

Geleidebrief informatief

Naam voorstel	Brief Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (RLi) van 14 september 2015 met advies 'Ruimte voor de regio in Europees beleid'		
Betreft vergadering	Commissie Ruimte		13 november 2015
Te verzenden via	iBabs		
Verzenddatum	29 oktober 2015		
Commissiegriffier	Alma van Wallenburg	0118 – 63 1265	ac.v.wallenburg@zeeland.nl
Statenadviseur			
Inhoudelijk ambtenaar			
Verantwoordelijk bestuurder	C.M.M. Schönknecht-Vermeulen		

Inhoudelijk	
Aanleiding	Aanbieden RLi-advies 'Ruimte voor de regio in Europees beleid' aan minister Schultz van Haegen op 21 september 2015.
Bevoegdheid	
Wat is het voorstel?	Kennisnemen van het uitgebrachte Rli-advies.
Toelichting	
Kosten en dekking	
Overige informatie	

Aan de Minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

datum:	14 september 2015	contactpersoon:	Hannah Koutstaal
kenmerk:	RLI-2015/1757	telefoon:	06-11797505
cc:		e-mail:	hannah.koutstaal@rli.nl
betreft:	Aanbieding advies 'Ruimte voor de regio in Europees beleid'		

Geachte mevrouw Schulz van Haegen,

Hartelijk dank voor uw toezegging om het advies 'Ruimte voor de regio in Europees beleid' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur in ontvangst te willen nemen.

Met genoegen sturen wij u hierbij alvast de tekst van het advies. De belangrijkste bevindingen van het advies luiden als volgt:

Europees beleid werkt door tot in de regio en de leefomgeving van mensen. In de regio wordt abstract Europees beleid omgezet in plannen en projecten die de burger raken en worden uiteenlopende doelen en belangen tegen elkaar afgewogen. De Rli is van mening dat overheden en maatschappelijke spelers op verschillende niveaus effectiever moeten samenwerken. Alleen dan kan tijdig de Europese beleidsontwikkeling worden beïnvloed en kan de speelruimte worden benut om Europese beleidsambities effectief te verbinden met regionale vraagstukken.

Spanningen tussen Europees beleid en regionale vraagstukken

In het advies analyseert de Rli welke spanningen beleid- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving in de regio veroorzaken en in hoeverre deze spanningen zijn toe te schrijven aan Europees beleid. Het advies is gericht op de beantwoording van de vraag wat verschillende overheden en andere betrokken partijen in het Europese besluitvormingsproces kunnen doen om die spanningen te verminderen.

De geconstateerde spanningen zijn, kort samengevat:

- Europees omgevingsbeleid komt tot stand in een complex speelveld. Het Rijk is daarin de formele onderhandelingspartner maar veel bevoegdheden liggen op decentraal niveau. Het samenspel tussen de bestuurlijke niveaus is nog onvoldoende effectief.
- Regionale spelers worden vaak pas geconfronteerd met de consequenties van Europees beleid als zij daarop geen invloed meer kunnen uitoefenen.



- Europees en nationaal beleid hebben vaak een sectorale insteek terwijl op regionaal niveau een uitruil van beleidsclaims plaatsvindt.
- Europa kiest vaak voor regulering en normering, terwijl in Nederland behoefte bestaat aan – en ervaring is opgedaan met – zachtere sturingsinstrumenten.
- In algemene zin is er sprake van negatieve beeldvorming over Europa waarbij feiten en fictie meer dan eens dooreen lopen.

De Rli benadrukt in zijn advies de kansen bij de voorbereiding van het Europees omgevingsbeleid. De agenderende en voorbereidende fase is cruciaal voor het uitoefenen van invloed op Europees beleid en regelgeving. De kansen liggen volgens de Rli dan ook in een meer strategische inzet in deze fase, vanuit visie en inzicht in de te verwachten consequenties in de regionale praktijk. Dat vraagt om een slim samenspel tussen Rijk, decentrale overheden en samenleving.

Door vroegtijdig aandacht te vragen voor mogelijkheden voor maatwerk in de uitvoering en voor andere sturingsmogelijkheden kan de aansluiting tussen Europees beleid en regionale belangenafwegingen verbeterd worden. Daarnaast wijst de Rli op de specifieke belangen en vraagstukken in de grensregio's. Nationaal beleid en wetgeving blijken daarvoor vaak onvoldoende oplossingen te bieden terwijl die er op Europees niveau wel zijn maar niet of onvoldoende worden benut. En tot slot: controle en verantwoordingsprocedures leggen nu het zwaarte punt bij rechtmatigheid. Een betere balans tussen doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid is hierbij van belang.

De Rli realiseert zich dat dit advies niet alleen voor het Rijk, maar zeker ook voor de andere spelers aandachtspunten bevat. De Rli is dan ook met genoegen ingegaan op het verzoek van het IPO om tijdens het jaarcongres op 30 september a.s. een workshop te houden over het advies.

Hoogachtend,

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

mr. H.M. Meijdam
voorzitter raad

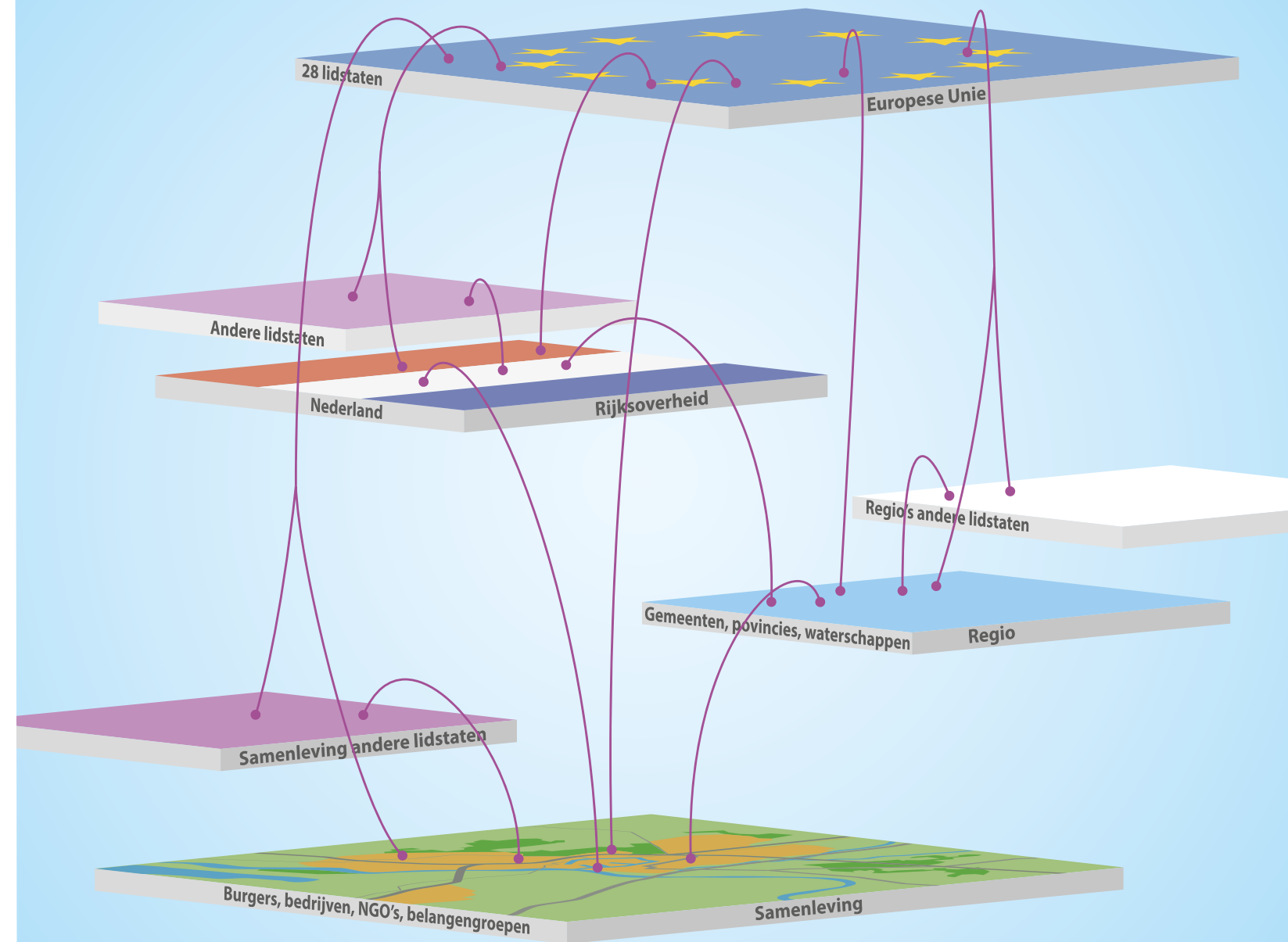


dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris



RUIMTE VOOR DE REGIO IN EUROPEES BELEID

SEPTEMBER 2015



Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA
E.H. (Eelco) Dykstra, MD
L.J.P.M. (Léon) Frissen
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
Ir. M.E. (Marike) van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Oranjevuitensingel 6
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl



INHOUD

DEEL 1: ADVIES		5
1	EUROPESE INVLOEDEN IN ONZE LEEFOMGEVING: MEERWAARDE EN SPANNING	5
1.1	Europa en onze leefomgeving	6
1.2	Adviesvragen	8
1.3	Spanningen en aandachtspunten om deze te verlichten	8
1.4	Leeswijzer	11
2	SPANNINGEN ROND HET EUROPEES LEEFOMGEVINGSBELEID	12
2.1	Europees beleid en regelgeving komt gefaseerd tot stand	13
2.2	Leefomgevingsbeleid komt tot stand in complex samenspel	16
2.3	Verschillen in sturingsfilosofie en bestuurscultuur	23
2.4	Feiten en fictie over de EU lopen dooreen	29
3	NAAR MINDER SPANNING IN HET LEEFOMGEVINGSBELEID	31
3.1	Kies een strategische inzet vanuit visie in de voorbereidende fase	32
3.2	Ontwikkel een slim samenspel tussen Rijk, decentrale overheden en de samenleving	33
3.3	Agendeer ook andere sturingsmogelijkheden dan regulering	34
3.4	Erken diversiteit tussen regio's door ruimte te bieden voor maatwerk	34
3.5	Zie grenzen als Europese verbindingen	36
3.6	Aandacht voor lagere uitvoeringslasten van controle en verantwoording	37
DEEL 2: ANALYSE		38
1	INLEIDING EN AANPAK	38
2	RECENTE ONTWIKKELINGEN	44
3	EUROPESE NATUURREGELGEVING: VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN/NATURA2000	60
4	DE MARKTORDENING IN HET STADS- EN STREEKVERVOER	73
5	KADERRICHTLIJN WATER	80
6	DE TECHNISCHE PIJLER VAN HET VIERDE SPOORWEGPAKKET	91
7	EUROPESE STRUCTUUR- EN INVESTERINGSFONDSEN	98



LITERATUUR	112
------------	-----

BIJLAGEN	120
----------	-----

AFKORTINGENLIJST	120
------------------	-----

TOTSTANDKOMING ADVIES	122
-----------------------	-----

ADVIESRADEN OVER EUROPEES BELEID	125
----------------------------------	-----

OVERZICHT PUBLICATIES	133
-----------------------	-----

Colofon	135
---------	-----



1

DEEL 1 | ADVIES

EUROPESE INVLOEDEN IN ONZE LEEFOMGEVING: MEERWAARDE EN SPANNING



1.1 Europa en onze leefomgeving

Europese invloed werkt door tot in de regio

Overheden op verschillende niveaus ontwikkelen beleid en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving en voeren dat uit: op het niveau van de Europese Unie (EU), op nationaal, regionaal en lokaal niveau. In de laatste decennia is de invloed vanuit Europa op het beleid en de regelgeving voor de leefomgeving¹ sterk toegenomen. Beleid dat daarnaast meer en meer wordt uitgevoerd door provincies, waterschappen en gemeenten (Beunen et al., 2009; Evers & Tennekes, 2014; Mastenbroek et al., 2013). In de samenleving, bij burgers en bij bedrijven, zijn de gevolgen van deze ontwikkelingen steeds voelbaarder. Regelgeving kan direct of indirect mogelijkheden voor hen creëren of die juist beperken.

Positieve gevolgen voor de leefomgeving als gevolg van de Europese invloed

Met het Europese omgevingsbeleid en de regelgeving werd en wordt veel bereikt waar burgers baat bij hebben, zeker bij de aanpak van problemen die landsgrenzen overstijgen. Omdat beleidsdoelen bindend zijn voor de gehele EU, is er op veel terreinen een gelijk speelveld ontstaan tussen de lidstaten. Zo is de verontreiniging van Europese rivieren voortvarend aangepakt en worden de gevolgen van hoogwater dankzij Europese regels

¹ Voorbeelden zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn Luchtkwaliteit. Ook de liberalisering van het openbaar vervoer (ov) is voelbaar in de leefomgeving: mensen kregen bijvoorbeeld te maken met meerdere vervoerders en met andere vervoersconcepten zoals buurtbussen en regiotaxi's. De Europese Structuurfondsen en het Plattelandsbeleid maken investeringen mogelijk in de regio en dragen bij aan het wederzijds leren van elkaar tussen regio's.

niet afgewenteld op de Nederlandse delta. Grootschalige luchtverontreiniging is teruggedrongen. Daarnaast is er in Europa een hoog niveau van voedselveiligheid bereikt. In andere Europese landen mogen vogels die in Nederland beschermd zijn niet langer worden afgeschoten en er is een grensoverschrijdend natuurbeleid ontwikkeld met gelijke regels voor alle lidstaten. Ook moeten bedrijven binnen Europa aan dezelfde milieueisen voldoen voor producten en productie. Met middelen vanuit Europese fondsen worden in grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerkingsprogramma's (zoals Europese Innovatiepartnerschappen en INTERREG) bovendien projecten gefinancierd die gericht zijn op gezamenlijk leren en het versterken van economische, sociale en territoriale cohesie in de hele Unie.

'Europa' wordt ervaren als beperking

Lange tijd was het belang van 'Europa' in Nederland vanzelfsprekend. Voor een deel van de bevolking is dat echter niet meer het geval. Voor zover het over de leefomgeving gaat, blijken bestuurders regelmatig bij burgers het beeld op te roepen dat 'Europa' de ontwikkelingsmogelijkheden in Nederland beperkt. Dit beeld wordt versterkt door een meer algemene negatieve houding ten opzichte van de Europese Unie.

Het beeld dat 'Europa' ontwikkelingsmogelijkheden in Nederland zou beperken gaat voorbij aan de toegenomen complexiteit in het samenspel tussen de Europese Unie, de rijksoverheid, decentrale overheden en andere spelers in de samenleving. De verschillende spelers blijken uiteenlopende beelden en percepties te hebben over de mate waarin

Europa een beperking vormt. In het politieke debat wordt met regelmaat een kunstmatige tegenstelling gecreëerd tussen Den Haag en Brussel (zie paragraaf 2.4).

Spanning tussen EU beleid en vraagstukken op regionaal niveau

De Rli constateert dat er op lokaal of regionaal niveau spanning kan ontstaan rond doelen en regulering die op hogere bestuurlijke niveaus zijn vastgelegd. Zo is het perspectief op beleidsopgaven op Europees niveau anders dan op het niveau van de regio. Provincies, waterschappen en gemeenten maken immers op gebiedsniveau keuzes over bijvoorbeeld bereikbaarheid, woongenot, economische structuurversterking en natuurkwaliteit. Zij verbinden verschillende beleidsopgaven met elkaar en wegen ze tegen elkaar af. De afwegingen die op regionaal niveau worden gemaakt als gevolg van keuzes op Europese niveau, hebben concrete gevolgen en leiden soms tot knelpunten voor burgers. Bijvoorbeeld omdat ze als treinreiziger geconfronteerd worden met werkzaamheden aan perrons; een gevolg van Europese besluitvorming gericht op een voor alle reizigers toegankelijk spoor. Of omdat ze in de buurt van een Natura 2000-gebied hun bedrijf niet kunnen uitbreiden vanwege de geldende natuurbeschermingseisen. De beleidsopgaven op regionaal niveau kunnen schuren met de conceptuele en sectorale insteek op EU en nationaal niveau. Dat schuren is verklaarbaar, maar zorgt ook voor onbegrip in de samenleving. Burgers en bedrijven voelen zich beperkt door 'Europa', en decentrale overheden ervaren onvoldoende ruimte voor een brede belangenafweging.

Recente maatregelen voor transparanter en toegankelijker beleid

Het afgelopen jaar worden spanningen die door lidstaten gevoeld worden met de Europese regelgeving op diverse fronten geagendeerd. De Commissie Juncker presenteerde in mei 2015 haar *Better Regulation Agenda* om de Europese beleidscyclus transparanter en toegankelijker te maken en te komen tot betere regelgeving voor een beter resultaat (Europese Commissie, 2015a). Tegelijkertijd verkent het Rijk met de decentrale overheden hoe hun betrokkenheid bij de besluitvorming over EU-regelgeving nog verder kan worden versterkt, mede gezien de veranderende rollen en posities door decentralisaties.

Het Ministerie van IenM heeft - als uitvloeisel van de Omgevingswet - met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland het initiatief genomen om ook de Europese milieuregelgeving beter, consistent en beter uitvoerbaar te maken. Dit resulteerde in het project Make it Work.

Met het aannemen van de Omgevingswet door de Tweede Kamer wordt een belangrijke stap gezet naar een integrale benadering van de wetgeving voor de leefomgeving. Het doel is dat er ruimte ontstaat voor afwegingen, maatwerk en flexibiliteit op decentraal niveau (zie Deel 2, hoofdstuk 2). Dit wordt alleen mogelijk geacht wanneer Europese kaders daartoe ruimte bieden.



1.2 Adviesvragen

In dit advies onderzoekt de Rli de spanning tussen Europees beleid en regelgeving en de uitvoering van het beleid voor de leefomgeving in de regio. De volgende vragen zijn leidend:

- Welke spanningen op het terrein van beleid- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving worden er in de regio ervaren en in hoeverre worden deze toegeschreven aan Europees beleid?
- Waardoor ontstaan spanningen tussen de verschillende bestuursniveaus?
- Wat kunnen de verschillende overheden en andere betrokken partijen doen in het Europese besluitvormingsproces om die spanningen te verminderen?

Om inzage te krijgen in het complexe spel van de agendering van onderwerpen op Europees niveau tot en met de uitvoering op lokaal niveau is literatuur bestudeerd, zijn gesprekken gevoerd, werksessies gehouden en cases uit het leefomgevings- en infrastructuurbeleid geanalyseerd. De cases, die in deel 2 worden gepresenteerd, geven inzage in de wijze waarop het bestuurlijk samenspel in de praktijk verloopt, waar wrijving ontstaat in het proces van voorbereiding tot en met effectuering van EU-wet- en regelgeving en waar slimme oplossingen zijn gevonden. De cases bestrijken vaak een lange tijdspanne: tussen agendering en uitvoering zitten soms decennia. Dat betekent dat handelwijzen in het verleden ook moeten worden gezien in de tijdgeest van toen. Ook blijkt dat in de tussenliggende tijd wordt geleerd en ervaringen worden meegenomen in

grotere of kleinere aanpassingen, of in de aanpak van de ontwikkeling en uitvoering van nieuw beleid. De analyse van de cases is vooral bedoeld om te ontdekken waar knelpunten ontstonden en wat daarvan geleerd is of geleerd kan worden. De cases laten ook onderlinge verschillen tussen beleidsvelden zien. De cases in dit advies zijn specifiek toegesneden op het leefomgevingsbeleid, de bevindingen zijn ook voor andere beleidsterreinen herkenbaar.

