

# Gemeenten willen mee in opmars EU

*Merendeel EU-regels wordt lokaal uitgevoerd*

Tekst *Chris Aalberts*  
Beeld *Aad Goudappel*

Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU werd 'het Pact van Amsterdam' gesloten. Doel is om gemeenten meer te betrekken bij Europees beleid en om beleid beter af te stemmen. Dat is nieuw en revolutionair, maar toch zit meer dan adviseren er voor gemeenten niet in, en dat verandert hooguit met minimale stapjes. Gemeenten willen meer.

**D**it jaar was 20 juni Wereldvluchtelingendag. Voor deze gelegenheid schreven elf burgemeesters van Europese steden een brief naar de presidenten van de Europese instellingen. De schrijvers - waaronder de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb - willen een nieuwe focus in het Europese vluchtelingendebat. Er wordt volgens hen te veel gepraat over vluchtelingenquota, aantallen vluchtelingen en het instellen van grenzen, maar te weinig over de mensen om wie het gaat. Het debat zou meer moeten gaan over hoe vluchtelingen worden ontvangen in lokale gemeenschappen omdat die opvang bepalend is voor hun integratie op langere termijn.

Deze brief komt niet uit de lucht vallen: hij is geïnitieerd door Eurocities, een netwerk waarin Europese steden ervaringen uitwisselen en lobbyen bij Europese instellingen om EU-beleid beter te laten aansluiten bij de gemeentelijke beleidspraktijk. Tussen de 60 tot 70 procent van de EU-regels wordt immers lokaal uitgevoerd. In het Eurocities-netwerk doen zo'n 130 steden mee uit de EU en enkele omliggende landen, met vanuit Nederland onder andere Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Eindhoven. Het netwerk is een voorbeeld van de pogingen van gemeenten om een voet tussen de deur te krijgen in Brussel. Maar ondanks jarenlange pogingen lukt dat nog niet erg. Een onderzoek dat het kenniscentrum

**'De EU heeft lagere overheden nodig om te weten of EU-regels uitvoerbaar zijn'**



## Eurocities

Al in 1986 ontstond het Eurocities-netwerk om de rol van steden in Brussel te vergroten. Deze stedenlobby werkt onder andere op het terrein van vluchtelingen, cultuur, economie, milieu en mobiliteit. Eurocities is een voorbeeld van een lobbykoepel waarvan er vele bestaan die meestal namens bedrijven of maatschappelijke organisaties werken. Deze koepelorganisaties praten mee in Brussel en zijn een integraal onderdeel van het Europese beleidsproces, maar ze kunnen vaak niet veel meer doen dan de beslissers informeren.

voor Europees recht en beleid, Europa Decentraal, uitvoerde in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken laat zien dat gemeenten tegen heel wat vragen en problemen aanlopen door de opmars van de EU. Gemeenten moeten Europese regels direct uitvoeren, kunnen subsidies niet verstrekken omdat Europese regels over staatssteun zijn afgesproken, worden geconfronteerd met Europese aanbestedingsregels en doen mee aan Europese subsidietrajecten. Gemeenten worstelen meer dan andere overheden met Europese kwesties als mededinging, aanbestedingen en staatssteun, simpelweg omdat zij de meeste overheidsopdrachten verlenen.

De toename van Europese regelgeving van de afgelopen jaren is weinig mensen ontgaan. Enerzijds neemt de Europese bemoeienis toe, terwijl in Nederland tegelijkertijd steeds meer beleid door lagere overheden wordt uitgevoerd. De decentralisaties in de zorg zijn verreweg het bekendste voorbeeld. Steeds vaker is het rijk slechts verantwoordelijk voor het stelsel en de verdeling van geld, maar ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid elders: zorg, milieu, werkloosheid en integratie van vluchtelingen.

