruk betrokkenheid Rijksoverheid</i>	<i>Indruk van de invloed door decentrale overheden</i>	<i>Congruentie</i>
1	Invest in infrastructure (notably broadband and energy networks as well as transport infrastructure in industrial centers), renewable energy, and education and innovation.	uitvoering	hoog	0
2	Support a sustainable economy that respect the natural environment	uitvoering	hoog	0
3	Invest in the EU's internal cross-border energy infrastructure (including other supply channels) and especially its interconnectivity.	indirect	laag	0
4	Secure energy for all member states (Europe's Energy Union), which is world leading in renewable energies	uitvoering	matig	-1
5	Promote energy efficiency by reducing carbon emissions (notably when it comes to buildings) by using binding targets, through recycling, reuse and efficiency in the use of natural resources, and phase out environmentally harmful subsidies, including those for fossil fuel production and consumption.	uitvoering	hoog	0
6	Reduce youth unemployment by complementing the efforts already started with the Youth Guarantee Scheme	uitvoering	laag	-1
7	Promote labor mobility in the EU, especially in fields with persistent vacancies and skills mismatches	uitvoering	matig	-1
8	Improve the protection of workers including their posting in a different country by revising the posting of workers directive	uitvoering	laag	-1
9	Promote the introduction of minimum wages	geen	laag	0
10	Promote equal pay	geen	laag	0
11	Promote common rules to avoid tax avoidance and evasion, and administrative cooperation between tax authorities	geen	laag	0
12	Promote tax reforms that shift tax base away from labor	geen	laag	0
13	Promote innovation and competitiveness, especially in small and medium sized enterprises, by reconsidering and reducing existing regulations and facilitating access to finance	uitvoering	hoog	0
14	Reduce administrative burdens and compliance costs by reducing and simplifying EU rules	indirect	hoog	+1
15	Reduce the number of existing EU agencies by assessing their the added value	geen	laag	0
16	Reform the working methods of the College of Commissioners and reduce the areas of portfolios	geen	laag	0
17	Promote a connected digital single market by adopting common data protection rules, reforming our telecoms rules, modernizing copyright rules, and simplifying consumer rules for online purchases (and common data	gebruiker	laag	-1

	protection but included as separate issue)			
18	Complete the internal market in products and services and make it the launch pad for our companies (including agriculture) to thrive in the global economy	indirect	laag	0
19	Adopt a financial transaction tax	geen	laag	0
20	Promote transparency in credit rating, and create a public European credit rating agency	geen	laag	0
21	Promote stricter controls on banks and a common mechanism to wind down insolvent bank (e.g. single supervisory mechanism, a single resolution mechanism with a single resolution fund)	geen	laag	0
22	Complement the new European rules for banks with a Capital Markets Union	geen	laag	0
23	Enforce the norms of the Stability and Growth Pact, while making the best possible use of existing flexibility	indirect	hoog	+1
24	Promote reform of the Economic and Monetary Union, which may include stronger euro zone governance, targeted fiscal capacity at euro zone level, and openness to non-euro EU countries	geen	laag	0
25	Promote and implement international trade agreements with various partners	geen	matig	0
26	Promote a free trade agreement with the USA	indirect	matig	0
27	Protect Europe's safety, health, social and data protection standards or our cultural diversity in negotiations on free trade	indirect	laag	0
28	Promote human rights by concluding the accession of the Union to the European Convention of Human Rights	indirect	laag	0
29	Discourage discrimination on the basis of nationality, sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation, or with regard to people belonging to a minority	gebruiker	laag	-1
30	30. Promote common data protection rules and digital privacy	gebruiker	laag	-1
31	Promote data exchange between member states and implementing agencies	indirect	laag	0
32	Reduce cross-border crime, terrorism and organized crime, such as human trafficking, smuggling and cybercrime	indirect	laag	0
33	Strengthen European borders by increasing resources	geen	laag	0
34	Strengthen the judicial cooperation among EU member states (with a role for Eurojust and the European Public Prosecutor's Office) and the mutual recognition of judgments	geen	laag	0
35	Promote a newly agreed common asylum system in which divergences in national implementation are removed	uitvoering	matig	-1
36	Provide support to member states and third country authorities in dealing with refugees and asylum requests in emergency situations	indirect	laag	0
37	Promote a stronger structural security and defense cooperation by pooling defense capabilities and seeking synergies in defense procurement.	geen	laag	0
38	Promote a further strengthening of the European External Action Service	geen	laag	0

39	Postpone further enlargement in the next five years but ongoing negotiations will continue with the Western Balkans	geen	laag	0
40	Promote close cooperation, association and partnership with countries in our Eastern neighborhood such as Moldova or Ukraine	geen	laag	0
41	Adopt sanctions against Russia for actions violating international law	geen	laag	0
42	Call for immediate ending of Turkish occupation of the territory of the Republic of Cyprus	geen	laag	0
43	Promote more democracy in the European Union by greater involvement of European Parliament in decision-making.	geen	laag	0
44	Promote transparency in contact with stakeholders and lobbyists by introducing a mandatory lobby register covering all three institutions	gebruiker	laag	-1
45	Increase citizens participation in EU through a revised Citizens' Initiative	uitvoering	matig	-1
46	Explore ways to improve the interaction with national parliaments in view of subsidiarity	geen	laag	0
47	The EU and its members should commit to the ambitious objectives for educational mobility	geen	laag	0
48	Promote that companies invest in research and development	uitvoering	hoog	0
49	Promote agricultural subsidies supporting environmentally friendly technology	indirect	matig	0
50	Support the millennium development goals	uitvoering	laag	-1
51	Promote sustainable fisheries	geen	laag	0
52	Ensure that all our societies have some minimum social safety net in place	uitvoering	laag	-1
53	Promote the setting of standards for providing care for elderly	uitvoering	matig	-1
54	Ensure media pluralism in member states	geen	laag	0
55	Promoting and maintaining standards on medicines and health	geen	matig	0