1.3 Spanningen en aandachtspunten om deze te verlichten

Verskillende terugkerende elementen lijken bij te dragen aan de genoemde spanning tussen de beleidsvorming op Europees niveau en de uitvoering in de praktijk.

Er zijn vaak al jaren voorbij gegaan voordat regionale spelers worden geconfronteerd met de consequenties van Europees beleid. De besluitvormingsfasen waarin zij zelf invloed (hadden) kunnen uitoefenen zijn dan al lang gepasseerd. Een meer strategische en gezamenlijke inzet vanuit Nederland, vroeg in de Europese besluitvorming en rekening houdend met de te verwachten uitvoeringseffecten door de omzetting naar nationaal beleid en regelgeving, is nog niet sterk ontwikkeld. Een punt waar overigens eerder al in meerdere adviezen (van bijvoorbeeld WRR, AIV, RMO, ROB) op werd gewezen (zie bijlage Adviesraden over Europees beleid). De recente verkenning van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), naar de wijze waarop decentrale overheden op nationaal niveau beter kunnen worden betrokken bij de totstandkoming en vertaling van Europees beleid en regelgeving, komt tot dezelfde conclusie.



De toegenomen bestuurlijke complexiteit in het domein van de leefomgeving draagt bij aan de spanning: er is meer invloed van Europees beleid en regelgeving op de leefomgeving, en tegelijkertijd worden de bevoegdheden op decentraal niveau groter. Vele partijen spelen mee in de Europese beleidscyclus. Ondertussen blijft het Rijk, als lidstaat, de formele onderhandelingspartner in de Europese Unie. De wet- en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving komt dan ook tot stand in een complex speelveld met verschillende (bestuurlijke) niveaus. De Europese Unie, het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten hebben daarin elk hun eigen rol. Die rol kan veranderen, afhankelijk van de fase van besluitvorming en het specifieke beleidsterrein. Ook partijen uit de samenleving zijn actief betrokken in dit speelveld. In dit complexe speelveld zijn slim samenspel en goede afspraken tussen partijen van groot belang om invloed uit te oefenen. Het gevolg geven aan gemaakte afspraken blijkt overigens nog een lastige opgave te zijn (De Lange et al, 2015).

In dit samenspel blijken de verschillende sturingsprincipes niet goed op elkaar aan te sluiten: regulering en normering versus zachtere sturingsprincipes als convenanten en stimuleringsregelingen; sectoraal en verkokerd beleid versus afwegingen en uitruil tussen beleidsclaims op gebiedsniveau. Het gevolg hiervan is dat het draagvlak voor beleid en regelgeving onder druk komt te staan en dat er spanning kan ontstaan rond de praktische uitvoering daarvan.

De beeldvorming over Europa in algemene zin, en bij de uitvoering van het leefomgevingsbeleid in het bijzonder, draagt bij aan de geconstateerde spanningen. Daar waar spanningen zich op leefomgevingsniveau

voordoen, lopen meer dan eens feiten en fictie over de rol van Europa dooreen.

In hoofdstuk 2 worden deze spanningen nader toegelicht.

Advies en aandachtspunten

In zijn analyse constateert de Rli dat de oorzaken voor de spanningen bij de spelers in het beleidsdomein vaak al bekend zijn. De Europese Commissie en andere Europese instellingen, het Rijk, de decentrale overheden: zij zoeken allemaal actief naar nieuwe vormen van samenspelen en aansturen. Deze zoektocht resulteert in bijvoorbeeld de *Better Regulation Agenda*, vernieuwde afspraken tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en een actievere inzet van decentrale overheden en maatschappelijke partijen in Europa (Europese Commissie, 2015, De Lange, 2015, Ministerie van BZK, 2015). Desondanks is de Rli van mening dat er veel te verbeteren is in de praktische toepassing van bestaande en nieuwe procedures, gemaakte afspraken en nieuwe sturingsprincipes.

De Rli adviseert om de onderlinge afstemming en uitwisseling tussen de bestuurlijke niveaus te verbeteren en daarbij vooral een sterkere interactie te waarborgen tussen de (Europese) beleidsontwikkeling en de uitvoering in de praktijk. Het gaat in het kort om de volgende aandachtspunten voor het Rijk en decentrale overheden:



1. Kies een strategische inzet vanuit visie in de voorbereidende fase

De agenderende en voorbereidende fase is cruciaal voor het uitoefenen van invloed op Europees beleid en regelgeving. Die fase biedt daartoe ook veel mogelijkheden. Dat vraagt om een strategische inzet vanuit visie en inzicht in de te verwachten consequenties in de regionale praktijk. Gezamenlijk optreden van bestuursniveaus kan alleen succesvol zijn, wanneer er voldoende aandacht is voor uiteenlopende waarden, conflicterende claims en tegenstrijdige belangen.

2. Ontwikkel een slim samenspel tussen Rijk, decentrale overheden en samenleving

In de regio worden de gevolgen van verschillende beleidsclaims in één gebied tastbaar. Decentrale overheden ervaren en kennen de spanningen die dat oplevert. Actieve betrokkenheid van decentrale overheden en een slim samenspel tussen alle bestuurlijke niveaus is wezenlijk voor een leefomgevingsbeleid dat de burger ten goede komt. Aan de vele goede intenties op dit vlak moet beter uitvoering worden gegeven. Dit vereist leren en het openbreken van de op de eigen organisatie gerichte routines.

3. Agendeer ook andere sturingsmogelijkheden dan regulering

De agenderende en voorbereidende fase is ook het moment bij uitstek om de sturingswijze en het type beleid aan de orde te stellen. Door op Europees niveau in een vroeg stadium de positieve ervaringen met andere instrumenten dan regulering onder de aandacht te brengen, ontstaan meer mogelijkheden voor een betere aansluiting tussen de regionale beleidspraktijk en het Europees beleid.

4. Erken diversiteit tussen regio's en bevorder vanaf de voorbereiding ruimte voor maatwerk

Verschillen tussen regio's maken dat er in de uitvoering behoefte aan regionaal maatwerk is. Zowel in de voorbereiding van Europees beleid en regelgeving als in de omzetting naar nationaal niveau bestaan mogelijkheden om ruimte voor maatwerk zeker te stellen, maar die moeten wel gezien en benut worden.

5. Zie grenzen als Europese verbindingen

Grensregio's hebben te maken met specifieke belangen en vraagstukken in de leefomgeving. Nationaal beleid en wetgeving blijken daarvoor vaak onvoldoende oplossingen te bieden. Europees beleid en regelgeving bieden mogelijkheden om het oplossend vermogen te vergroten.

6. Aandacht voor de uitvoeringslasten van controle en verantwoording

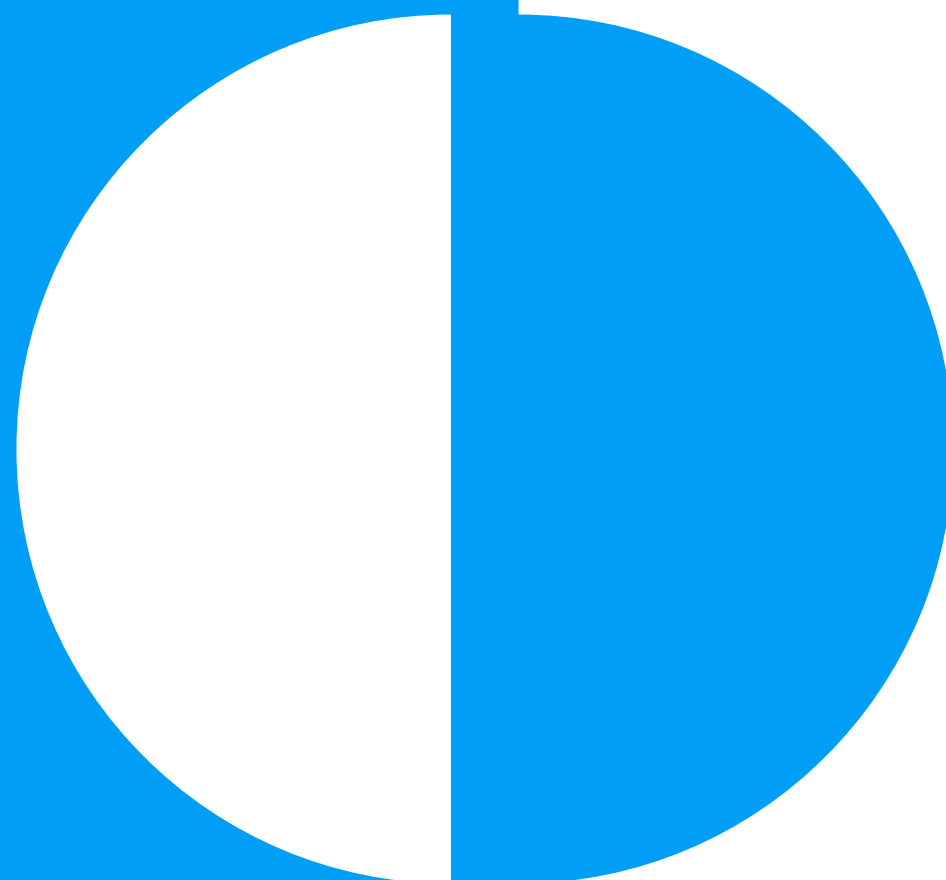
Besteding van Europese middelen dient rechtmatig plaats te vinden. Controle- en verantwoordingsprocedures leggen nu het zwaartepunt bij die rechtmatigheid. Tegelijkertijd is de doelmatigheid van het beleid dat met deze middelen wordt gefinancierd van groot belang. Door in de controle- en verantwoordingsprocedures een grotere balans tussen beide aspecten aan te brengen, kan de aansluiting tussen Europees beleid en regionale belangenafwegingen verbeterd worden.



1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de geconstateerde spanningen rondom Europees omgevingsbeleid nader geduid en verklaard. Hoofdstuk 3 licht de hierboven genoemde aandachtspunten nader toe. Deel 2 bevat achtergronden bij dit advies en beschrijvingen van de caseanalyses.





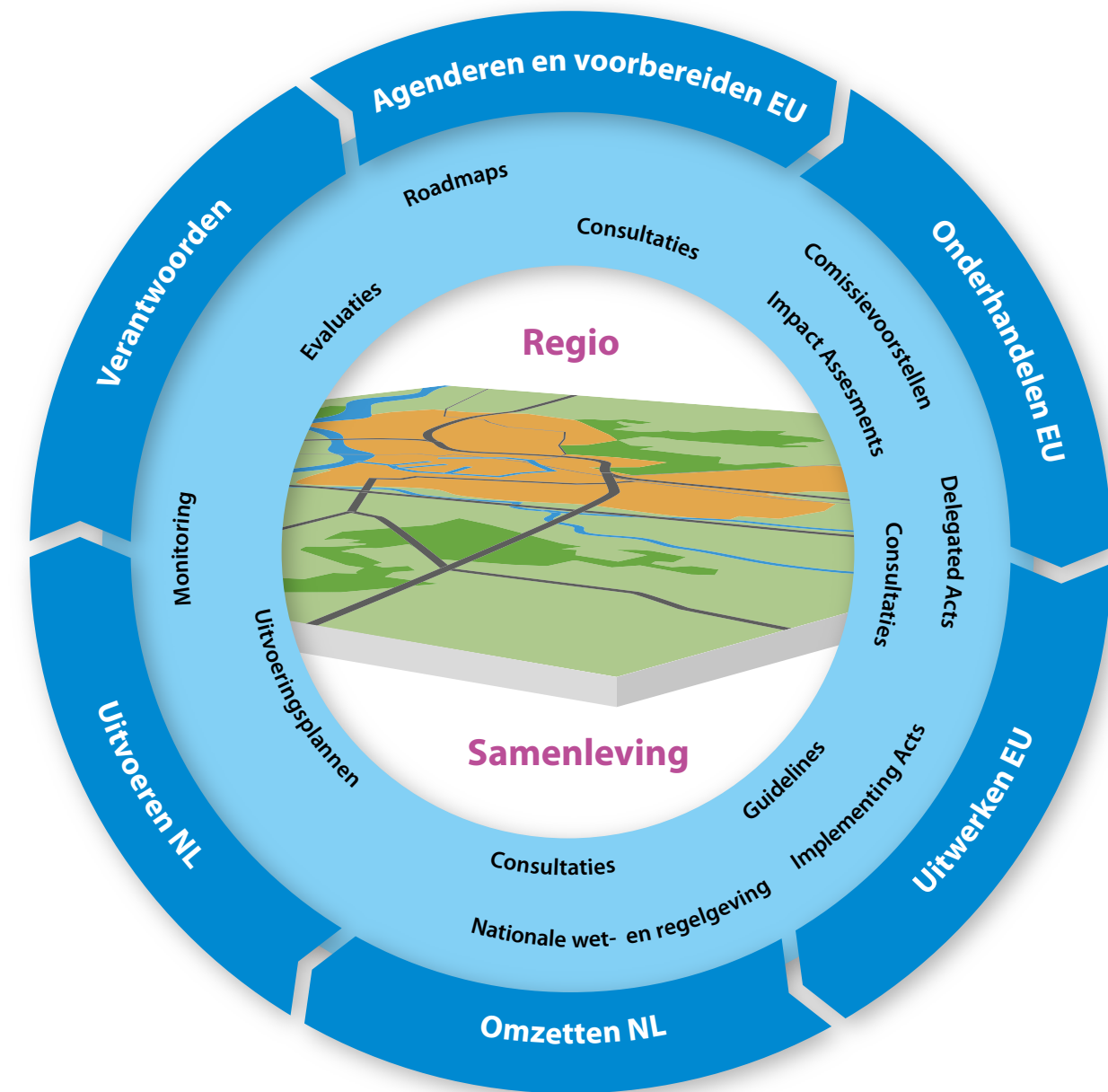
SPANNINGEN ROND HET EUROPEES LEEFOMGEVINGSBELEID

2.1 Europees beleid en regelgeving komt gefaseerd tot stand

Gefaseerde besluitvorming met verschillende beïnvloedingsmogelijkheden

De Rli onderscheidt twee niveaus in de Europese beleidscyclus (zie figuur 1 en kader 1). Het eerste niveau betreft de besluitvorming op het niveau van de Europese Unie, waar de lidstaten en andere betrokkenen op verschillende manieren invloed kunnen uitoefenen bij verschillende Europese instellingen en via verschillende lobbygroepen. Daar vindt de besluitvorming plaats in het samenspel tussen Europese Commissie, Europees Parlement en Raad. Het tweede niveau is dat van de omzetting van Europese besluiten naar wet- en regelgeving op het nationale niveau. Daar wordt de uitvoering geregeld, meestal voor het regionale en lokale niveau, en vindt verantwoording plaats aan het nationale parlement en de Europese Commissie.

Figuur 1: Fasering cyclus van Europees beleid en regelgeving



Kader 1 Fasering cyclus van Europees beleid en regelgeving

EU-besluitvorming

Agenderen en voorbereiden (EU): Onderwerpen kunnen op verschillende manieren worden aangedragen: vanuit een burgerinitiatief van verschillende lidstaten samen, vanuit stakeholders via een verzoek van een lidstaat (gesteund door andere lidstaten), vanuit het Europees Parlement of de Raad, vanuit Europese lobbygroepen, vanuit de Europese Commissie zelf (werkprogramma) of vanuit één van de andere Europese instellingen. Producten uit deze fase zijn: groenboeken (bevorderen denkproces, starten raadplegingsprocedure), witboeken en mededelingen (voorstellen voor nieuw beleid, vaak al aanzetten tot wetsvoorstellen) en voorstellen voor concrete wetgeving.

Onderhandelen (EU): de Commissievoorstellen zijn onderwerp van bespreking en onderhandeling tussen Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Dit leidt uiteindelijk tot vaststelling van beleid en de regelgeving. Subsidiariteitstoets door nationale parlementen en regeringen.

Uitwerken (EU): de door Raad en Europees Parlement vastgestelde regelgeving wordt vaak door de Europese Commissie verder uitgewerkt in uitvoeringsregels of handreikingen. Dat kan op verschillende manieren, die vaak consequenties kunnen hebben in de uitvoering.

Uitvoering in lidstaten

Omzetten (EU → NL): in deze fase is het aan de lidstaten om de Europese regelgeving om te zetten naar nationale wet- en regelgeving en om te

voldoen aan de afgesproken verplichtingen.

Uitvoeren (NL): de Europese regelgeving is inmiddels verankerd in de nationale wet- en regelgeving en wordt bij de uitvoering al dan niet overgelaten aan regionale of lokale overheden.

Verantwoorden (regio ↔ NL ↔ EU): beleid en regelgeving moeten worden gemonitord, geëvalueerd, gehandhaafd en verantwoord. Van de regio naar het nationale niveau, van het nationale niveau naar de EU. Tussentijds kan op basis van evaluatie of terugkoppeling een uitvoeringsregeling soms worden bijgesteld.

Bron: Kunst, 2013, Europese Commissie, 2013, Ministerie van EZ, 2014c

Onvoldoende gezamenlijke aanpak in de agenderende en voorbereidende fase

De agenderende en voorbereidende fase is essentieel voor de uiteindelijke uitkomst van het beleidsproces. In de fase van agenderen en voorbereiden worden op Europees niveau de vraagstukken benoemd, beleidsopties ontwikkeld en de te verwachten consequenties daarvan onderzocht. In de voorbereidende fase staan ruime mogelijkheden voor beïnvloeding en bijsturing open, voor uiteenlopende partijen (overheden, samenleving) en zowel formeel als informeel. Denk daarbij aan *Road Maps* en *Inception Impact Assessments* die de Europese Commissie opstelt (zie Deel 2, hoofdstuk 2) en aan stakeholderconsultaties die de Europese Commissie organiseert. Deze instrumenten krijgen in de *Better Regulation Agenda* van de Europese Commissie (2015a) nadrukkelijk aandacht. In de voorbereidende

fase kan het gaan over de vraag of Europees beleid daadwerkelijk nodig is of om de keuze welk type instrument wordt ingezet: gaat het bijvoorbeeld om regelgeving, om stimuleringsprogramma's of om proefprojecten? Daarnaast is deze voorfase belangrijk om ervaring en expertise uit de uitvoeringspraktijk in te brengen.

Voor Nederland betekent dit dat de inbreng van decentrale overheden en maatschappelijke partijen onmisbaar is. Zij zijn uiteindelijk degenen die op het concrete leefomgevingsniveau opereren. Het Rijk en de decentrale overheden erkennen dat tijdig inzicht in en overleg over de gevolgen van EU-voorstellen en de Nederlandse standpuntbepaling (dat wil zeggen in de fasen van onderhandeling en uitwerking) van belang is. Daarbij wijzen zowel Rijk als decentrale overheden op het belang van een strategische signalering vanuit beide kanten. De Universiteit Twente (De Lange, 2015) onderzocht hoe vanuit het perspectief van de Nederlandse decentrale overheden de besluitvorming over Europese wet- en regelgeving is te verbeteren in aansluiting op de *Better Regulation Agenda* van de Europese Commissie (2015a). Een conclusie uit het Twentse onderzoek is dat, ondanks de goede afspraken van de verschillende overheden op papier, de praktijk nog steeds weerbarstig is. Ook uit de cases in deel 2 van dit advies komt naar voren dat een gezamenlijke strategische inzet in de agenderende en voorbereidende fase nog altijd onderbelicht blijft. Een dergelijke strategische inzet vraagt om een afgestemde visie op nationale en regionale vraagstukken, op mogelijke effectieve sturingswijzen en op de te verwachten uitwerking van Europees beleid in de praktijk.