Zo ontstaan interessante paradoxen. Het milieubeleid is in toenemende mate Europees en wordt vaak uitgevoerd door de provincies. Maar in Brussel praat de rijksoverheid mee over nieuwe milieuregels en niet de provincies die er straks mee te maken krijgen. Rond de vluchtelingencrisis praat de rijksoverheid in Brussel over verplichte herverdeling en quota, maar als die er komen zijn de concrete gevolgen vooral voor de gemeenten die de opvang moeten regelen en tegen allerlei praktische problemen aanlopen. Zij zitten echter in Brussel niet aan tafel.

### Vingers branden

De EU-verdragen hebben het proces van Europese besluitvorming vastgelegd: nationale overheden bepalen het beleid. Vaak is er ook een meerderheid in

# ‘Gemeenten worstelen meer dan andere overheden met Europese kwesties’

het Europees Parlement nodig. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen regels die later door nationale, of door lagere overheden moeten worden uitgevoerd. Ziehier het probleem van gemeenten die meer grip op de EU willen krijgen: de verdragen liggen weliswaar niet vast, maar de kans dat gemeenten ooit een formele rol in de besluitvorming gaan krijgen is zo goed als uitgesloten.

Aan dit onderwerp durven weinigen hun vingers te branden. De EU moet zich volgens velen verre houden van hoe lidstaten hun bestuur inrichten. Er zijn grote verschillen: in Nederland kennen we de laatste jaren decentralisaties, maar in andere landen kan de trend andersom zijn. In Nederland worden gemeenten

## Comité van de Regio's

Een meer formele erkenning van de rol van gemeenten kwam in 1994 met de instelling van het Comité van de Regio's, een instelling waarin inmiddels 353 lokale en regionale bestuurders uit EU-landen plaatsnemen om te adviseren over uiteenlopende kwesties die het lokale bestuur betreffen. Namens Nederland nemen twaalf bestuurders van lokaal of provinciaal niveau zitting in het Comité. Er zijn tevens twaalf plaatsvervangers. De Europese verdragen schrijven voor dat het Comité moet worden geraadpleegd bij kwesties die lagere overheden betreffen. De status van dit Comité is echter omstreven gebleven. Er wordt weliswaar advies gevraagd (als dat formeel vereist is) en het Comité brengt ook op eigen initiatief allerlei rapporten uit, maar de vraag blijft of er echt iets mee wordt gedaan. Nederlandse Europarlementarissen betwijfelen dat massaal, net als hun medewerkers. De instelling wordt gekenschetst als 'zwaaiend' en rapporten zouden 'direct door de shredder' gaan. Het toont aan wat de rol van het Comité is, als het een advies uitbrengt waar anderen hun voordeel mee kunnen doen, kan dat invloedrijk zijn. Maar in alle andere gevallen schuift men het terzijde.

## Het Pact van Amsterdam

Het Pact van Amsterdam is de meest recente poging om gemeenten meer zeggenschap te geven in Brussel. Dit pact kreeg gestalte onder het Nederlands voorzitterschap in de eerste helft van 2016. In het Pact van Amsterdam worden thema's gepresenteerd waarbij partnerschappen gaan samenwerken aan zaken als luchtkwaliteit, huisvesting, vluchtelingen, armoede, werkgelegenheid, duurzaamheid, mobiliteit en aanbestedingen. Uniek, omdat het samenwerking mogelijk maakt tussen de Europese Commissie en gemeenten. Deze zitting voor het eerst direct met elkaar aan tafel. Een partnerschap is een samenwerkingsproject van drie jaar. Bij het partnerschap over vluchtelingen heeft Amsterdam de rol van voortrekkers. Gewerkt wordt aan een actieplan waarin aan bod komt hoe het beleid rond vluchtelingen verbeterd kan worden om zo steden in staat te stellen problemen rond vluchtelingen - zoals rond huisvesting of werkgelegenheid - op te lossen.

door fusies groter, terwijl Frankrijk vasthoudt aan minuscule gemeenten met nauwelijks enige bestuurskracht.

