

Evaluatie Actieplan Europa en decentrale overheden

Inleiding

Op 17 december 2008 hebben BZK, BZ, IPO en VNG het Actieplan Europa en decentrale overheden¹ vastgesteld. In deze notitie wordt de samenwerking tussen het rijk en de decentrale overheden op basis van het actieplan geëvalueerd aan de hand van de belangrijkste onderwerpen uit het actieplan. De evaluatie beslaat de periode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2012.

Doel

Het actieplan had tot doel om de nationale afstemming van Europese beleidsontwikkeling te verbeteren. Daarnaast moest in een vroegtijdig stadium de gevolgen van Europese regels voor decentrale overheden geanalyseerd worden om te voorkomen dat deze bij de uitvoering van hun publieke taken worden geconfronteerd met onvoorziene, ongewenste en onevenredig grote neveneffecten. Het actieplan moest daarmee bijdragen aan de realisatie van een sterkere positie van de lidstaat Nederland.

Alle betrokkenen zijn van mening dat het actieplan zeer nuttig is gebleken. De ambtelijke samenwerking op Europese dossiers is verbeterd en er is een sterkere betrokkenheid van decentrale overheden in de nationale Rijkscoördinatie van Europees beleid. Via de BNC kunnen IPO en VNG aangeven welke dossiers voor hen prioritair zijn.

Voorfase

De term 'voorfase', die in het Actieplan wordt gebruikt, is achteraf gezien niet helemaal duidelijk. Soms bedoelt men hiermee de fase waarin beleidsinitiatieven door de Europese Commissie worden voorbereid, nog voordat de Commissie hiermee naar buiten komt. Soms wordt de fase vanaf de eerste consultatie tot aan besluitvorming bedoeld. Betrokkenen zijn het erover eens dat invloed vanuit Nederland het grootst is als al in de fase waarin voorstellen zich nog in de 'kookpotten' van de Commissie bevinden, met de Commissie over de inhoud ervan wordt gesproken en uitvoeringsinformatie, tekstvoorstellen en praktijkvoorbeelden worden aangedragen. Het is niet bekend hoe vaak in de te evalueren periode betrokken partijen hierin zijn geslaagd.

Betrokken partijen hebben gepoogd om de Europese Agenda Binnenlands Bestuur (EABB), die in het Actieplan wordt genoemd, vorm te geven. Dit is niet gelukt. Deels omdat de EABB een onduidelijke status had, maar zeker ook omdat de afstemming via de BNC steeds meer vorm kreeg. Ook heeft het Europa Overleg Binnenlands Bestuur (EOBB) niet als het beoogde platform gefunctioneerd. Het is echter de vraag of dit een probleem is. De noodzaak om maandelijks in het EOBB knelpunten te bespreken of de EABB aan te passen heeft zich niet voorgedaan. In feite lijkt het EOBB door het succes van het actieplan in zijn huidige vorm overbodig geworden.

Via de BNC hebben IPO en VNG aan kunnen geven welke dossiers voor hen prioritair zijn. Ook hebben zij via BNC een inbreng gehad bij de opstelling van de kabinetsreactie die jaarlijks voor de Tweede en Eerste Kamer wordt opgesteld naar aanleiding van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie. Samenwerkingsafspraken konden worden gemaakt, deels via de BNC,

¹ Bijlage 1 bij deze evaluatie

deels via interbestuurlijke samenwerkingsvormen. Er is de afgelopen jaren steeds meer en steeds beter interbestuurlijk samengewerkt tussen de vakdepartementen, met name met I&M en EZ en VNG en IPO. Ook al werd er niet altijd gewerkt in interbestuurlijke dossierteams, gebleken is dat interbestuurlijke samenwerking meerwaarde heeft. Zo beschikken IPO en VNG over netwerken en ingangen bij beleidsmakers in Brussel die aanvullend zijn op die van het rijk. Door hiervan over en weer gebruik te maken, kan de positie van Nederland in de Brusselse arena worden versterkt.

Het in beeld brengen van de beleidsmatige implicaties verloopt steeds beter, maar vaak nog niet vroeg genoeg. Het is in feite te laat als hieraan pas aandacht wordt besteed tijdens het opstellen van het BNC-fiche. Binnen Nederland zouden rijk en decentrale overheden in een gezamenlijke impact assessment de gevolgen van een commissievoorstel in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld moeten brengen. Daarnaast is toegang tot de impact assessments van de Commissie gewenst, echter de Commissie bepaalt zelf welke partijen daarbij worden betrokken. Aandacht voor de financiële gevolgen van Europese regels was er wel, maar heeft niet zo structureel plaatsgevonden als in het actieplan werd beoogd. Het voorstel is om nader te onderzoeken hoe de financiële gevolgen vroegtijdiger en beter in beeld kunnen worden gebracht.