Vooruitlopen op definitieve Europese besluitvorming kan spanning in de uitvoering veroorzaken

Bij een aantal cases was er vanuit Nederland wel degelijk een sterke inzet tijdens de agenderende en voorbereidende fase. Maar mede door het ontbreken van een gedeelde visie en zicht op mogelijke consequenties van keuzes leidde dit later soms tot spanning in de uitvoering. Bijvoorbeeld omdat Nederland al overging tot nationale regelgeving en uitvoering terwijl de Europese plannen zich nog in een vroege fase van de besluitvorming bevonden. De stelselwijziging van het stads- en streekvervoer is hier een voorbeeld van; pas in een later stadium werd de wetgeving aangepast om mogelijkheden die de Europese regels boden alsnog nationaal mee te nemen (zie kader 5 en Deel 2, hoofdstuk 4). Ook bij het Europese Vierde Spoorwegpakket worden ten dele meerdere besluitvormingsfasen tegelijkertijd doorlopen (zie Deel 2, hoofdstuk 6). Dat geldt met name voor de ontwikkeling van het Europese beveiligingssysteem voor het spoor: op Europees niveau is de regulering die uitrol van het systeem voorstaat in onderhandeling en tegelijkertijd bevindt op nationaal niveau de ontwikkelingsfase van het systeem zich in de planuitwerkingsfase volgens het MIRT (de uitvoeringsfase, zie kader 1). Dit laatste is vooral ingegeven door de noodzaak tot vervanging van bestaande (verouderde) veiligheidssystemen. In andere Europese landen is een vergelijkbare ontwikkeling te zien. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zet zich in spanningen in de praktijk te voorkomen door technische ontwikkelingen op nationaal en Europees niveau structureel op elkaar af te stemmen.



Ook door het succesvol promoten van eigen beleid in de voorfase, zoals bij het natuurbeleid, kan een dergelijke spanning ontstaan. De uiteindelijke Europese wetgevende kaders voor natuur bleken – onverwacht – dusdanig af te wijken van de oorspronkelijke nationale kaders, dat in de uitvoeringsfase forse knelpunten ontstonden (zie Deel 2, hoofdstuk 3).

Tenslotte is bij het benutten van Structuurfondsen te zien dat door principiële overwegingen rond de nettobetalingsspositie en de door Nederland gewenste, maar door de EU niet besloten uitsluiting van rijke landen van het Structuurfondsenbeleid kansen voor gebruikmaking van deze fondsen in Nederland gedurende lange tijd werden gemist (zie Deel 2, hoofdstuk 7).

Tijdspanne tussen fasen kan spanning veroorzaken

Elke fase wordt afgewikkeld binnen een eigen tijdsbestek. Dat betekent dat er tussen de voorbereiding van een Europees besluit en de uitvoering ervan in de praktijk een lange tijd kan zitten (uiteenlopend van enkele jaren tot soms decennia). Met andere woorden: tussen agendering op Europees niveau en het moment dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de consequenties ervaren van Europese regels, verstrijkt veel tijd. De politici en bestuurders die betrokken waren bij de voorbereiding en totstandkoming zijn vaak niet meer degenen die voor de invoering verantwoordelijk zijn. Ook kunnen zich in de tussentijd in de samenleving ontwikkelingen hebben voorgedaan waar de regelgeving niet meer goed bij aansluit.

2.2 Leefomgevingsbeleid komt tot stand in complex samenspel

Het Rijk is niet langer de centrale partij

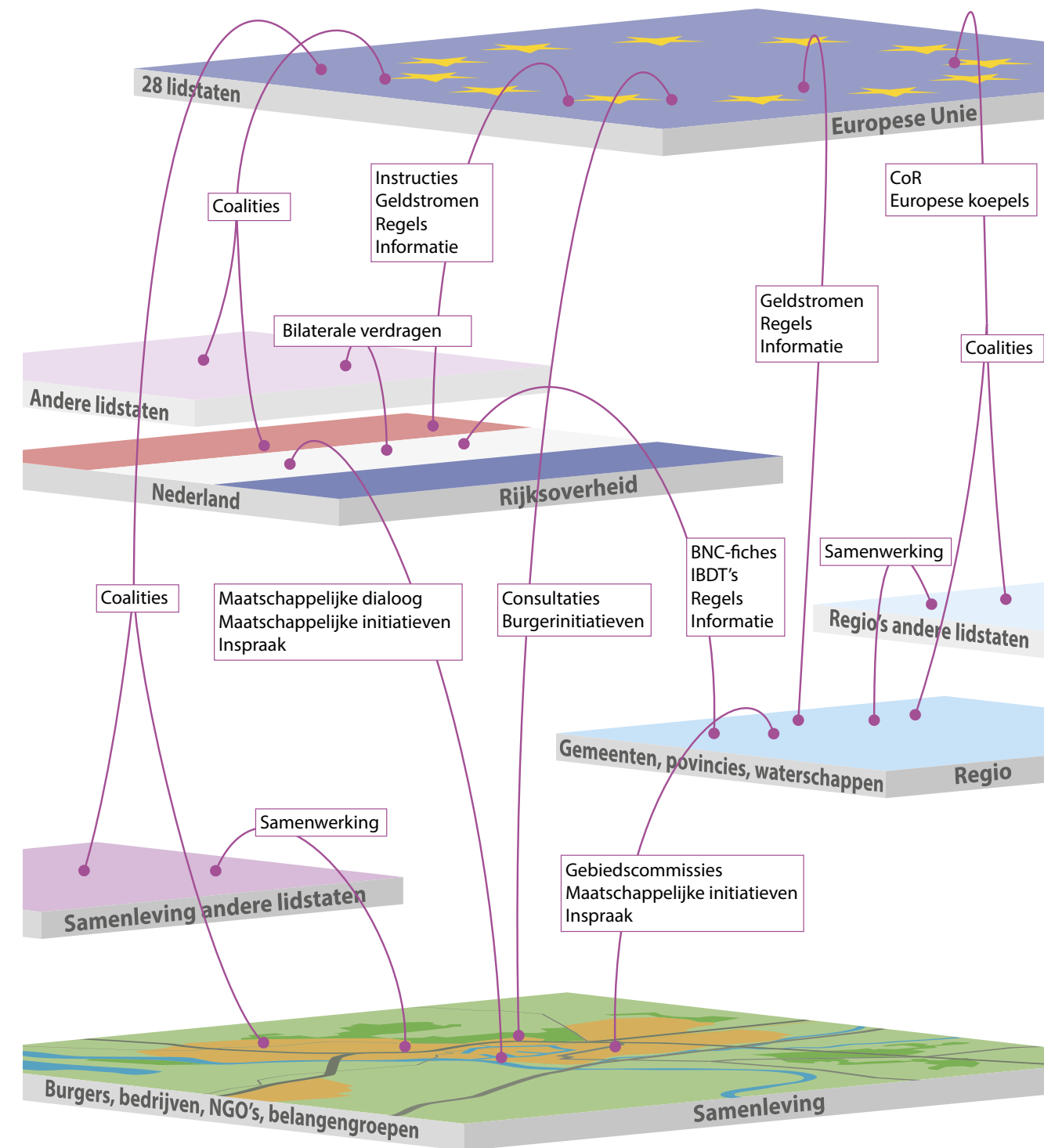
Naast het Rijk hebben ook decentrale overheden en maatschappelijke partijen in de verschillende fasen van de Europese besluitvorming al dan niet formele rollen. Feitelijk spelen zich op de verschillende bestuurlijke niveaus parallelle processen af, met wederzijdse beïnvloeding (Princen, 2014). Het doorlopen van de verschillende fasen van EU-beleid en -regelgeving is daardoor een complex en gelaagd samenspel van Europese, nationale en regionale overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Belangen worden afgewogen op verschillende niveaus, met elk hun eigen perspectief. Invloed wordt aangewend op het moment en op het niveau waar dat het meest effectief lijkt voor de partij in kwestie, al dan niet in samenwerking met andere partijen. Naast deze beïnvloeding en deze belangenafwegingen is er bestuurlijk een sterke verwevenheid tussen de niveaus: beleid en regulering bindt overheden, diezelfde overheden hebben formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij elkaars besluitvorming, en er lopen geldstromen tussen overheidsniveaus heen en weer. Het resultaat van deze complexe, niet altijd doorzichtige, processen in de ontwikkeling en uitvoering van beleid en regelgeving komt samen in de leefomgeving van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Om duidelijkheid te scheppen in dit complexe samenspel, worden in dit advies vier samenhangende niveaus onderscheiden waarop uiteenlopende partijen een rol hebben: het EU-niveau, het nationale niveau, het regionale



niveau en de samenleving. De besturen die gekoppeld zijn aan de drie eerstgenoemde niveaus (EU, Rijk en provincie, waterschap of gemeente) hebben elk hun eigen bestuurlijke perspectief, dat wordt gevormd door de belangen, omstandigheden en beleidsopgaven die op hun niveau aan de orde zijn. De partijen oefenen, behalve op hun 'eigen' niveau, ook invloed uit op de andere niveaus en werken samen over de bestuursgrenzen heen. Dezelfde partijen die bijvoorbeeld op nationaal niveau invloed uitoefenen op de agendering van nationale beleidsonderwerpen of op de besluitvorming, hebben vaak ook een vertegenwoordiging op EU-niveau. De keuzes die op elk niveau worden gemaakt, zijn medebepalend voor de uiteindelijke uitkomst voor de leefomgeving.

Figuur 2: Europa, verbondenheid op alle niveaus



De EU wordt onvoldoende herkend als onderdeel van het binnenlands bestuur

Het Europees bestuur is dus in toenemende mate verweven met het binnenlands bestuur. Dit is versterkt door de verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke interne markt en de invoering van de euro. Bestuurlijk is er een sterke verwevenheid doordat nationale bestuurders onderdeel uitmaken van het Europees bestuur in de beleidsvoorbereiding, beleidsvaststelling en beleidsuitvoering. Vele nationale bestuurders en ambtenaren zijn betrokken bij het Europese besluitvormingscircuit (adviesorganen, deskundigengroepen, werkgroepen, regelgevende comités, beheerscomités). Op het terrein van de fysieke leefomgeving is er bovendien een sterke beleidsmatige verwevenheid. Het gezamenlijk streven naar een gezonde en veilige leefomgeving in alle lidstaten heeft grote gevolgen (gehad) voor de ambities van nationaal beleid en de ontwikkeling van nationale wet- en regelgeving.

De Rli constateert dat nationale politici deze toegenomen verwevenheid tussen Europees en nationaal bestuur zelden vermelden in hun communicatie over Brussel. Hoewel het Nederlandse omgevingsbeleid steeds sterker wordt beïnvloed door de EU, is de nationale politiek en beleidspraktijk niet altijd afgestemd op deze Europeanisering (Rob, 2013). Verschillende adviesraden hebben in de afgelopen jaren geadviseerd tot een actievere en meer anticiperende opstelling van het Rijk in de EU (zie bijlage Adviesraden over Europees beleid). Deze adviezen geven aan hoe de nationale overheid doeltreffender kan omgaan met de toenemende complexiteit, de verdergaande decentralisatie en de negatievere publieke opinie over de EU. Bij herhaling

wordt erop gewezen dat een tussen de betrokken bestuurlijke niveaus gedeelde visie en strategie richting de EU nog steeds onvoldoende ontwikkeld is, zeker in de agenderende en voorbereidende fase. Er is nog vaak sprake van strategisch opereren in de EU van de afzonderlijke bestuursniveaus en andere betrokkenen, zonder voldoende uitnodigend samenspel.

In de nationale besluitvorming wordt van oudsher in een vroeg stadium veel overlegd tussen betrokken partijen. Dit heeft als voordeel dat er veel gedaan wordt aan consultatie van stakeholders in de ontwikkelingsfase van de wet- en regelgeving, met het oog op het creëren van draagvlak (Van Reenen et al., 2005). De Rli constateert dat Nederland in de Europese besluitvorming daarentegen vaak niet kiest voor een dergelijke invalshoek. Terwijl ook in de EU de ruimte voor overleg goed is ontwikkeld, vooral in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces.

In de regio komen uiteenlopende doelen en belangen bij elkaar

Bij de voorbereiding van inbreng in de EU-besluitvorming zijn verschillende doelen en belangen uit de samenleving aan de orde: collectieve of private doelen en belangen van burgers, ondernemers en belangenorganisaties, en publieke doelen en belangen op nationaal en regionaal niveau. Deze gaan in veel gevallen niet allemaal gelijk op. Juist op regionaal niveau ontstaat vaak spanning tussen deze uiteenlopende doelen en belangen en de daaruit voortvloeiende beleidsopgaven, en worden de effecten van EU-beleid en -regelgeving tastbaar. Daarom is de regio bij uitstek het niveau waar een brede afweging van al deze belangen moet plaatsvinden. Op het regionale niveau worden dwarsverbanden gelegd tussen sectoren en wordt naar



integratie gezocht van verschillend sectoraal beleid. Bovendien verschillen regio's van elkaar en zijn de effecten in de ene regio niet dezelfde als in de andere.

Europese doelen zijn bindend voor alle lidstaten en daar kan dus niet van worden afgeweken. Lidstaten en regio's hebben wel behoefte om te kunnen variëren in de manier waarop doelen worden bereikt en het tijdpad dat daarbij wordt gevolgd. De wijze waarop de abstractere Europese vraagstukken concreet worden voor burgers, bestuurders, belangenorganisaties en bedrijven verschilt immers per regio. Daarnaast verschillen de voorkeuren, behoeften en afwegingen tussen publieke en private belangen tussen regio's. De integrale afwegingen zullen bijvoorbeeld in de Randstad anders uitvallen dan in het Rivierenland, en in Groningen anders dan in Zeeland. De mogelijkheden voor de gewenste differentiatie in de uitvoering zijn echter niet altijd aanwezig in de Europese regelgeving en/of de omzetting daarvan naar nationale wetgeving.

Europese instellingen staan open voor discussies en ideeën, maar niet iedereen weet de weg

Voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar ook voor bestuurders, is het ingewikkeld om precies te weten wie wanneer waarover besluit in de EU, in hoe daar invloed op uitgeoefend kan worden en wie daarvoor het aanspreekpunt is. De Europese wet- en regelgeving veranderde met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Het doel was om na de forse uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 met twaalf nieuwe lidstaten hervormingen door te voeren die de EU democratischer

en beter bestuurbaar zouden maken. Dat wil nog niet zeggen dat het besluitvormingsproces in Europa duidelijker en toegankelijker werd. Toch is de toegang tot de Europese instellingen – ook voor individuele burgers – relatief laagdrempelig. Beleidsmakers en ambtenaren van de Europese Commissie zijn in de verschillende fasen van de Europese beleidscyclus goed bereikbaar voor informeel contact met Europese burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Hetzelfde geldt voor vertegenwoordigers in het Europees Parlement, voor het Comité van de Regio's, voor non-gouvernementele organisaties en andere belangenorganisaties in Brussel, en voor de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten. Daarnaast organiseren EU-instellingen met grote regelmaat algemene beïnvloedingsmomenten, of momenten over specifieke thema's. Voorbeelden daarvan zijn openbare raadplegingen door de Europese Commissie en het Europees Parlement (bijvoorbeeld voor nieuw beleid en wetgeving of voor evaluatie van bestaande wetgeving) en discussiemogelijkheden via sociale media en andere internetfaciliteiten.

De Europese Commissie stelt in haar *Better Regulation Agenda* voor om de toegankelijkheid van de Europese besluitvorming voor belanghebbenden te versterken door in de verschillende fasen beter te luisteren en uitleg te geven. Zo wil de Commissie betere regelgeving ontwikkelen en de administratieve lastendruk verlichten (Europese Commissie, 2015a). Dat betekent meer consultatie- en evaluatiemomenten en dus extra kansen voor betere inbreng vanuit de regio. In 2008 constateerde de commissie Wientjes dat dergelijke instrumenten, die vaak gecombineerd worden met horizonbepalingen, weliswaar de lastendruk kunnen verlichten, maar ook het risico



meebrengen van vertraging en een ‘bewijs-bureaucratie’ (Commissie Wientjes, 2008).

Posities in het bestuurlijk samenspel veranderen

De toenemende complexiteit en verwevenheid in het Europese samenspel heeft te maken met de impact van de Europese regels op de leefomgeving, de decentralisatie van bevoegdheden, de toename van maatschappelijke initiatieven en het strategisch opereren van veel betrokkenen op de verschillende bestuurlijke niveaus. In dit complexe Europese samenspel had de nationale overheid altijd een centrale positie. De nationale overheid vertegenwoordigt Nederland – ook de regio’s en de samenleving in brede zin – op Europees niveau in de onderhandelingen tussen Europese Commissie, Europees Parlement en Raad. Ook is de nationale overheid de hoofdverantwoordelijke voor de vertaling van de op Europees niveau opgestelde regelgeving naar kaders voor de uitvoering in het regionale en lokale (leefomgevings)beleid.

Intussen versterken decentrale overheden hun positie in Brussel en Den Haag door zich beter en eerder te informeren, te proberen beleid te beïnvloeden, knellende regelgeving te voorkomen, gewenste regelgeving te bevorderen, kansen te grijpen en te netwerken (Mastenbroek et al., 2013; Rob, 2013). De aanwezigheid van decentrale overheden in Brussel is steeds verder toegenomen. Dat is ook nodig: om de regionale belangen mee te wegen in de uiteindelijke Europese besluitvorming en om mogelijke regionale effecten van Europese regelgeving al in een vroeg stadium te kunnen inschatten dienen decentrale overheden al in de voorbereidende fase een

plek te hebben. Meer betrokkenheid van de regio zo vroeg mogelijk in de beleidsontwikkeling kan ook bijdragen aan een groter maatschappelijk draagvlak in de uitvoering. Formeel laat de EU het aan de lidstaten zelf over hoe ze hun binnenlands bestuur organiseren en hun verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van EU beleid op zich nemen. Maar de EU heeft daarnaast ook zelf diverse waarborgen om de regio te betrekken bij het besluitvormingsproces. Denk aan de adviesrol van het Comité van de Regio’s, de verplichting van de Commissie om aan te tonen dat voorstellen niet verder gaan dan nodig is (proportionaliteit) en aan de terugkerende momenten waarop consultaties en *Impact Assessments* worden gehouden. In 2014 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verkenning gestart naar de wijze waarop de decentrale overheden op nationaal niveau beter kunnen worden betrokken bij de totstandkoming en vertaling van Europees beleid en regelgeving. De resultaten hiervan worden in het najaar van 2015 verwacht (zie Deel 2, hoofdstuk 2). Op nationaal niveau bestaan al afspraken tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen om decentrale overheden te betrekken bij EU besluitvorming, bijvoorbeeld in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (zie kader 2). Ook nemen regio’s deel aan overlegfora rond nieuwe Europese voorstellen, zoals in het Comité van de Regio’s. Ondanks deze afspraken blijkt in de praktijk dat er in de Europese beleidsontwikkeling nog slechts in beperkte mate aandacht is voor lokale en regionale belangen. In de *Impact Assessments* bijvoorbeeld komen regionale en lokale effecten van Commissievoorstellen tot nu toe slechts beperkt aan de orde (De Lange et al, 2015). De Europese Commissie heeft het verder in haar *Better*



Regulation Agenda over de inbreng van stakeholders en niet van decentrale overheden (Europese Commissie, 2015a).