Gemeenten zijn nooit doorgebroken als Europees beleidsonderwerp. Op nationaal niveau ziet men dit niet als Europees beleidsterrein omdat het aan de lidstaten zelf zou zijn om te bepalen wat gemeenten wel en niet moeten doen. Daar moet de EU verre van blijven. Gemeenten zien dit anders. De brief van de burgemeesters over vluchtelingen laat een andere visie zien: zij zijn bepalend voor hoe vluchtelingen worden ontvangen. Ze willen daarom van Europese leiders niet alleen de erkenning dat hun steden dit doen, maar willen daar ook financiële steun voor.

### Marge

De EU heeft gemeenten en andere lagere overheden nodig om te weten of EU-regels uitvoerbaar zijn en of ze daadwerkelijk nodig zijn. Aan de andere kant willen ook gemeenten dat de EU rekening met hen houdt. Deze urgentie neemt weliswaar toe, maar ondertussen bepalen de lidstaten in Brussel hoe het beleid tot stand komt en die hebben massaal geen zin in gemeenten die in Brussel direct aan de onderhandelingstafel zitten, buiten de nationale regeringen om. Zo blijven gemeenten

veroordeeld tot een rol in de marge: die van adviseurs die te allen tijde kunnen worden genegeerd.

Het bijzondere aan het Pact van Amsterdam is wel dat het een begin is van een Europese stedenagenda zonder een institutioneel debat over bevoegdheden. Een dergelijk debat verlamt elke discussie en maakt het onmogelijk stappen voorwaarts te zetten. Steden kunnen zich aanbieden om partner te worden in het uitwerken van het actieplan. Zo doet bij het partnerschap rond vluchtelingen Athene mee, een stad die als geen ander de gevolgen van de vluchtelingencrisis voelt en ervaart.

### Minimale stapjes

Of het nu gaat om de jarenlange lobby van Eurocities, het eigen Comité van de Regio's of het recente Pact van Amsterdam, de status quo blijft hetzelfde: meer dan adviseren zit er voor gemeenten voorlopig niet in. Dat verandert met minimale stapjes. Sinds het Pact van Amsterdam kunnen gemeenten voor het eerst direct met de Europese Commissie aan tafel zitten. Dat is nieuw en dus revolutionair, maar of dat daadwerkelijk meer invloed oplevert, dat valt nog te bezien. Lidstaten kunnen immers nog steeds alle voorstellen torpederen die uit gemeentelijke kokers komen. ■

# ‘Gemeenten bepalen hoe vluchtelingen worden ontvangen’

## Tips voor gemeenten

Gemeenten willen in Brussel graag aan tafel, maar meer dan adviseren zit er - ondanks het Pact van Amsterdam - niet in. Toch is niet alles verloren. Strategisch adviseur Henri Rauch van VNG geeft vijf tips waarmee gemeenten hun voordeel kunnen doen.

★ Gemeenten staan sterk als ze doorlopend voorbeelden verzamelen van EU-regelgeving die goed verloopt of juist niet goet, dit ter versterking van de lobby van Nederlandse gemeenten in Brussel.

★ Invloed in Brussel betekent meestal impact op het Europees Parlement of de Europese Commissie. Invloed verloopt altijd via de vertegenwoordigende organisaties: VNG, de CEFR of het Comité van de Regio's.

★ De VNG wordt altijd geraadpleegd door de ministeries voordat er standpunten in de Europese Raad moeten worden gebracht met consequenties voor gemeenten. De VNG lobbyt ook direct bij Nederlandse Kamerleden en heeft zo invloed op de positie van partijen in Brussel.

★ Opereer als gemeenten in Brussel vooral samen met andere gemeenten - via VNG. Zelfstandig in Brussel opereren is een 'de Appel op een gloeiende plaat'.

★ Maak werk van je 'Triple Helix-positie'. Als gemeente: de kwaliteit van je band met het lokale bedrijfsleven en de lokale wetenschapswereld staat garant voor een steviger impact op het (inter)nationale podium.