Besluitvormingsfase

In de praktijk liep de voorfase meestal vloeiend over in de besluitvormingsfase. De uitwisseling van standpunten vond al in de voorfase plaats en dat blijft zo in deze fase. Als dat niet het geval was, bijvoorbeeld omdat een dossier niet prioritair was, werd aansluiting gezocht via de BNC. Tevens zijn er voor EU-dossiers vaste overleggrems waaraan IPO en VNG deelnemen, zoals het Interdepartementaal Staatssteun Overleg (ISO) en de Werkgroep Interne Markt (WIM). De conclusie van de evaluatie van de voorfase geldt ook voor deze fase.

Implementatiefase

De implementatie van de Dienstenrichtlijn liep al voordat het actieplan werd vastgesteld. Voor VNG en IPO is dit hét voorbeeld van een goede samenwerking tussen vakdepartement (EZ) en decentrale overheden tijdens de implementatiefase. Het ministerie heeft de koepels van decentrale overheden vroegtijdig bij de implementatie betrokken en overal in Nederland voorlichting gegeven. Ook het samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) is een goed voorbeeld. Echter, niet alle nieuwe Europese regelgeving leent zich voor deze aanpak. Regelmatig is alleen een juridische implementatie (omzetting in Nederlandse wetgeving) voldoende en kan een uitvoeringsplan ontbreken.

De afspraak over inbreuk- en verdragschendingsprocedures is nog niet uitgewerkt. Gelet op de vergaande decentralisaties is het nodig om de huidige werkwijze, waarin het rijk de procedures voert en het ICER de beleidsmatige en juridische consequenties van de jurisprudentie van het EU Hof analyseert, nader te beschouwen. Daarbij is het nadrukkelijk niet de bedoeling dat IPO of VNG zich mengen in individuele zaken waarbij een provincie of gemeente betrokken is. Wel willen zij op gedecentraliseerde dossiers de beleidsmatige aspecten kunnen behartigen.

Code interbestuurlijke verhoudingen

In januari 2013 is de code interbestuurlijke verhoudingen geactualiseerd. Hierin is een Europa paragraaf opgenomen waarin is vastgelegd dat het rijk en de decentrale overheden in alle fases van de Europese besluitvorming samenwerken. Hiermee zijn de afspraken van het actieplan geformaliseerd in de code en als integraal onderdeel opgenomen. De Unie van Waterschappen, die geen partij was bij het actieplan, behoort hiermee nu ook tot de betrokken partijen.

Europa is binnenland geworden.

Op steeds meer beleidsterreinen wordt het beleid grotendeels in Brussel bepaald. Europa is binnenland geworden. Op vakinhoudelijk niveau wordt de samenwerking tussen rijk en decentrale overheden nu via de vakdepartementen georganiseerd. De samenwerking in interbestuurlijke dossierteams, die door het actieplan een stevige impuls tot verbetering heeft gekregen, moet worden voortgezet en gestandaardiseerd. Daarnaast geven de grootschalige decentralisaties aanleiding om de binnenlandse samenwerking te verbeteren. Dat verstevigt de positie van Nederland in Europa. De Radboud Universiteit heeft in opdracht van het IPO onderzoek gedaan naar de gevolgen van de decentralisaties voor EU-dossiers waarvan het beleid in Brussel wordt bepaald.² Het rijk en de koepels van decentrale overheden zullen gezamenlijk bezien hoe zij uitvoering kunnen geven aan de aanbevelingen van dat rapport.

Strategisch overleg Europa

Het goede gebruik van een regulier bestuurlijk Europa overleg tussen decentrale overheden en rijk, met name de ministeries van BZK en BZ, zou weer in ere moeten worden hersteld. Er is behoefte aan overleg over strategische onderwerpen tussen rijk en decentrale overheden, zoals de bijvoorbeeld analyses over Europa en binnenlands bestuur van de Raad van State of de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Ook zouden andere urgente thematische onderwerpen ter sprake kunnen komen, denk bijvoorbeeld aan subsidiariteit, decentralisatie of regeldruk.

De noodzaak van een Europa Overleg Binnenlands Bestuur en een Europese Agenda Binnenlands Bestuur, zoals was voorzien in het actieplan, is komen te vervallen. Een ambtelijk overleg ter voorbereiding van een jaarlijks bestuurlijk overleg zou twee keer per jaar kunnen plaatsvinden. Tot slot kunnen in dit overleg ook de dossiers waarvoor BZK het vakdepartement is, ter tafel komen.

² Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag, d.d. 27 februari 2013,