Het daadwerkelijk in praktijk brengen van deze afspraken én het verbeteren van het samenspel vraagt om een professionele houding van de verschillende overheden en van vertrouwen over en weer. Het blijkt dat daar nog verbeteringen mogelijk zijn (De Lange, 2015). Vanuit de decentrale overheden wordt de zorg geuit dat processen te bureaucratisch worden en het vertrouwen verdwijnt. De rijksoverheid op haar beurt ervaart dat betrokkenheid van de decentrale overheden de positiebepaling kan vertragen en er voor kan zorgen dat aan slagvaardigheid wordt ingeboet.

Kader 2 Binnenlandse voorbereiding van besluitvorming en omzetting Europese regelgeving

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen

In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hebben Rijk en decentrale overheden afspraken gemaakt over het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van de decentrale overheden bij de Europese beleidsvoorbereiding. Deze code is in 2013 geactualiseerd, met name om afspraken tussen bestuurslagen op het punt van Europa te formaliseren en om decentrale overheden zo vroeg mogelijk bij de besluitvorming te betrekken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013). De Raad van State toetst wetgeving aan de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

De interdepartementale werkgroep BNC/BNC-fiche

In Nederland wordt de standpuntbepaling voor nieuwe Commissievoorstellen en mededelingen voorbereid in een BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen) dat wordt opgesteld in overleg met de departementen en de koepelorganisaties en wordt besproken in het parlement. De ambtelijke Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen beoordeelt niet alleen de nieuwe voorstellen van de Commissie, maar ook andere beleidsrelevante publicaties zoals mededelingen, groenboeken, witboeken. De ambtelijke commissie wordt voorgezeten door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries en van IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Via de Coördinatie Commissie gaan de BNC-fiches naar de ministerraad die ze vervolgens aanbiedt aan de Eerste en Tweede Kamer en aan de Nederlandse leden van het Europees Parlement. Dit alles moet gebeuren binnen zes weken na de publicatie van het Commissievoorstel.

Een BNC-fiche bevat de beschrijving en de beoordeling van de regering van nieuwe commissievoorstellen op onder andere subsidiariteit en proportionaliteit, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten, en financiële implicaties. Hierbij worden ook gevolgen voor decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers meegenomen. (Mastenbroek et al., 2013)

Het Integraal Afwegingskader (IAK)

In Nederland worden nieuwe nationale wet- en regelgeving en de aanpassingen in wet- en regelgeving door Europese regelgeving, sinds 2011 opgesteld aan de hand van het Integraal Afwegingskader (IAK).



Het IAK vertoont een analogie met het instrument 'impact assessment' dat op EU-niveau en in een aantal landen wordt toegepast. Kern van het IAK is dat elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement een adequaat antwoord moet bevatten op de volgende zeven hoofdvragen: Wat is de aanleiding? Wie zijn betrokken? Wat is het probleem? Wat is het doel? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wat is het beste instrument? Wat zijn de gevolgen? Ook de gevolgen voor medeoverheden moeten inzichtelijk worden gemaakt, met inbegrip van passende financiële verhoudingen. (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011)

Binnen Nederland is door de wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe, 2012) de mate waarin decentrale overheden kunnen worden aangesproken op de naleving van Europese regelgeving vergroot (zie Deel 2, hoofdstuk 7). Daarnaast kan ook Europese regelgeving bepalen bevatten die rechtstreekse gevolgen hebben voor decentrale overheden, zoals de aanbestedingsrichtlijn. Deze zijn dan zelf verantwoordelijk voor de toepassing van Europese richtlijnen, ook wanneer die niet tijdig, geheel of correct zijn omgezet in wetgeving op nationaal niveau. De lijnen lopen dus niet (langer) uitsluitend via het Rijk. De rijksoverheid is meer en meer één van de partijen geworden, naast de Europese en de decentrale overheden, en niet meer vooral dé partij.

De grote verwevenheid van bestuursniveaus en de veranderende posities maken het noodzakelijk dat in een vroeg stadium lokale en regionale

belangen en consequenties meegenomen worden in de Europese beleidsontwikkeling. Verschillende belangen en te verwachten effecten in de regio krijgen immers niet vanzelf in gelijke mate aandacht. Een voorbeeld daarvan was te zien bij de totstandkoming van Natura 2000: de invloed van natuurbelangen was in de agenderende fase en in de fase van beleidsvorming groter dan de belangen van andere stakeholders (zie kader 3 en Deel 2, hoofdstuk 3). Ook is het belangrijk dat uitvoeringsproblemen op gestructureerde wijze gedeeld worden met de Europese Commissie. Dat is nu niet altijd het geval (zie Deel 2, hoofdstuk 2).

Kader 3 Onvoldoende aandacht voor meervoudige belangen leidde tot conflicten

Zowel in de agenderende fase als in de beleidsvoorbereidende fase van de totstandkoming van de Europese natuurwetgeving speelden – naast de rijksoverheid – natuurbeschermingsorganisaties een actieve rol. Het Rijk had daardoor in die fasen weinig aandacht voor een evenwichtige inbreng van andere legitieme belangen. Daarnaast lag het initiatief te veel bij een coalitie van ambtenaren, wetenschappers en belangenbehartigers, die het natuurdossier benaderden als een technisch beleidsdossier (Van Keulen, 2007). Binnen deze coalitie bestond overeenstemming over de te bereiken ecologische doelen.

De consequenties voor het beheer en de daadwerkelijke bescherming van soorten werden onvoldoende gedeeld met stakeholders op het regionale en lokale niveau. De belangen van bijvoorbeeld grondeigenaren

en boeren bleven daardoor lange tijd onderbelicht. Mede daardoor ontstonden in de uitvoeringsfase forse conflicten. Dit werd versterkt doordat veel tijd verstreek tussen agendering (en vervolgens besluitvorming) op EU-niveau en het moment waarop burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de consequenties ervoeren in de (regionale) uitvoering (zie hoofdstuk 3, Deel 2).

Interne Europese grenzen werken beperkend in plaats van verbindend

Zoals onder andere de case over de Kaderrichtlijn Water laat zien, houdt de leefomgeving zich niet aan administratieve grenzen, of dat nu provinciegrenzen zijn of landsgrenzen (zie Deel 2, hoofdstuk 3). Nederland kent een relatief groot grensgebied. In provincies, waterschappen en gemeenten aan de Duitse of Belgische grens bestaat veel behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking. De optimale schaal om opgaven in het leefomgevingsdomein te benaderen gaat immers vaak over de landsgrenzen heen. Bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende openbaarvervoersystemen voor een betere mobiliteit van burgers in de regio, grensoverschrijdende investeringen in hoogwaterbescherming of samenwerken aan betere oppervlaktewaterkwaliteit. Door nationale wetgevingsregimes – al dan niet gebaseerd op EU-beleid en -regelgeving – worden er in de grensregio's grote verschillen en beperkingen ervaren die er feitelijk niet zouden hoeven zijn.

2.3 Verschillen in sturingsfilosofie en bestuurscultuur

De Europese sturing op het terrein van de leefomgeving blijkt op bepaalde punten tot spanning te leiden met de Nederlandse beleidspraktijk.

Zachtere sturingswijzen verhouden zich niet altijd goed tot Europese regulering

De EU kiest in het leefomgevingsbeleid in belangrijke mate voor het werken met regelgeving en normstelling om Europese doelen te bereiken (Evers & Tennekes, 2014). Afhankelijk van de aard en context van een (beleids) probleem zijn er echter ook andere sturingswijzen denkbaar, die uitgaan van leren en aanpassen aan veranderende omstandigheden (EEAC, 2003; Trubek, 2005; Termeer, 2008; Rli, 2015). In Nederland wordt al langere tijd ervaring opgedaan met zachtere sturingswijzen en instrumenten, zoals gerichte stimuleringsregelingen, inzet van revolverende fondsen voor specifieke doelen en Green Deals (zie kader 4). Deze sturingswijzen verhouden zich niet altijd goed tot Europese reguleringen.



Kader 4 Zachtere sturingswijzen in Nederland

In Nederland is ervaring opgedaan met zachtere wijzen van samenwerken, innoveren en financieren om daarmee het oplossend vermogen op lokaal en regionaal niveau te vergroten.

Experimenteerstatus/pilots

In Nederland wordt binnen verschillende beleidsterreinen gewerkt met experimenteerartikelen. Deze artikelen maken het mogelijk om in pilots innovatieve combinaties van maatregelen uit te proberen in praktijksituaties. De pilots kunnen aansluiten op maatschappelijke initiatieven. Dat geldt bijvoorbeeld bij de boerencollectieven, die gezamenlijk met een visie en plan van aanpak voor een gebied komen. Die collectieven zijn nu opgenomen in de uitvoering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en de plattelandsontwikkelingsplan (POP3). Ook binnen het Deltaprogramma zijn pilots in uitvoering waarbij kennis en technologie op innovatieve wijze in gebiedsprojecten worden toegepast. In de Crisis- en herstelwet wordt experimenteerstatus gehanteerd om gebiedsgerichte processen op gang te brengen. Deze ervaring wordt weer benut bij het vormgeven van de nieuwe omgevingswet.

Revolverende fondsen

Een revolverend fonds is een fonds waaruit financiering aan derden wordt verstrekt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het verstrekken van leningen, het bieden van garanties of door participaties. De aflossingen en vergoedingen op de financiering vloeien terug naar het

fonds, waardoor deze middelen opnieuw kunnen worden ingezet voor projecten. Hiermee onderscheidt een revolverend fonds zich van een subsidie. Deze staat immers (meestal) voor 'eens gegeven, blijft gegeven'. Uit recente studies blijkt dat er ervaring is met door Europa gefinancierde revolverende fondsen en hoe hierbij om kan worden gegaan met staatssteun- en aanbestedingskwesties (website EuropaDecentraal, ERAC & Ecorys, 2015). Vaak wordt revolverende fondsen ingezet voor 'kraamkamers' voor innovaties (KplusV, 2015).

Green Deals

Green Deals zijn afspraken tussen de rijksoverheid en andere partijen. Die andere partijen zijn bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De Green Deal helpt om duurzame plannen uit te voeren. Bijvoorbeeld voor energie, klimaat, water, grondstoffen, biodiversiteit, mobiliteit, biobased economy, bouw en voedsel. In een Green Deal probeert de overheid knelpunten weg te nemen voor duurzame plannen, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving aan te passen, op te treden als bemiddelaar om organisaties bij elkaar te brengen en onderhandelingen vlot te trekken en om financiering te vinden (website rijksoverheid).

Interpretatie van Europese regelgeving bij omzetting

Europese regelgeving dient omgezet te worden naar nationale wet- en regelgeving. De Raad van State (RvS, 2012) stelt dat "waar de wetgever regelgeving zoveel mogelijk wil modelleren naar het EU-recht, hij

zich rekenschap dient te geven van de bijzondere aard van Europese wetgeving.” Als de EU-wetgever, zoals bijvoorbeeld bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, slechts het minimum heeft vastgesteld dat geldt in alle lidstaten, dan kunnen lidstaten hogere eisen stellen op grond van een zelfstandige afweging die gegrond is op de specifieke omstandigheden in die lidstaat.

Aansluiting bij het EU-recht impliceert derhalve niet noodzakelijkerwijs dat de regelgeving moet worden beperkt tot hetgeen Europees geregeld is. Ook als wel één op één wordt aangesloten bij de Europese regelgeving dient daar een nationale belangenafweging aan ten grondslag te liggen, aldus de Raad van State (2012) in haar advies over een eerdere versie van voorstel voor de Wet natuurbescherming.

Naast omzetting van de richtlijn zelf verschijnen er regelmatig handleidingen, guidelines, vanuit de Europese Commissie die een nadere toelichting geven op de uitvoering van onderdelen van de regelgeving. Daarbij kunnen uitvoeringsproblemen in de praktijk bijvoorbeeld worden aangepakt, zoals in het geval van de Kaderrichtlijn Water (zoals de Praagmatische aanpak en het ‘one-out-all-out’ principe (zie Deel 2, hoofdstuk 5). De Europese regelgeving bevat daarnaast vrijheden voor de nadere omzetting daarvan in nationale wetgeving. Het Openbaar Vervoer kent voorbeelden van het wel of juist niet benutten van dergelijke vrijheden (zie kader 5).

Kader 5 Vrijheid in EU-regelgeving niet volledig benut

De PSO-Verordening² die de marktordening van het ov regelt (Publicatieblad EU, 2007) maakt een heel scala aan ordeningen mogelijk: een volledig vrije vervoersmarkt (zonder regulering), investeren in overheidsbedrijven of openbaar aanbesteden van openbaarvervoerscontracten. De achterliggende doelen zijn: ruimte creëren voor concurrentie waar voorheen vooral nationale monopolistische aanbieders actief waren, en het bevorderen van een aantrekkelijker, innovatiever en goedkopere dienstverlening. Dat waren vergelijkbare doelen als in de (eerder dan de PSO-Verordening tot stand gekomen) Nederlandse Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000).

In de Wp 2000 werd uitsluitend gekozen voor de mogelijkheid van aanbestedingen in concurrentie. Vanaf 2003 nam men de aanbestedingen ter hand, dit met uitzondering van de grote steden. Die kregen bij wet uitstel, onder andere vanwege de andersoortige openbaarvervoermarkt dan in de rest van het land. In 2007, na het vaststellen van de PSO-Verordening door de Raad en het Europees Parlement, drong de Tweede Kamer erop aan de Wp 2000 te wijzigen en investeren alsnog mogelijk te maken in de grote steden. Zo geschiedde: in de grote steden is daardoor een ander type marktordening toegestaan dan in de rest van

² Public Service Obligations, term gebruikt voor de Verordening EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad.

het land. De andere mogelijkheid, een volledig vrije openbaarvervoermarkt, is echter niet toegestaan.

Vrijheid wel benut: betrokkenheid van de reiziger in het openbaar vervoer

Met de Wp 2000 werden vertegenwoordigers van de reiziger formeel betrokken bij de concessieverlening voor het openbaar vervoer. De latere PSO-Verordening van de EU heeft als primair doel het aantal, de veiligheid en de kwaliteit van openbaarvervoersdiensten te laten toenemen en voor deze diensten een lagere kostprijs te verzekeren (Publicatieblad EU, 2007), vergelijkbaar met de doelen van de Wp 2000. De PSO-Verordening geeft echter – in tegenstelling tot de nationale wetgeving – de reiziger geen formele positie. In de Wp 2000 is de reizigerspositie ook na 2007 gehandhaafd (zie Deel 2, hoofdstuk 4).

Top-down karakter Europees beleid leidt tot spanning met horizontale vormen van governance

Ondanks alle mogelijke vormen van consultatie, burgerinitiatief en beïnvloeding heeft de sturingsfilosofie van het EU leefomgevingsbeleid een top-down karakter. Vaak is wel voorzien in de borging van de inbreng vanuit de regio, maar de wijze waarop er in de praktijk mee wordt omgegaan is voor verbetering vatbaar (De Lange, 2015). In Nederland zijn steeds vaker private partijen, burgers en decentrale overheden betrokken bij het ontwikkelen van beleid en het uitvoeren van publieke taken. Dergelijke maatschappelijke bewegingen ‘van onderop’ sluiten vaak niet aan bij bestaande Europese regelgeving (bijvoorbeeld als het gaat om

staatssteunregels) en de druk vanuit de Europese Commissie op strikte naleving daarvan (De Zwaan, 2012).

Sectorale benadering wringt met de regionale afweging tussen uiteenlopende beleidsclaims

Beleid en regelgeving vanuit de EU worden nog vaak ingestoken vanuit sectorale en technische invalshoeken. Dat heeft enerzijds te maken met de sectorale organisatie van de Europese Commissie. Anderzijds wordt het mede veroorzaakt doordat de beleidsvoorbereiding en -uitwerking op EU-niveau plaatsvindt in specialistische werkgroepen en comités met een technisch-inhoudelijke focus. Daarin nemen experts vanuit de lidstaten deel, die meer dan eens zelf vanuit op nationaal niveau verkokerde departementen opereren. Een technische en/of sectorale focus op EU-niveau (of nationaal niveau) kan op gespannen voet staan met de uitkomsten van regionale gebiedsprocessen waarin uiteenlopende (sectorale) beleidsclaims met elkaar worden verknoopt.

In de praktijk vindt op regionaal niveau uitruil tussen sectoren plaats en worden integrale afwegingen gemaakt om vanuit meerdere beleidsdoelen synergie te bereiken in een gebied. Een integrale gebiedsgerichte benadering vraagt om afwegingsruimte tussen sectorale beleidsclaims en om mogelijkheden om vernieuwende (maatschappelijke) arrangementen te ontwikkelen op regionaal niveau. Sturen op sectorale Europese doelen bemoeilijkt dit. In Nederland is juist een tendens gaande om de integratie van beleidsdoelen in wetgeving mee te nemen en ruimte te creëren voor maatwerk en experimenten (bijvoorbeeld in de nieuwe Omgevingswet).



Daarbij is het belangrijk om een balans te vinden tussen beschermen en benutten (Rli, 2015; zie ook Deel 2, hoofdstuk 2).

De Europese Unie is in beweging en de sturingsfilosofie verandert mee
Geleidelijk aan kiest ook de EU voor een meer strategische en integrale wijze om doelen te bereiken. Een voorbeeld hiervan is de beleidsstrategie Europa 2020 en de onderzoeks- en innovatiestrategie Horizon 2020 en de daaraan verbonden Europese Innovatiepartnerschappen (zie kader 6). Mede voor deze meer strategische aanpak zet de EU de zogenaamde open coördinatiemethode (OCM) in (zie kader 6). Bij de Structuurfondsen bijvoorbeeld, is al langer ervaring opgedaan met samenwerking tussen EU, Rijk en regio. Door ingebouwde evaluatie- en horizonbepalingen in de Structuurfondsen tracht men bovendien het leereffect te versterken en zo te komen tot verbeterde regelgeving (Europese Commissie, 2015).

Kader 6 Nieuwe sturingswijzen binnen de EU

Samenwerking op EU-niveau heeft schaalvoordelen en kan versnippering voorkomen, ook op terreinen waar de bevoegdheden bij de nationale en regionale overheden en andere partijen liggen. Geleidelijk aan ontstaat ervaring met vormen van sturen die meer gebaseerd zijn op samenwerken binnen netwerken, beleidsleren en omgaan met variëteit, dan op regelgeving.

Open Coördinatiemethode

De open coördinatiemethode (OCM) is ingevoerd om samenwerking

tussen lidstaten te bereiken waar dat voordelen heeft voor het realiseren van nationaal beleid. De lidstaten spreken gezamenlijke doelstellingen af die niet bindend zijn, maar wel worden goedgekeurd door de Raad. De lidstaten helpen elkaar om de doelstellingen te halen en wisselen daartoe informatie en goede ervaringen uit. Deze methode wordt benut bij de Nationale hervormingsprogramma's en de beleidsstrategie Europa2020 en de onderzoeks- en innovatiestrategie Horizon2020. De rol van de Commissie is beperkt tot toezicht. Het Europees Parlement en het Hof van Justitie zijn vrijwel niet bij het OCM-proces betrokken.

Europese Innovatiepartnerschappen (EIP's)

De Europese Innovatiepartnerschappen (EIP's) zijn ingevoerd om betere regelgeving, normstelling en marktwerking, en daarmee ook meer investeringen, te stimuleren. De EIP's maken onderdeel uit van de de Europa2020-strategie. Innovatiepartnerschappen zijn een nieuw instrument dat de volledige cyclus van onderzoek en ontwikkeling tot innovatie bestrijkt. Publieke en private actoren uit verschillende landen bundelen de krachten om innovaties sneller te doen doorbreken. Er zijn vijf EIP's opgezet: actief en gezond ouder worden, water, landbouwproductiviteit en duurzaamheid, grondstoffen en slimme steden. In de EIP's werkt de Europese Commissie samen met nationale overheden, bedrijven, onderzoekers, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen. Elk EIP moet tegen 2020 hun doelstelling realiseren en praktische handreikingen en effectenstudies leveren.

Bron: website Europese Commissie

Controle- en verantwoordingssystematiek is belastend voor uitvoerders

Maatschappelijke initiatieven en horizontale sturingswijzen botsen met de steeds stringenter controle- en verantwoordingsmethodiek van bijvoorbeeld de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. De nadruk ligt daarbij vooral op rechtmatigheid van bestedingen. Tegelijkertijd streeft de Europese Commissie naar meer controle op doelgerichtheid en doelmatigheid. De bestedingen uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen hebben nu te maken met vier audit-instellingen: Europese Rekenkamer, Europese Commissie, de Nederlandse Algemene Rekenkamer en de Audit Dienst Rijk. Naast de audits worden ook jaarlijkse voortgangsrapportages, financiële rapportages en prognoses opgesteld en voortgangsgesprekken gevoerd, en worden steekproefsgewijs controles uitgevoerd. De verantwoordingsprocedures in verband met de rechtmatigheid van bestedingen van Europese middelen worden door uitvoerende partijen als een (te) grote administratieve last ervaren. De angst voor de administratieve lasten maakt dat er kansen in de regio blijven liggen omdat bij voorbaat besloten wordt om geen gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden (zie Deel 2, hoofdstuk 7).

Ook de eerste ervaringen met collectieven voor agrarisch natuurbeheer laten zien dat er spanning kan ontstaan tussen het Europese perspectief en de Nederlandse invulling van de uitvoering. Collectieven van boeren en agrarische natuurverenigingen stellen gezamenlijk een beheerplan op, en voor de uitvoering daarvan ontvangen ze subsidie uit het Plattelandsontwikkelings-programma (POP) van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Hiermee vervalt de mogelijkheid voor boeren om

individueel subsidie aan te vragen voor agrarisch natuurbeheer (www.portaalnatuurenlandschap.nl). Er is vooral spanning tussen controle en effectiviteit, en dat leidt hier en daar met name tot inflexibiliteit, ondoelmaticheid, onrechtvaardigheid en hogere kosten (zie kader 7 en Deel 2, hoofdstuk 7).

Kader 7 Voorbeelden van spanningen tussen controle en effectiviteit in het agrarisch natuurbeheer

De eerste ervaringen met collectieven voor agrarisch natuurbeheer laten zien dat er spanningen kunnen ontstaan tussen het Europese perspectief en de Nederlandse invulling van de uitvoering. Het Europese controle-regime is namelijk afgestemd op individuele boeren en niet op collectieven. Dit heeft bijzondere aandacht gevraagd bij de uitvoering van het beleid voor de collectieven agrarisch natuurbeheer.

Een van de aandachtspunten is de wijze van meten van resultaten.

Europa meet het realiseren van ecologische doelen in soorten, terwijl Nederland werkt met een leefgebiedenbenadering, uitgewerkt in provinciale plannen. De meetsystematiek is nog onvoldoende ontwikkeld om de nulsituatie, de resultaten van maatregelen en de effecten afdoende te meten. Ook ontbreekt de kennis over hoe bijgestuurd kan worden om alsnog de beoogde resultaten te behalen. De eerste Europese evaluatie (MTR) vindt na drie jaar plaats. De effecten van het agrarisch natuurbeheer zijn echter vaak pas na vele jaren zichtbaar.

Ook zijn er verschillen tussen de Europese regelgeving en de Nederlandse wat betreft de mogelijkheden om aanpassingen door te



voeren. De Europese regelgeving geeft - binnen een bepaalde bandbreedte - mogelijkheden voor aanpassingen van het beheersplan. De Europese regelgeving maakt het mogelijk om direct wijzigingen door te voeren. Volgens het Nederlandse Algemene bestuursrecht moeten wijziging echter vijf dagen voor het uitvoeren doorgegeven worden aan de controledienst. Als het eerder wordt uitgevoerd dan kan het collectief bij een onverwachte controle een sanctie krijgen. *(Op basis van gesprekken)*

Monitoring en evaluatie vormen een belangrijk onderdeel van de *Better Regulation Agenda* van de Europese Commissie. Over monitoring wordt duidelijk gesteld dat deze proportioneel moet zijn en dat overlap met monitoringsystemen van andere organen moet worden voorkomen. Het project Make it Work ontwikkelt onder andere standaarden voor monitoringbepalingen, die door de Commissie al toegepast worden in een pilot. De commissievoorstellen zijn echter minder expliciet over controle en verantwoording. Juist daar is ook het principe van proportionaliteit van belang.

2.4 Feiten en fictie over de EU lopen dooreen

De spanning die ontstaat tussen beleid en regelgeving vanuit het Europees niveau en de uitvoering van leefomgevingsbeleid op decentraal niveau vindt zijn oorsprong in de toegenomen complexiteit van het bestuurlijke samenspel. In het politieke en maatschappelijke debat over de EU krijgt die complexiteit weinig aandacht en lopen feiten en fictie dooreen. Zo wordt vaak het beeld opgeroepen van een (te) verregaande invloed van

de EU op de Nederlandse leefomgeving. Dat wordt geïllustreerd doordat bijvoorbeeld verschillende partijen telkens opnieuw het beeld oproepen dat Nederland 'op slot gaat' door de Europese natuurwetgeving (zie kader 8). Een ander voorbeeld is dat overheidsbestuurders met regelmaat verwijzen naar de door de EU verplichte marktwerking als de kwaliteit van het openbaar vervoer in het geding is. De EU laat meer vrijheid toe in de invulling van de marktwerking dan Nederland zelf toepast. De twee genoemde voorbeelden zijn nader uitgewerkt in de hoofdstukken 3 en 4 in deel 2.

Kader 8 Nederland op slot?

De Europese lidstaten zijn de wederzijdse verplichting aangegaan gezamenlijk de biodiversiteit binnen Europa te beschermen. Daartoe zijn door de EU de Vogel- en Habitatrichtlijn vastgesteld en zijn bijzondere gebieden aangewezen die samen de 'parels' van de Europese natuur vormen (Natura 2000-gebieden). Dit concept is mede gebaseerd op het Nederlandse natuurbeleid.

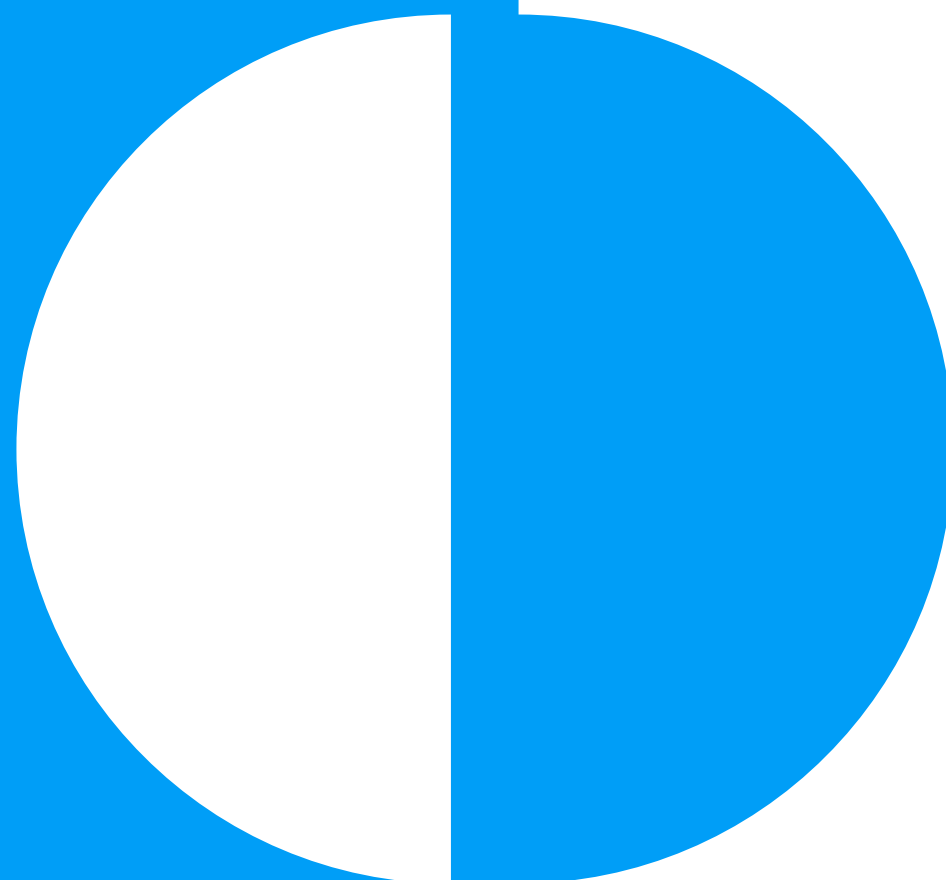
De Natura 2000-gebieden die in Nederland tot stand kwamen als gevolg van dit beleid, zijn sinds het begin van de 21e eeuw onderwerp van discussie. Die discussie wordt vooral veroorzaakt door de spanning tussen ruimtelijke en economische ontwikkelingen aan de ene en ecologische bescherming aan de andere kant. Vanuit de ruimtelijke en economische belangen ontstond het gevoel dat Nederland 'op slot ging' door de in EU-verband overeengekomen bescherming van natuurgebieden. Verschillende onderzoeken concluderen dat het wel meevalt met het op

slot gaan van Nederland door Europese natuurwetgeving (Arnouts & Kistenkas, 2011). Zo werd in een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO, 2003) geconcludeerd dat er veeleer sprake is van onvolledige communicatie tussen overheden, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties. Desondanks bleef het beeld van 'op slot gaan' in stand, vooral door de communicatie van organisaties die ondernemers in het landelijk gebied vertegenwoordigen (bijvoorbeeld VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland en RECRON).

Het beeld dat het stringente beschermingsbeleid van Natura 2000 te weinig ruimte biedt voor economische ontwikkelingen werd in juni 2009 door minister-president Balkenende versterkt in een brief aan de voorzitter van de Europese Commissie, Barroso (Balkenende, 2009). Hij wijst daarbij op de onbalans tussen ecologische waarde en economische en andere gebruikersbelangen, vooral veroorzaakt door de verwoording van het voorzorgsbeginsel, en pleit voor aanpassing van de richtlijn op dit punt. Barroso antwoordde hierop dat de huidige richtlijnen voldoende ruimte bieden om de knelpunten die Balkenende noemt op nationaal niveau op te lossen (Barroso, 2009). Een standpunt dat overigens ook actief werd uitgedragen door de 'groene' directies van het toenmalige Ministerie van LNV, het Regiebureau Natura 2000, de provincies en organisaties als Natuurmonumenten (zie Deel 2, hoofdstuk 3).

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in de afgelopen jaren een aantal keren de beeldvorming in Nederland over de Europese Unie door politici aan de orde gesteld, en deze in ferme taal gehekeld. De EU begint bij de nationale politiek, daarom moeten nationale politici volgens de AIV uitgesprokener zijn over hun EU-beleid en duidelijke keuzes maken om uit de huidige vertrouwenscrisis in Europa te komen (AIV, 2014). De toon van het politieke debat moet veranderen (AIV, 2012): "Politici oogsten wat ze zaaien: in het verleden is vaak door de politiek een kunstmatige tegenstelling gecreëerd tussen Den Haag en Brussel – en soms laatschuldig over de Europese instellingen gesproken – hetgeen de identificatie met Europa onder burgers niet ten goede komt". De Rli herkent zich in deze constatering; deze – zoals AIV stelt – kunstmatige tegenstellingen en ambivalente houding zijn ook waargenomen tijdens de voorbereiding van dit advies.





NAAR MINDER SPANNING IN HET LEEFOMGEVINGSBELEID

3.1 Kies een strategische inzet vanuit visie in de voorbereidende fase

De agenderende en voorbereidende fase bieden voldoende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op Europees beleid en regelgeving. Dat vraagt om een afgestemde strategische inzet in Europa door overheden en maatschappelijke partijen, op basis van een gedeelde visie op nationale en regionale vraagstukken en op de voors en tegens van mogelijke sturingswijzen en instrumenten. Deze gezamenlijke strategische inzet kan het best zo vroeg mogelijk in de Europese besluitvorming plaatsvinden, dat wil zeggen in de fase van agendering en voorbereiding, dus voordat EU voorstellen het licht zien. Het gaat er om dat Nederland, dat wil zeggen het Rijk samen met decentrale overheden, duidelijke opvattingen ontwikkelt over welke nationale en regionale belangen kunnen worden verwezenlijkt in het verlengde van het Europese beleid. Door een open dialoog met elkaar aan te gaan over (nationale en regionale) belangen, consequenties en dilemma's kunnen Rijk, decentrale overheden en maatschappelijke partijen identificeren welke dossiers prioriteit hebben. Per onderwerp ontwikkelen zij een gedeelde visie en formuleren een strategie voor de manier waarop in de Europese beleidsontwikkeling wordt geopereerd. Dat betekent ook dat politici een inhoudelijk debat moeten voeren over de betekenis van Europa voor het onderwerp in kwestie. Een dergelijke visie en strategie omvatten bijvoorbeeld de volgende aspecten:

- De vraagstukken die voor het betreffende onderwerp in Nederland (zowel nationaal als regionaal) aan de orde zijn, inclusief mogelijke te verwachten consequenties voor uiteenlopende belangen;

- Een gedeeld ambitieniveau en een gemeenschappelijke visie op in te zetten instrumenten;
- Een gemeenschappelijk beeld van wat wel en niet op Europees niveau kan worden bereikt;
- De mogelijk effectieve beïnvloedingsmogelijkheden, -kanalen en -momenten in de Europese beleidscyclus;
- Identificatie van mogelijk belangrijke partners in het internationale speelveld (bijvoorbeeld andere lidstaten, internationale netwerken, ngo's) om het gemeenschappelijk beeld ook te kunnen bereiken;
- De behoefte aan regionale differentiatie in de uitvoering van eventueel Europees beleid;
- Identificatie van de mogelijkheden van het bestaande nationale beleid en mogelijke discrepanties met de Europese ontwikkelingen en sturingsprincipes.

De Omgevingsvisies die Rijk en provincies volgens de Omgevingswet dienen op te stellen, bieden voor het fysieke domein een uitgelezen kans om voor Nederland en de regio's in beeld te brengen wat de vraagstukken zijn. Deze strategische omgevingsvisies vormen daarmee een logisch vertrekpunt voor een gemeenschappelijke strategie van de verschillende Nederlandse bestuursniveaus en een vroegtijdige investering in de Europese beleidsontwikkeling (zie hoofdstuk 2, Deel 2).



3.2 Ontwikkel een slim samenspel tussen Rijk, decentrale overheden en de samenleving

In de regio worden de gevolgen van verschillende beleidsclaims in één gebied tastbaar. Decentrale overheden, het maatschappelijk middenveld en burgers ervaren en kennen deze spanningen. Ondanks geformaliseerde afspraken tussen de verschillende overheidsniveaus blijkt het samenspel richting Europa nog niet voldoende succesvol te functioneren, terwijl maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven de weg naar en in Brussel wel weten te vinden.

Als de Europese Commissie nieuw beleid ontwikkelt of bestaande wetgeving herzielt, organiseert ze verschillende (openbare) raadplegingen (consultaties), en communiceert over de uitkomsten daarvan. Particulieren, bedrijven en organisaties met belangen of expertise op het betreffende beleidsdomein kunnen de Europese Commissie dan helpen bij de voorbereiding van haar voorstellen, voordat ze die ter goedkeuring naar de Raad en het Europees Parlement stuurt.

Ook in Nederland worden bij (nationale) nieuwe wet- en regelgeving procedures gevolgd die de inbreng van verschillende belangen garanderen (zie bijvoorbeeld kader 2). Een mogelijke verbetering kan dan ook verwezenlijkt worden door een consultatiestrategie te ontwikkelen voor de Nederlandse inbreng op Europese beleidsdossiers. Dat betekent dat geïdentificeerd wordt welke partijen in de samenleving moeten worden geconsulteerd en op welk moment in de besluitvorming, met als doel om de beïnvloedingsmogelijkheden op EU-niveau zo goed en zo vroeg mogelijk te benutten (zie

kader 9). Daarnaast moet de regering de verantwoordelijkheid nemen voor het bereikte resultaat in de Europese onderhandelingen en daar transparant en eerlijk over communiceren.

Kader 9 GLB-besluitvorming: dialoog met burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties

In de voorbereiding op de besluitvorming voor een nieuw GLB voor de periode 2014-2020 organiseerde het toenmalige Ministerie van LNV een brede maatschappelijke dialoog. Deze vond plaats in zalen in de regio, via LinkedIn, op een speciale website 'Toekomstglb' en via Twitter. Discussies binnen organisaties en netwerken deelde men via deze media met een breed publiek.

De besluitvorming is recentelijk afgerond en de uitvoering is maar net begonnen. Het is daarom nog te vroeg voor een oordeel over hoe deze verbreding en verdieping van het maatschappelijk debat uitpakt. Toch valt er voor andere beleidsterreinen al wel wat te leren op de volgende aspecten: verbinden van onderzoek en dialoog, verbreden en verdiepen van het debat, zoeken naar nieuwe vormen van collectieve verantwoordelijkheden, betrekken van lokale initiatieven bij het hele proces en, 'last but not least', verkennen van de onderhandelingsruimte en de grenzen daarvan opzoeken zowel in Brussel als in Den Haag.

In de aanloop naar het opstellen en vaststellen van het Plattelandsontwikkelingsplan 2014-2020 zijn de rijksoverheid en de provinciale



overheden gestart om, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, te komen tot een door alle partijen gedragen nationaal plan (POP3). Dit plan past binnen de door de Europese Commissie goedgekeurde partnerschapsovereenkomst. In die overeenkomst heeft het Rijk in samenwerking met regionale en lokale overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties de samenhang tussen de verschillende Europese fondsen uitgewerkt (zie Deel 2, hoofdstuk 7).

3.3 Agendeer ook andere sturingsmogelijkheden dan regulering

In het domein van de leefomgeving stuurt Europa vaak door regulering en normstelling. In een land als Nederland sporen de Europese en Nederlandse beleidsambities voor de leefomgeving weliswaar vaak prima, maar kan de implementatie van de Europese regelgeving juist door het hard normerende karakter van voorschriften tot knellende situaties leiden. De implementatie van de beleidsambities zou erbij gebaat zijn als er ruimte is voor zachtere sturingsinstrumenten. In de Nederlandse beleidscultuur zijn hier goede ervaringen mee, ook in termen van beleidseffectiviteit. Garanties voor het voldoen aan de Europese doelstellingen kunnen in een land als Nederland ook met meer zachte sturing overeind blijven. Met een mix aan sturingsinstrumenten kan beter worden aangesloten op specifieke regionale situaties. Ook binnen de EU lijkt een beweging gaande om sturing via sectorale regulering plaats te laten maken voor een meer strategische aanpak op hoofdlijnen, waarbij een optimale mix van sturingsmethoden wordt benut. Niet

meer of minder, maar strategischer, met een sterkere inbreng vanuit de samenleving in alle fasen van de beleidscyclus (zie Deel 2, hoofdstuk 2). Daarbij is bijvoorbeeld geleerd van de ervaringen met de Structuurfondsen en de toepassing van de Open Coördinatiemethode bij de Europese beleidsstrategieën (Lissabonstrategie, later opgevolgd door Europa2020, in combinatie met Horizon2020). Denk aan samenwerken, communiceren, sturen op gemeenschappelijke doelen, leren en benchmarken.

De agenderende en voorbereidende fase is het moment bij uitstek om de sturingswijze en het type beleid aan de orde te stellen. Door de positieve ervaringen uit Nederland, bijvoorbeeld met revolverende fondsen en Green Deals (zie kader 4), te agenderen op het Europese niveau kan de aansluiting van dergelijke sturingsinstrumenten op de sturingswijze van de EU worden gewaarborgd. Op die manier kunnen het Europees leefomgevingsbeleid en het nationale instrumentarium elkaar versterken.

3.4 Erken diversiteit tussen regio's door ruimte te bieden voor maatwerk

Tussen regio's verschillen voorkeuren, behoeften en omstandigheden. Dit maakt dat er in de uitvoering behoefte aan regionaal maatwerk is. Tegelijkertijd zijn er publieke belangen die het regionale niveau overstijgen. Om aan de belangen op beide niveaus recht te doen is het noodzakelijk dat het Rijk en de regio's vanaf de voorbereidingsfase aandacht vragen voor mogelijke effecten in de praktijk en verschillen tussen regio's. Zowel in de voorbereiding van Europees beleid en regelgeving als in de omzettingfase

naar nationaal beleid bestaan mogelijkheden om ruimte voor maatwerk zeker te stellen. De *Impact Assessments* en consultaties in de voorbereidende fase bieden daarvoor goede ingangen. De kennis en ervaring van de decentrale overheden is hierbij van grote waarde. In kaart brengen van voorbeelden van proactief omgaan met wetten en regels en burgers, bedrijfsleven en gemeenten ondersteunen waardoor wetgeving beter uitvoerbaar wordt is nodig (zie Deel 2, hoofdstuk 3).

Om diversiteit tussen regio's mogelijk te maken kan het – zoals hierboven aangegeven – nodig zijn om de keuze voor de te hanteren sturingswijze op Europees niveau in een vroege fase ter discussie te stellen. Dat wil zeggen dat ook andere beleidsopties dan regulering moeten worden bekeken (zie 3.3). Of er kunnen, als voor regulering wordt gekozen, eisen worden gesteld aan de aard daarvan. Ook is het in de regelgeving van belang dat knelpunten in de uitvoeringsfase tijdig worden teruggekoppeld naar het Europese niveau en naar het Rijk via de daartoe geëigende beïnvloedingsmomenten en -wegen.

Doelvoorschriften creëren uitvoeringsruimte

De goede ervaringen met de Kaderrichtlijn Water (zie kader 10) leren dat de nodige uitvoeringsruimte kan ontstaan als het Rijk en de andere betrokken (decentrale) spelers zich ervoor inzetten dat voorschriften in EU-regelgeving zich richten op doelen en niet op middelen. Dat geldt ook voor de omzetting naar nationale wet- en regelgeving. Nederland heeft nog altijd de neiging om Europese richtlijnen dwingender om te zetten in nationale wetgeving dan door Europa wordt vereist. Als middelvoorschriften

onvermijdelijk zijn, zou bij voorkeur het gelijkwaardigheidsbeginsel moeten gelden. Dat houdt in dat het mogelijk is andere dan de voorgeschreven keuzes te maken, mits de bereikte prestaties aantoonbaar gelijkwaardig zijn aan hetgeen is voorgeschreven (zie Deel 2, hoofdstuk 5).

Kader 10 Betrokkenheid van de regio bij de Kaderrichtlijn Water

Bij de Kaderrichtlijn Water (KRW) werkte Nederland in de beginfase binnen Europa vooral op technisch-ambtelijk niveau mee aan de implementatiestrategie. Toen de bestuurlijke betrokkenheid groeide, werd men zich gaandeweg bewust van de implicaties, ook op regionale schaal. Eerdere ervaringen met de Grondwaterrichtlijn en Nitraatrichtlijn 1991, die tot een stringent mestbeleid hebben geleid, maakten dat er herhaaldelijk aandacht is gevraagd voor de specifieke Nederlandse situatie. Ook werden de Europese Commissie en de andere lidstaten regelmatig op de hoogte gebracht van de vorderingen in Nederland.

En in 2005 introduceerde Nederland met succes de 'Praagmatische aanpak' (pragmatisch akkoord in de stad Praag op aansporing van Nederland) waarbij men koos om een doelbereik te bepalen uitgaande van de huidige situatie en rekening houdend met de mogelijke maatregelen, in plaats van uitgaan van een theoretische, niet door metingen ondersteunde referentiesituatie. Dit gaf vertrouwen bij waterbeheerders, omdat deze aanpak dicht bij de praktijk stond en een stimulans gaf aan de nationale implementatie ('Brussel luistert ook naar lidstaten'). Politiek werd de ambitie vastgesteld, 'haalbaar en betaalbaar', wat er toe leidde

dat het doelbereik voorop stond, maar met gebruikmaking van de maximale periode om dit tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten te realiseren (zie Deel 2, hoofdstuk 5).

Experimenteerartikelen maken maatwerk mogelijk

Een andere mogelijkheid om de ruimte voor maatwerk te vergroten is om op EU-niveau te zorgen dat er experimenteerartikelen in de regelgeving worden opgenomen. Experimenteerartikelen zijn bedoeld om het mogelijk te maken, zo nodig in afwijking van bestaande regels, proefondervindelijk vast te stellen hoe een bepaalde werkwijze, toepassing van een instrument, inrichting van een proces en dergelijke in de praktijk bijdragen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. Kenmerken zijn het verkrijgen van inzicht in de verwachte doeltreffendheid van een maatregel en dat het gaat om een regeling met beperkte schaal (Ministerie van Justitie, 2000). Experimenteerartikelen bestaan ook in de Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld in de recent door de Tweede Kamer aangenomen Omgevingswet.

Ook bij de omzetting naar nationale wetgeving is aandacht nodig voor regionale diversiteit

Voor de nodige afwegingsruimte en het verbinden van uiteenlopend sectoraal beleid op regionaal niveau zou ook het Rijk bij de omzetting van EU-beleid en -regelgeving zelf zoveel mogelijk moeten inzetten op doelvoorschriften en op kaderstelling. Bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving heeft het Rijk zichzelf eraan verbonden om gevolgen voor

decentrale overheden inzichtelijk te maken (De Lange et al., 2015). De Rli is van mening dat het Rijk in aanvulling daarop voorafgaand aan de uiteindelijke omzetting actief de ruimte moet verkennen die het EU-recht in leefomgevingdossiers biedt voor instrumenten- en interventiekeuzes (zie bijvoorbeeld kader 4). Dat kan bijvoorbeeld door na te gaan hoe andere landen bepaalde verplichtingen interpreteren en hoe zij de desbetreffende bepalingen omzetten en toepassen (VROM-raad, 2008). Ook kan het Rijk met de betrokken partijen uit de regio (decentrale overheden en eventuele andere uitvoerders) in de fase van de omzetting ‘proefprocessen’ doorlopen, waarin verschillende manieren van uitvoering worden getest en beoordeeld op hun consequenties voor de burger en de leefomgeving. De resultaten van deze proefprocessen kunnen dan de input vormen voor de daadwerkelijke omzetting naar Nederlands recht. In de praktijk blijken de omzettingstermijnen voor Europese regelgeving relatief kort in verhouding tot de duur van het Nederlandse wetgevingsproces. Dit levert nu al regelmatig spanning op, zodat de beschikbare tijd voor proefprocessen mogelijk (te) beperkt is. Door goed gebruik te maken van de opgedane ervaringen in de praktijk, en meer strategisch en vanuit visie in te zetten in de voorbereidende fase, kan dit voor een deel worden ondervangen.

3.5 Zie grenzen als Europese verbindingen

Adequate oplossingen in het leefomgevingsbeleid vragen om een passende schaal en het aangaan van effectieve samenwerkingsverbanden. De passende schaal wordt niet noodzakelijkerwijs bepaald door landsgrenzen, maar wordt daar in de praktijk wel door beperkt. Grensregio's

hebben te maken met specifieke belangen en vraagstukken in de leefomgeving, waarvoor nationaal beleid en wetgeving onvoldoende oplossingen blijken te bieden. Het Europese beleid erkent dit en biedt mogelijkheden om het oplossend vermogen te vergroten.

Zo bevatten Europese leefomgevingsrichtlijnen en -verordeningen bepalingen die grensoverschrijdende afstemming en samenwerking trachten te bevorderen, zij het niet verplichtend. Grensoverschrijdende samenwerking in het leefomgevingsbeleid kan verder worden versterkt door in overeenstemming met buurlanden dergelijke bepalingen strategischer te benutten om te komen tot een gezamenlijke aanpak van de nationale en regionale opgaven. Idealiter vindt een dergelijke strategische samenwerking met buurlanden al plaats vanaf de agenderende en voorbereidende fase, om te waarborgen dat Europees beleid voldoende ondersteuning biedt aan het slechten van grenzen.

Onder andere op de arbeidsmarkt zijn (negatieve) grenseffecten duidelijk aanwijsbaar (VNG, 2015). Ook op het terrein van de leefomgeving, waar sprake is van omzetting van Europese regels naar nationaal recht, spelen grenseffecten een rol. Denk aan synergievoordelen die zijn te verwezenlijken in het watermanagement, aan de mogelijkheden en onmogelijkheden van grensoverschrijdende mobiliteit of belemmeringen voor grensoverschrijdende afvalverwerking. De Rli constateert dat er tot op heden op nationaal niveau slechts beperkt aandacht is geweest voor dergelijke grenseffecten in de regio. In de Kamerbrief over grensoverschrijdende samenwerking van 17 juli 2015 doet het kabinet de toezegging om bij nieuwe wet- en

regelgeving te toetsen of dergelijke effecten voldoende worden meegewogen. De Rli benadrukt daarbij dat grenseffecten breder opgevat zouden moeten worden dan alleen de (negatieve) economische effecten: brede publieke belangen in de leefomgeving dienen daarvan integraal onderdeel te zijn. In aanvulling daarop kan een centraal meldpunt voor voorkomende grenseffecten – zoals de VNG (2015) voorstelt – een bijdrage leveren aan verbeterde oplossingen in grensregio's (zie Deel 2, hoofdstuk 7).

3.6 Aandacht voor lagere uitvoeringslasten van controle en verantwoording

Monitoring en evaluatie vormen een belangrijk onderdeel van het Commissievoorstel *Better Regulation Agenda*. Over monitoring wordt duidelijk gesteld dat dat proportioneel moet zijn en overlap met monitorsystemen van andere organen voorkomen moet worden. Evaluatie ondersteunt de besluitvorming, draagt bij aan strategische planning en toekomstig beleid, helpt bij het leren van elkaar en bij het signaleren van onbedoelde effecten. De commissievoorstellen zijn echter minder expliciet over controle en verantwoording. Juist daar moet ook het principe van proportionaliteit gelden. Verbetering en vereenvoudiging van het controle en verantwoordingssysteem zou de uitvoeringslasten omlaag kunnen brengen en verdient volgens de Rli aandacht in de *Better Regulation Agenda*.

1

DEEL 2 | ANALYSE

INLEIDING EN AANPAK



Om inzage te krijgen in het complexe spel van de agendering van onderwerpen op Europees niveau tot en met de uitvoering op lokaal niveau, is literatuur bestudeerd, zijn gesprekken gevoerd, werksessies gehouden en cases uit het leefomgevings- en infrastructuurbeleid bestudeerd. De belangrijkste resultaten van dit proces zijn verwoord in Deel 1 van dit advies.

In de periode dat de raad aan de voorbereiding van dit advies werkte, was de Europese Commissie bezig met de voorbereiding van plannen om de Europese beleidscyclus transparanter en toegankelijker te maken en te komen tot betere regelgeving. Tegelijkertijd werkte het ministerie van BZK samen met decentrale overheden aan een verkenning met als doel om de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de besluitvorming over EU-regelgeving te verbeteren. Daarnaast vorderde de besluitvorming rond de nieuwe Omgevingswet en werden door het ministerie van IenM in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland initiatieven ontwikkeld om ook de Europese milieuregelgeving beter, consistent en beter uitvoerbaar te maken. Dit resulteerde in het project Make it Work. Hoofdstuk 2 gaat specifiek in op deze relevante ontwikkelingen.

De cases die in dit Deel 2 gepresenteerd worden, geven inzage in de wijze waarop het bestuurlijk samenspel in de praktijk verloopt en waar wrijving ontstaat in het proces van voorbereiding tot en met effectuering van EU-wet- en regelgeving. De cases bestrijken vaak een lange tijdspanne: tussen agendering en uitvoering zit soms decennia. Dat betekent dat handelwijzen in het verleden ook gezien moeten worden in de tijdgeest

van toen. Ook blijkt dat in de tussenliggende tijd wordt geleerd en dat ervaringen worden meegenomen in grotere of kleinere aanpassingen, of in de aanpak van de ontwikkeling en uitvoering van nieuw beleid. De analyse van de cases is vooral bedoeld om te ontdekken waar knelpunten ontstonden en wat daarvan geleerd is of geleerd kan worden. De cases laten ook onderlinge verschillen tussen beleidsvelden zien.

Bij de analyse waren de volgende vragen leidend:

- Waardoor ontstaat de spanning tussen de verschillende bestuursniveaus als het gaat om beleid en regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving?
- Welke rol en welke strategieën kunnen de verschillende overheden en andere betrokken partijen hanteren in het Europese besluitvormingsproces om die spanningen te verminderen?

De Rli heeft de te analyseren cases geselecteerd uit drie belangrijke thema's uit het werkterrein van de raad en waarvan vooraf werd verwacht dat deze in de Europese context relevante resultaten zouden kunnen opleveren. De thema's zijn de volgende:

1. Europese regelgeving met gevolgen voor het Nederlands gebiedsgerichte ruimtelijk beleid. Een recent PBL-rapport (Evers & Jenneskens, 2014) laat zien hoe vrijwel het hele grondgebied van Nederland wordt afgedekt door een of meer Europese beleidskaders. De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water en andere milieuriichtlijnen hebben ruimtelijke gevolgen. Dit thema is actueel vanwege de



‘fitnesscheck’ op de Habitatrichtlijn en de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet in Nederland.

2. Samenhangend (openbaar)vervoerbeleid. De Europese regelgeving op het gebied van de vervoersmarkt - en meer bijzonder het openbaar vervoer - en de Nederlandse vertaling daarvan heeft grote gevolgen voor de manier waarop in Nederland het openbaar vervoer is georganiseerd en beleidsdoelen worden verwezenlijkt. Op hoofdlijnen spelen op Europees niveau twee zaken in het openbaar vervoer: liberalisering en technische en juridische harmonisatie.
3. Benutten van Europese Structuur- en Investeringsfondsen. EU, het Rijk en de decentrale overheden werken samen om met structuurfondsgelden concrete projecten van de grond te krijgen. Binnen dit thema wordt een relatie gelegd met GLB/plattelandsontwikkelingsbeleid waarin collectieven – dankzij Nederlandse inspanningen - een steeds belangrijker rol spelen. Bij dit thema gaat het met name om het leren van ervaringen met meer horizontale sturingswijzen, en om wat dat kan betekenen voor andere beleidsvelden binnen het fysieke domein. Er wordt met name gekeken naar het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), en naar het fonds voor interregionale samenwerking, INTERREG, dat voor de samenwerking over de grens belangrijk is.

Werksessies

Voor de uitwerking van de drie thema's zijn drie werksessies gehouden met deskundigen vanuit overheden, kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijk veld. De werksessies hadden de volgende titels:

- ‘Innovatieve initiatieven in het gebiedsgericht beleid vragen meer maatwerk in Europese regelgeving’;
- ‘Benutten Europese fondsen: leren van netwerksturing’;
- ‘Ontwikkelingen in het openbaar vervoer: effecten van liberalisering en harmonisering op regionaal en lokaal niveau’.

De werksessies leverden voorlopige resultaten op die zijn getoetst in de casusbeschrijvingen en de literatuurstudie. De resultaten van de werksessies ondersteunden de bevinding dat Europees beleid en regelgeving tot stand komt en uitgevoerd wordt op een speelveld dat veel complexer is dan alleen de formele besluitvorming doet vermoeden.

Wie heeft invloed in welke fase en op welke manier?

De analyse van de cases volgt de verschillende fasen van de totstandkoming en uitvoering van het EU-beleid (Kunst, 2013, Europese Commissie, 2013, Ministerie van EZ, 2014c). Het bestuurlijk samenspel op en tussen de bestuurslagen in die fasen vormt daarbij een belangrijk element.

In de cases zijn de volgende spelers, die verschillen van case tot case, onderscheiden:

- EU: Europese Commissie, Raad van Ministers, Europees Parlement, en daarnaast wordt ook gerefereerd aan het Comité van de Regio's (CvdR) en Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), als formele



adviesorganen binnen de EU, verder het Europese Hof en de Europese Rekenkamer;

- Rijk: regering en parlement, adviesorganen, departementen;
- Decentrale overheden: provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) en hun koepelorganisaties in Brussel;
- Maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en wetenschap, en hun vertegenwoordigende instellingen en koepelorganisaties in Brussel.

Bij de bestudering van de cases was een aantal zaken van belang:

- Welke fasen zijn er te onderscheiden in het hele beleidsvormingsproces, van agendavorming op Europees niveau tot en met de uitvoering op regionaal niveau en de verantwoording terug naar de Europese Unie? Zie kader 1.1.
- Welke spelers nemen deel aan de beleidscyclus en welke rol spelen zij in de verschillende fasen van het spel? Zie kader 1.2: 'Fasen in besluitvorming in relatie tot spelers en bestuurslagen'.
- Hoe zit het complexe samenspel op en tussen verschillende bestuurlijke niveaus en de verschillende spelers in elkaar?
- Wat zijn de kritieke momenten in dit complexe samenspel, zowel in besluitvorming als in mogelijkheden om invloed uit te oefenen, zoals consultaties, gevolgstudies (impact assessments), evaluatiemomenten en herzieningsmomenten?
- Vanuit welk perspectief³ opereren de verschillende spelers, en verschilt die per fase van het samenspel?

³ Een (bestuurlijke) perspectief wordt in dit advies gezien als een eigen wijze van duiden en afwegen van belangen en waarden vanuit wat er specifiek op dat bestuurlijk niveau speelt.

Kader 1.1 Fasering cyclus van Europees beleid en regelgeving

EU-besluitvorming

Agenderen en voorbereiden (EU): Onderwerpen kunnen op verschillende manieren worden aangedragen: vanuit een burgerinitiatief van verschillende lidstaten samen, vanuit stakeholders via een verzoek van een lidstaat (gesteund door andere lidstaten), vanuit het Europees Parlement of de Raad, vanuit Europese lobbygroepen, vanuit de Europese Commissie zelf (werkprogramma) of vanuit één van de andere Europese instellingen. Producten uit deze fase zijn: groenboeken (bevorderen denkproces, starten raadplegingsprocedure), witboeken en mededelingen (voorstellen voor nieuw beleid, vaak al aanzetten tot wetsvoorstellen) en voorstellen voor concrete wetgeving.

Onderhandelen (EU): de Commissievoorstellen zijn onderwerp van bespreking en onderhandeling tussen Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Dit leidt uiteindelijk tot vaststelling van beleid en de regelgeving. Subsidiariteitstoets door nationale parlementen en regeringen.

Uitwerken (EU): de door Raad en Parlement vastgestelde regelgeving wordt vaak door de Commissie verder uitgewerkt in uitvoeringsregels of handreikingen. Dat kan op verschillende manieren, die vaak consequenties kunnen hebben in de uitvoering.

Uitvoering in lidstaten

Omzetten (EU → NL): in deze fase is het aan de lidstaten om de Europese regelgeving om te zetten naar nationale wet- en regelgeving en om te

voldoen aan de afgesproken verplichtingen.

Uitvoeren (NL): de Europese regelgeving is inmiddels verankerd in de nationale wet- en regelgeving en wordt bij de uitvoering al dan niet overgelaten aan regionale of lokale overheden.

Verantwoorden (regio ↔ NL ↔ EU): beleid en regelgeving moeten worden gemonitord, geëvalueerd, gehandhaafd en verantwoord. Van de regio naar het nationale niveau, van het nationale niveau naar de EU. Tussentijds kan op basis van evaluatie of terugkoppeling een uitvoeringsregeling soms worden bijgesteld.

Bron: Kunst, 2013, Europese Commissie, 2013, Ministerie van EZ, 2014c

Geschematiseerd en sterk vereenvoudigd kan de betrokkenheid van de verschillende spelers in de onderscheiden fases benoemd worden zoals in het overzicht in kader 1.2.

Kader 1.2 Fasen in besluitvorming in relatie tot spelers en bestuurslagen²

Fasen EU-besluitvorming	EU	Lidstaat	Decentrale overheden	Burgers en bedrijven
EU-niveau				
Agendering en voorbereiding	EC, lidstaten, Raad, EP	Invloed en lobby via verschillende kanalen en aangrijpingspunten (focal points ³)	Inbreng en lobby via kanalen en focal points	Inbreng, raadpleging en discussie
Onderhandelen en besluitvorming	EC/Raad/EP in codecisie; EESC/CvdR: adviserend	Stemrecht	Bijdrage via ambtelijk overleg ⁴ en lobby via kanalen en focal points	Inbreng, raadpleging en discussie
Uitvoeren	Kaders vaststellen	Stemrecht of lobby via kanalen en focal points	Bijdrage via ambtelijk overleg of lobby via kanalen en focal points	Inbreng, raadpleging en discussie
Nationaal niveau				
Omzetting	Terugkoppeling en goedkeuring van EC	Bevoegdheid	Bijdrage via ambtelijk overleg	Overleg Rijk, ngo's en bedrijfsleven
Uitvoering	Toezicht EC	Bevoegdheid	Verantwoordelijkheid, uitvoeringstoets	Handelingsruimte: vergunningen; burgerparticipatie en meedoen met projecten
Monitoring, evalueren, verantwoording	EC	Verantwoording, handhaving	Rapporteren	Verantwoorden, zelfcontrole

4 Voor afkortingen zie de afkortingenlijst.

5 'Kanalen' zijn de wegen die toegang bieden tot het Europese beleidsvormingsproces. 'Focal points' zijn concrete aangrijpingspunten in het beleidsvormingsproces (Mastenbroek et al., 2013 p. 22).

6 Waaronder de Werkgroep BNC (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen): een ambtelijke commissie waarin sinds 2001 ook IPO en VNG zitting heeft, EOBB: het Europa Overleg Binnenlands Bestuur waarin BZK, BuZa, VNG, IPO en UvW vertegenwoordigd zijn en IBDT's: Interbestuurlijke dossierteams, met ambtenaren van departementen, VNG en IPO (zie Mastenbroek et al., 2013).



Keuze cases

De cases verschillen van elkaar in:

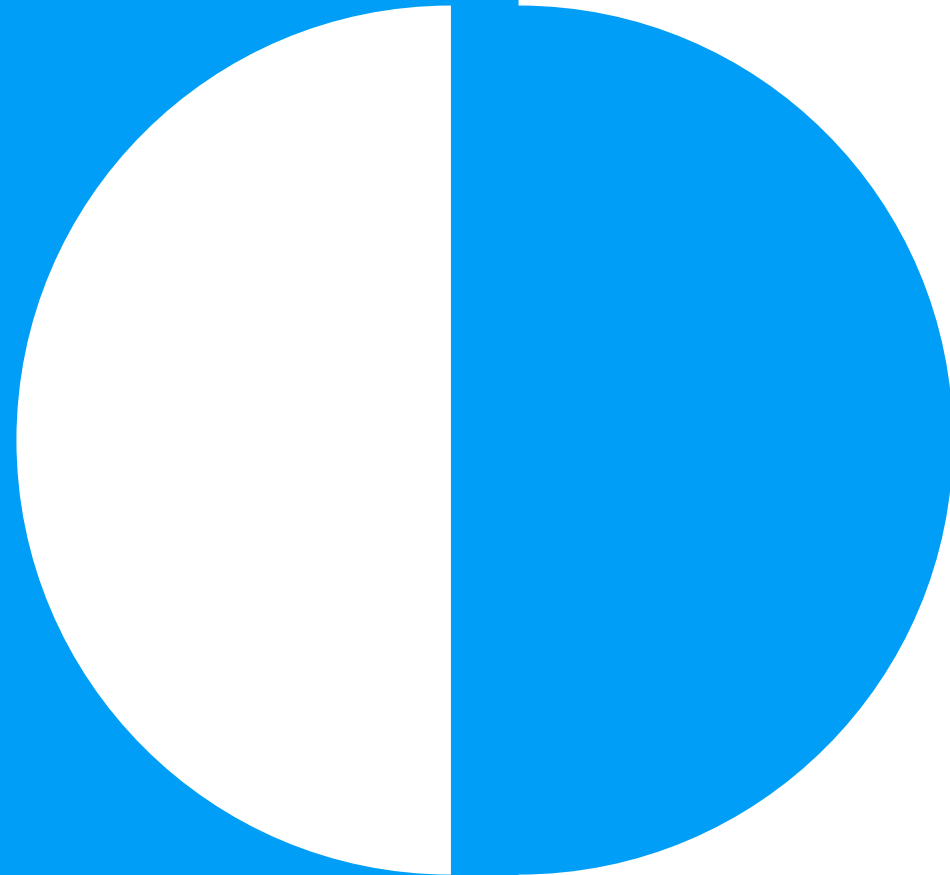
- of ze voorlopen op EU-regelgeving die in voorbereiding is, of juist EU-regelgeving volgen;
- of er sprake is van kaders die ruimte geven voor nadere invulling, of van strakke regelgeving die weinig ruimte biedt voor aanpassingen op uitvoeringsniveau;
- of er veel kleine spelers zijn, dan wel een klein aantal grote spelers.

De volgende cases zijn bestudeerd:

- Europese natuurregelgeving: Vogel- en Habitatrichtlijn/Natura 2000;
- De marktordening in het stads- en streekvervoer;
- Kaderrichtlijn Water;
- De technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket;
- Europese Structuur- en Investeringsfondsen.



2



RECENTE ONTWIKKELINGEN

De ontwikkelingen in de regelgeving die van invloed zijn op het fysieke domein, volgen elkaar momenteel in rap tempo op. Zo heeft de Europese Commissie onlangs haar plannen ontvouwd om de Europese beleidscyclus transparanter en toegankelijker te maken en om te komen tot betere regelgeving en dus voor een beter resultaat (*Better Regulation Agenda*, 19 mei 2015). Op nationaal niveau wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verkend hoe de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de besluitvorming over EU-regelgeving nog verder versterkt kan worden, mede gezien hun veranderende rollen en posities door decentralisaties. Daarnaast heeft de Tweede Kamer een nieuwe Omgevingswet aangenomen waarin een integrale benadering van de wetgeving voor de leefomgeving is uitgewerkt met als doel ruimte voor maatwerk en flexibiliteit op decentraal niveau.

In dit hoofdstuk worden de recente ontwikkelingen geduid conform het stamien dat gekozen is voor de analyse van de cases: aan de hand van de fasen van de Europese beleidscyclus. Dat wil zeggen van agendering en besluitvorming op Europees niveau tot omzetting naar nationale regelgeving en uitvoering op nationaal niveau, en via verantwoording en evaluatie weer terug naar Europees niveau. Wat zijn de belangrijkste (voorgestelde) veranderingen per fase?

De leerpunten uit de analyse van de cases zijn vergeleken met de recente ontwikkelingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven, en samen bieden ze aanknopingspunten voor de aanbevelingen.

1. Korte beschrijving recente ontwikkelingen

Better Regulation Agenda

De Europese Unie voert sinds begin 2000 een *Better Regulation*-beleid dat zich richt op voorwaarden die ervoor moeten zorgen dat nieuwe en bestaande EU wet- en regelgeving in overeenstemming is met het proportionaliteitsbeginsel. Instrumenten daarvoor zijn consultaties, impact assessments en evaluaties.

Voor de Europese Commissie onder leiding van Juncker is *Better Regulation* één van de speerpunten. In de op 19 mei j.l. verschenen *Better Regulation Agenda* (Europese Commissie, 2015a) zet de Commissie haar plannen uiteen om te komen tot betere regelgeving met betere resultaten en een grotere betrokkenheid van degenen die het aangaat. Het gaat niet alleen om het verbeteren van de regelgeving (nieuwe en bestaande) zelf, maar ook om de Europese beleidscyclus transparanter en toegankelijker te maken voor betrokkenen. Om die openheid en transparantie te bevorderen wil de Commissie dat stakeholders hun mening kunnen geven gedurende de gehele levenscyclus van het beleid. De Commissie wil met haar voorstellen ook het Europees Parlement en de Raad (van ministers) binden; en wel in de vorm van een inter institutioneel akkoord, dat nog in 2015 tot stand moet komen.

De *Better Regulation Agenda* (Europese Commissie, 2015a) omvat de hele Europese beleidscyclus en betreft zowel regelgeving als aanvullende acties (non-regulatory). Voor iedere fase zijn principes, doelen, instrumenten en procedures geformuleerd. Deze zijn te vinden in de *Better Regulation*

Guidelines en de *Better Regulation Toolbox*. Het gaat dan met name over de planning, impact assessment, stakeholder consultaties, uitvoering en evaluatie. Omdat niet alle beleid en regelgeving hetzelfde is wordt in de *Guidelines* en *Toolbox* nader ingegaan op die verschillende vormen. Het gaat dan zowel om nieuwe voorstellen als om het beter gebruikmaken van al bestaande mogelijkheden.

Wat houdt het voorstel van de Europese Commissie in?

Beter luisteren:

- Inspraak bij nieuwe EU-wetgeving (van eerste idee tot finale versie), bij de evaluatie van reeds bestaande wetgeving en bij technische uitvoeringswetten die details bevatten over exacte standaarden.
- Advies nationale parlementen over de noodzaak van de wet.

Beter uitleggen:

- Bredere verantwoording bij elke wet over doel, noodzaak en effecten.
- Een 'klaagsite' waarop mensen kunnen laten weten wat hen irriteert aan nieuwe en bestaande wetgeving.

Betere wetten:

- Aandacht voor economische en sociale aspecten en milieuaspecten van wetten.
- Geen of lichtere regels voor midden- en kleinbedrijf; het 'denk-eerst-klein-principe'.
- Nieuwe Regelraad instellen die effectenrapportages voor wetten kritisch onderzoekt.
- Rem op wijzigingen die regels complexer maken.

Beter schrappen:

- Uitbreiding en intensivering bestaande procedure (Refit) om wetten in te trekken.
- 23 wetten in beeld gebracht die kunnen verdwijnen.
- Speciaal platform voor experts en belanghebbenden om EU-wetten te verbeteren.

Versterken interbestuurlijke samenwerking in EU-beleidscyclus

Sinds het Ministerie van BZK in 2007 de beleidsvisie 'Binnenlandse Bestuurskracht in Europa' naar de Tweede Kamer stuurde is er veel verbeterd in de samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden in de Europese beleidscyclus. Het actieplan 'Europa en decentrale overheden' dat eind 2008 door het Rijk en de voorzitters van IPO en VNG is ondertekend (BZK, 2008), is in 2014 geëvalueerd (BZK, 2014 a en b). Het actieplan was erop gericht om in een vroeg stadium van het Europese beleidsvormingsproces mogelijke gevolgen voor decentrale overheden te signaleren. De bedoeling was om zo onvoorziene, ongewenste en onevenredige neveneffecten van Europese regelgeving voor decentrale overheden bij de uitvoering van de publieke taken zoveel mogelijk te voorkomen. Uit de evaluatie blijkt dat de ambtelijke samenwerking op Europese dossiers is verbeterd en er een sterkere betrokkenheid is van de decentrale overheden bij de nationale coördinatie van het Europees beleid. De in 2013 geactualiseerde Code Interbestuurlijke Verhoudingen is hiervan een afspiegeling. Deze Code bevat afspraken tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen die bijdragen aan een goede onderlinge samenwerking, met een aan Europa gewijde paragraaf.



In het bestuurlijk overleg is echter ook geconstateerd dat de positie van decentrale overheden in het Europese besluitvormingsproces nog steeds verandert: de EU is een vierde bestuurslaag waarmee rekening dient te worden gehouden, en tegelijkertijd is er een proces van decentralisatie in Nederland gaande. In het bestuurlijk overleg is daarom besloten om in 2014 en 2015 een nadere verkenning uit te voeren naar de samenwerking tussen de departementen, gemeenten, provincies en waterschappen. Bezien zal worden of de rol van de decentrale overheden aangepast moet worden op beleidsterreinen die sterk worden beïnvloed door EU-besluitvorming (De Lange et al, 2015).

Onderzoek Universiteit Twente

In opdracht van het Ministerie van BZK⁷ heeft de Universiteit Twente onderzocht hoe, vanuit het perspectief van de Nederlandse decentrale overheden, de besluitvorming over EU-wet- en regelgeving, en dus de regelgeving zelf, verbeterd kan worden in aansluiting op de *Better Regulation Agenda* van de Commissie. Het onderzoek richtte zich vooral op de wettelijke waarborgen, instrumenten en procedures die ervoor moeten zorgen dat in het besluitvormingsproces voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van decentrale overheden.

Omgevingswet

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer de Omgevingswet aangenomen. De Omgevingswet is een stelselherziening van het omgevingsrecht waarin een groot aantal wetten en regelingen bijeen zijn gebracht. Op termijn

wordt naar verwachting ook de recent door de Tweede Kamer aangenomen Wet natuurbescherming in de Omgevingswet opgenomen. Met de Omgevingswet beoogt het kabinet:

- de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten. Hieronder valt ook de vermindering van regeldruk.
- een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving te bewerkstelligen.
- de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
- de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving te versnellen en te verbeteren.

In de Omgevingswet zijn ook de omzettingen van diverse Europese richtlijnen voor het fysieke domein opgenomen die eerder al werden verwerkt in de wetten die opgaan in de Omgevingswet. Rijk en provincies dienen volgens deze nieuwe wet Omgevingsvisies op te stellen voor de fysieke leefomgeving waarin de hoofdzaken voor het te voeren integrale beleid wordt vastgelegd.

Make it Work

Meerdere lidstaten zijn geïnteresseerd in de stap die Nederland zet in de integratie van wetgeving die gericht is op de leefomgeving. Samen met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland is Nederland een project gestart, 'Make it Work', om de Europese milieuregelgeving meer samenhangend en beter uitvoerbaar te maken (IEEP, 2014). Dit sluit aan bij het initiatief voor *Better*

⁷ Het onderzoek dient mede als input voor de Verkenning.

Regulation van de Europese Commissie. ‘Make it Work’ zet in op dwars-doorsnijdende thema’s binnen de EU richtlijnen (zoals het beter op elkaar aan laten sluiten van normstelling, planvormen, vergunningverlening, reporting en monitoring en inspectievoorschriften) – juist omdat de steeds groter wordende nationale en regionale behoefte aan integrale regelgeving en beleid in contrast staat met de sectorale EU-bepalingen die soms met elkaar strijdig zijn en een integrale nationale aanpak bemoeilijken. ‘Make it Work’ heeft daarvoor een coalitie gevormd met de Europese Commissie en een aantal lidstaten om voor de genoemde horizontale thema’s uitgangspunten (*drafting principles*) op te stellen die worden gehanteerd door de EU instellingen bij het maken van nieuwe of herzien van bestaande EU regelgeving. Het overall doel daarbij is het beter halen van de milieudoelen met efficiëntere instrumenten. ‘Make it Work’ werkt binnen de EU milieustandaarden en doelen (Make it Work, 2015)

Reflecties:

- Zowel op Europees als op nationaal niveau is er aandacht voor een betere aansluiting van de regelgeving op de praktijk. De ontwikkelingen op nationaal niveau onderscheiden zich door een meer integrale aanpak terwijl op Europees niveau de aandacht voor openheid en transparantie naar de stakeholders centraal staat. Deze ontwikkelingen kunnen elkaar over en weer inspireren.
- In de (nabije) toekomst kunnen ervaringen met de integrale Omgevingsvisies die Rijk en provincies volgens de Omgevingswet dienen op te stellen een inspiratie zijn voor de inbreng van Nederland bij evaluaties, voor Fitness Checks en voor de ontwikkeling van nieuw

Europees beleid en regelgeving.

Voor de omzetting van Europese regelgeving naar nationale wetgeving biedt de stakeholderbenadering van de Europese Commissie wellicht nog mogelijkheden tot verbetering.

2. Agenderen en voorbereiden

Better Regulation Agenda

Agendering

De politieke prioriteiten en het werkprogramma van de Europese Commissie vormen de basis voor de agendering van beleidsonderwerpen. Nieuwe initiatieven en evaluaties dienen politieke goedkeuring (validering) te krijgen om met de beleidsvoorbereiding te kunnen starten. Als een onderwerp gevalideerd is wordt er een *Roadmap* of een *Inception Impact Assessment* opgesteld (Eerste Impact Assessment of start Impact Assessment). Voorstellen met een mogelijk significante economische, ecologische of sociale impact moeten aan zo’n *impact assessment* worden onderworpen. In een *Inception Impact Assessment* wordt gedetailleerder beschreven wat het probleem is, wat de issues zijn over subsidiariteit, de beleidsdoelen en opties en de mogelijke impact van elke optie. Een *roadmap* wordt opgesteld als er geen impact assessment nodig is. Iedere *Roadmap/Inception Impact Assessment* bevat informatie over de geplande stakeholder consultaties en geeft aan hoe stakeholders in de gelegenheid worden gesteld om input te leveren. In de consultatiestrategie worden

de relevante stakeholders geïdentificeerd zodat alle relevante bewijs en standpunten verzameld kunnen worden. Ook dienen de stakeholders geïnformeerd te worden over wat er met hun informatie en standpunten is gedaan.

Vorbereidingsproces: van agendering naar Commissievoorstel

Commissievoorstellen voor beleid en regelgeving met een mogelijk significante economische, ecologische of sociale impact worden vergezeld van *impact assessments*. Dit is een iteratief proces: de probleemstelling, mate van subsidiariteit, doelen, mogelijke beleidsopties en de impact daarvan, worden onderzocht en getoetst. De Commissie kan daarvoor gebruik maken van gerichte consultaties, experts raadplegen, enzovoorts. De voorbereidende fase wordt afgerond met de goedkeuring van het voorstel in de Europese Commissie. Na goedkeuring gaat het Commissievoorstel naar het Europees Parlement en naar de Raad van Ministers. Het voorstel wordt vergezeld van de uitkomsten van de stakeholderconsultaties, impact assessments, implementatieplannen en – bij wet- en regelgevende initiatieven – een Explanatory Memorandum waarin de Commissie aangeeft op welke manier het voorstel voldoet aan subsidiariteit, proportionaliteit en de *Better Regulation* principes.

Versterken interbestuurlijke samenwerking in EU-beleidscyclus

In het onderzoek van de Universiteit Twente (De Lange et al, 2015) wordt er op gewezen dat in de fase van agendavorming informele beïnvloeding een belangrijke rol speelt. Dat is bovendien formeel geborgd in de Verdragsverplichting (Art. 11 VEU). De regionale en lokale effecten van

Commissievoorstellen zijn tot nu toe slechts beperkt aan de orde gekomen in impact assessments. Het onderzoek stelt voor om parallel aan het impact assessment van de Commissie, dus ruim voordat in Brussel besluitvorming plaatsvindt, inzichtelijk te maken welke extra taken voor decentrale overheden uit de Commissie voorstellen voortvloeien en wat de kosten van die extra taken zijn. Ook uit de analyse van de cases blijkt dat met name in de voorbereidingsfase nog weinig aandacht is voor de mogelijke regionale en lokale effecten.

De Lange et al (2015) stellen dat het goed meenemen van de mogelijke lokale en regionale effecten gebaat is bij het opstellen van voorgenomen implementatieplannen op lidstaat niveau om op Europees niveau mogelijke struikelblokken al te identificeren en aan te kaarten.

In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voor decentrale overheden hebben het Rijk en de decentrale overheden ook afspraken gemaakt over het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van de decentrale overheden bij de Europese beleidsvoorbereiding. In 2013 is de Code geactualiseerd op dit punt (zie kader 2.1).



Kader 2.1 Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2013), Europa-Paragraaf

Artikel 9

[...] Uitgangspunt is dat afspraken met decentrale overheden over nationale dossiers mutatis mutandis ook gelden voor Europese dossiers.

Daarom treden Rijk en decentrale overheden in een zo vroeg mogelijke fase van de beleidsvoorbereiding met elkaar in overleg om nieuwe Europese beleidsvoornemens te beoordelen op de bestuurlijke en financiële consequenties (inclusief bestuurlijke lasten) voor de provincies, gemeenten en waterschappen.

Het Rijk en decentrale overheden zullen, waar EU-dossiers gevolgen hebben voor decentrale overheden in een zo vroeg mogelijk stadium de mogelijkheden voor samenwerking verkennen. Voor deze dossiers werken zij in alle fasen van de beleidscyclus (voorfase, onderhandelingen en implementatie) zoveel mogelijk samen (bijvoorbeeld op basis van interbestuurlijke dossierteams) en maken gebruik van elkaars netwerken. Decentrale overheden en Rijk houden de ruimte om zelfstandig te handelen.

Rijk en decentrale overheden raadplegen hun leden en brengen specifieke deskundigheid in. Zij zullen vertrouwelijkheid betrachten ten aanzien van gedeelde informatie. Decentrale overheden benutten actief de mogelijkheden van hun lidmaatschap van de Nederlandse EU-overlegfora.

Financiële en bestuurlijke consequenties van Europese regelgeving voor decentrale overheden dienen voorafgaand aan implementatie door het Rijk in kaart te worden gebracht.

Bron: BZK, Code Interbestuurlijke Verhoudingen, 2013

De decentrale overheden hebben, naast de afspraken met het Rijk, ook andere mogelijkheden om input te leveren inde Europese Beleidscyclus. Zowel via het Comité van de Regio's, waarin bestuurders van provincies en gemeenten zitting hebben als via hun vertegenwoordigingen in Brussel. Daarnaast zoekt de Commissie ook direct contact met regio's en steden, ook buiten het Comité van de Regio's om, bijvoorbeeld als het gaat om de Europese Structuur- en Investeringsfondsen en het zogenoemde Junckerfonds (Europees Fonds voor Strategische Investerings, EFSI).

Reflecties:

- Onderzoek toont aan dat interbestuurlijke afspraken er op papier goed uit kunnen zien maar dat de uitvoering ervan continu aandacht vraagt. In het kader van de *Better Regulation Agenda* kunnen de huidige afspraken tegen het licht worden gehouden en waar mogelijk aangevuld. Maar ook hier geldt dat in de praktijk zal blijken of ze echt goed werken. De best practices uit het onderzoek van de Universiteit Twente bieden goede handvatten voor een verbeterde rijksbrede aanpak.
- De voorbereidende fase van de voorstellen voor beleid- en regelgeving is cruciaal. Door de aangepaste planningsopzet van de Commissie is



een versterking van de strategische en signalerende inzet in het overleg tussen Rijk en decentrale overheden mogelijk. Daardoor kan eerder in het proces op zowel Europees als nationaal niveau gewerkt worden aan vragen als: wat willen wij vanuit Nederland (visie, strategie), waar zien we kansen, waar verwachten we problemen, enzovoort. Het Ministerie van IenM heeft een ARENA-overleg waarin dergelijke vragen worden gesteld. Het kan nuttig zijn deze best practices rijksbreed in te zetten.

3. Onderhandelen en vaststellen

Better Regulation Agenda

Als de Europese Commissie met een voorstel komt volgt de fase waarin het Europees Parlement en de Raad van Ministers het voorstel bespreken en onderhandelen over het besluit dat zij erover nemen. Ook in deze fase worden stakeholders in de gelegenheid gesteld om te reageren op de voorstellen, de begeleidende impact assessments en de implementatieplannen. De Commissie verzamelt de resultaten van de consultaties en stelt deze ter beschikking aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers.

Impact assessments

Impact assessments zijn een hulpmiddel in het beleid- en besluitvormingsproces. Een impact assessment verzamelt en analyseert informatie ter ondersteuning van de beleidsvorming. Het probleem wordt nader onderzocht: wat is het probleem precies, wat zijn de onderliggende oorzaken, is er actie nodig vanuit de EU en wat zijn de voor- en nadelen van mogelijke

oplossingen? Met een impact assessment wordt gestreefd naar beter onderbouwde beleidsvorming en betere regelgeving: regelgeving met een maximaal effect tegen minimale kosten en die voldoet aan de principes van subsidiariteit en proportionaliteit.

Implementation Plans

Voorstellen voor belangrijke richtlijnen moeten worden vergezeld door een implementatie plan. Hierin worden uitdagingen voor de implementatie beschreven en staat welke ondersteunende acties de Commissie daarvoor neemt. Om tot een goed implementatieplan te komen zijn impact assessments en stakeholderconsultaties onontbeerlijk.

Iedere beleidsoptie in het voorstel dient duidelijk geanalyseerd te zijn: welke problemen of issues kunnen er optreden bij implementatie door lidstaten, lokale of regionale overheden of uitvoeringsinstanties? De balans tussen de inspanningen van degenen die door de regeling worden aangesproken of er aan moeten voldoen en de inspanningen van het publiek gezag dat verantwoordelijk is voor de toepassing moet zorgvuldig worden afgewogen. Eerdere evaluaties van implementatieproblemen met gerelateerde regelgeving zijn daarbij van belang.

Bij de stakeholderconsultaties is het van belang dat de standpunten van het publieke gezag dat uiteindelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering goed worden meegenomen. De bedoeling is te borgen dat relevante implementatie ervaring en expertise verzameld en gebruikt wordt bij het voorstel.

De voorbereiding van een implementatieplan start dan ook met een beoordeling van de uitdagingen waar de lidstaten voor staan bij de omzetting van Europese wet- en regelgeving naar nationale wetgeving.



Explanatory memorandum

Het doel van een explanatory memorandum is om het Commissievoorstel toe te lichten. Het gaat met name in op de *Better Regulation* principes (subsidiariteit, proportionaliteit, resultaten consultaties, impact assessments, implementatieplan, enzovoort)

Andere aspecten die onderdeel (kunnen) vormen van de voorstellen

Er dient een startdatum te worden bepaald voor de invoering van de regelgeving (1 januari of 1 juli). Ook kunnen horizonbepalingen worden ingebracht om te voorkomen dat wetgeving onnodig lang van kracht blijft. Een horizonbepaling (Sunset Clause) geeft aan wanneer regelgeving stopt of wanneer die opnieuw moet worden bekeken voordat deze wordt voortgezet. Daarnaast dient voor regelgeving aan gegeven te worden hoe die wordt geëvalueerd.

Versterken interbestuurlijke samenwerking in EU-beleidscyclus

In Nederland wordt de standpuntbepaling voor nieuwe Commissievoorstellen voorbereid in een BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) dat wordt opgesteld in overleg met de departementen en de koepelorganisaties en wordt besproken in het parlement. De ambtelijke Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen beoordeelt niet alleen de nieuwe voorstellen van de Commissie, maar ook andere beleidsrelevante publicaties zoals Mededelingen, Groenboeken, Witboeken. De ambtelijke commissie wordt voorgezeten door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries en van IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Via de Coördinatie

Commissie gaan de BNC-fiches naar de ministerraad die ze vervolgens aanbiedt aan de Eerste en Tweede Kamer en aan de Nederlandse leden van het Europees Parlement. Dit alles moet gebeuren binnen zes weken na de publicatie van het Commissievoorstel.

Bij de verdere ontwikkeling van het voorstel in de Europese beleidscyclus wordt gewerkt in interbestuurlijke dossierteams. Vooral het Ministerie van IenM doet dit heel consequent. Bij de andere departementen wisselt de inzet van dergelijke teams.

Onderzoek Universiteit Twente

In een BNC-fiche worden de mogelijke uitvoeringsproblemen of andere issues voor decentrale overheden weliswaar geïdentificeerd, maar dit betekent volgens De Lange et al (2015) nog niet dat de effecten van het voorstel voor decentrale overheden precies in kaart worden gebracht. De tijdsperiode waarbinnen de BNC-fiches moeten worden opgesteld lijkt daarvoor te kort.



Kader 2.2 BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen)

Het BNC-fiche volgt een vast format met (mits van toepassing) de volgende paragrafen:

1. Algemene gegevens (onder andere titel, datum ontvangst, eerstverantwoordelijk ministerie);
2. Samenvatting BNC-fiche;
3. Samenvatting voorstel;
4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel;
5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten;
6. Juridische implicaties: onder andere voor nationale en decentrale regelgeving, wenselijkheid evaluatie- dan wel horizonbepaling
7. Implicaties voor uitvoering en handhaving;
8. Implicaties voor ontwikkelingslanden;
9. Nederlandse positie.

Over de (formele) interbestuurlijke dossierteams (IBDT's) stelt de Universiteit Twente dat deze bij het Ministerie van IenM voor alle relevante dossiers bestaan, bij het Ministerie van EZ maar in enkele gevallen. De succesfactor in de samenwerking tussen de ministeries en de decentrale overheden is het delen en gebruik maken van elkaars deskundigheid en netwerken. Zo krijgt het Rijk inzicht in de gevolgen van EU voorstellen op regionaal en lokaal niveau. Dat helpt bij het opstellen van een afgewogen

Nederlands standpunt over uitvoerbare EU-regels, en is van belang voor de effectieve en efficiënte implementatie in de nationale wetgeving. De verschillende netwerken waar Rijk en decentrale overheden op Europees niveau over beschikken, helpen bij het ophalen van informatie en uitdragen van Nederlandse standpunten.

Reflecties:

- De *Better Regulation Agenda* biedt ook voor de onderhandelingsfase een aantal aangrijpingspunten. De consultatiemogelijkheden van Commissie voorstellen en de begeleidende *impact assessments* en implementatieplannen vragen om zorgvuldige aandacht van en input door de regio. Als in de voorbereidende fase het nodige voorwerk is gedaan kan de inzet in deze fase daarop voor een belangrijk deel steunen. De tijdspanne voor de consultatie is in deze fase korter.
- In de voorbereidingsfase heeft de Europese Commissie in de *Roadmap of Inception Impact Assessment* al aangegeven waar ze aan gaat werken, welke gedachten er leven, hoe het pad van voorbereiden naar vaststellen, uitvoeren en verantwoorden er uit ziet en op welke momenten er stakeholder consultaties worden gehouden. Dat vraagt van de nationale en decentrale overheden dat zij in hun afstemmingsoverleg veel meer inzetten op vroegtijdig signaleren welke ontwikkelingen er aan komen en wat er al ter voorbereiding daarop binnen Nederland gedaan kan worden.
- Het BNC-fiche lijkt meer een sluitstuk te zijn van dit hele proces, ook in de voorbereiding binnen Nederland. Betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming van BNC-fiches draagt bij aan een betere

informatiestroom, maar biedt – mede door de beperkt beschikbare tijd – weinig mogelijkheden om daadwerkelijk invloed uit te oefenen.

4. Uitwerken EU-regelgeving: Delegated Acts en Implementing Acts

Better Regulation Agenda

Eén van de veranderingen in de *Better Regulation Agenda* is het houden van stakeholderconsultaties tijdens de hele beleidscyclus. Dit betekent dat ook de *Delegated Acts* en *Implementing Acts*, die worden opgesteld na vaststelling van het Commissievoorstel door Europees Parlement en Raad van Ministers, op een aantal uitzonderingen⁸ na, opengesteld worden voor stakeholderconsultatie. In de agendaplanning van de Commissie dient per voorstel aangegeven te worden of er een stakeholder consultatie wordt gehouden over de *Delegated Acts* en *Implementing Acts*.

Versterken interbestuurlijke samenwerking in EU-beleidscyclus

De uitwerking van richtlijnen vindt plaats in technische werkgroepen en expertwerkgroepen. Lidstaten kunnen er hun eigen experts naar afvaardigen. Het onderzoek van de Universiteit Twente concludeert dat het voor Nederlandse decentrale overheden van groot belang is om betrokken te zijn bij het proces van gerichte consultaties (deskundigengroepen). Daarnaast bieden de open consultaties de mogelijkheid om verder invulling te geven aan de belangenbehartiging.

⁸ Voor de uitzonderingen zie de EC Better Regulation Guidelines, Chapter VII, 4.1, p 67

Uit de analyses blijkt verder dat in sommige gevallen (zoals bij de Kaderrichtlijn Water) de richtlijnen die zijn opgesteld voor de uitvoering van regelgeving ook gedurende het proces nog worden aangepast aan de hand van ervaringen in de lidstaten. Het is voor decentrale overheden van belang om hiervan op de hoogte te zijn. De interbestuurlijke dossierteams spelen hierbij een belangrijke rol.

Juist expertise en ervaring uit de praktijk met andere of aanpalende regelgeving kunnen behulpzaam zijn bij het opsporen van mogelijke knelpunten voor de implementatie.

Make it Work

In 'Make it Work' werken verschillende lidstaten op initiatief van Nederland en het Verenigd Koninkrijk samen om milieuwetgeving coherenter en consistent te maken, binnen de bestaande doelen en afspraken. Daartoe worden de initiatieven op dit gebied die op lidstaatniveau spelen om de regelgeving te verbeteren en de initiatieven van de Europese Commissie bij elkaar gebracht. Met het opstellen van handreikingen (guidances) draagt het project hieraan bij. Ervaringen die Nederland heeft opgedaan met verbetering van de regelgeving in programma's als Eenvoudig Beter en de voorbereiding van de Omgevingswet vormen hiervoor mede de basis.

Reflectie:

- Het onderzoek van de Universiteit Twente wijst op het belang van de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de uitwerking van regelgeving in expertgroepen. Naar mate richtlijnen meer kaderrichtlijnen worden wordt deze fase van groter belang. Om in deze fase optimaal

te kunnen profiteren van de ervaring en expertise van de regio kan het zinvol zijn als al in het voorstel van de Commissie ruimte wordt gelaten voor aanpassingen in de uitwerking aan de hand van opgedane ervaringen of te verwachten problemen in de lidstaten.

5. Omzetten naar nationaal beleid en nationale wetgeving

Better Regulation Agenda

De omzetting van Europese wet- en regelgeving naar nationale wet- en regelgeving door de lidstaten wordt door de Commissie gecontroleerd. Om de lidstaten te helpen, stelt de Commissie implementatie plannen op (zie 2.3), met de bedoeling om een tijdige en effectieve toepassing van de regelgeving mogelijk te maken.

Versterken interbestuurlijke samenwerking in EU-beleidscyclus

Door het Europees Parlement en de Raad van Ministers aangenomen verordeningen zijn juridisch bindend voor nationale en decentrale overheden. Richtlijnen verplichten lidstaten om de nationale wetgeving binnen een bepaalde termijn in overeenstemming te brengen met de richtlijn. De aanpassingen die daarvoor nodig zijn worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Die nationale wetgeving is juridisch bindend voor Nederlandse decentrale overheden. Hoe meer een richtlijn een doelrichtlijn is, hoe meer ruimte de nationale overheid heeft om een eigen invulling te geven aan hoe dit doel wordt bereikt.

In Nederland worden nieuwe nationale wet- en regelgeving en de aanpassingen in wet- en regelgeving door Europese regelgeving, sinds 2011 opgesteld aan de hand van het Integraal Afwegingskader (IAK), zie kader 2.3. Daarnaast worden adviezen gegeven door het adviescollege Actal⁹. Het doel daarvan is om er voor te zorgen dat de wetgeving minimale kosten en lastendruk oplevert voor betrokken partijen.

Kader 2.3 Elk voorstel voor beleid of regelgeving wordt met het IAK getoetst op zeven hoofdvragen

1. Wat is de aanleiding?
2. Wie zijn betrokken?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument?
7. Wat zijn de gevolgen?

Daarbij hoort ook het inzichtelijk maken van de gevolgen voor de decentrale overheden.

Het IAK is in 2013 aangepast op het punt van consultatie en transparantie.

⁹ Actal, het adviescollege toetsing regeldruk, adviseert de regering en Staten-Generaal om de regeldruk voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, zo laag mogelijk te maken.

Momenteel kent het IAK zestien verplichte kwaliteitseisen, uitgewerkt in verschillende beleidsdocumenten zoals de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, die ook een lokale en regionale component heeft, en het Beoordelingskader Interbestuurlijke verhoudingen. Van de antwoorden op de IAK vragen wordt geen rapport opgesteld; uit het voorstel en de wetstoelichting dient duidelijk te worden dat de vragen adequaat beantwoord zijn. Wel bevordert het kabinet dat bij internetconsultaties van voorgenomen wet- en regelgeving het eindresultaat van het IAK beschikbaar is (beknpte antwoorden op de zeven hoofdvragen).

De Universiteit Twente constateert dat ondanks de verschillende kwaliteitseisen de extra taken en kosten voor decentrale overheden nog niet altijd duidelijk zijn meegenomen en beveelt aan dat er een meer expliciete borging van kosten en beleidsruimteaspecten voor decentrale overheden in het IAK komt. Waarbij wel moet worden gelet op de proportionaliteit van een dergelijke borging.

Reflectie:

- Op nationaal niveau zijn de formele waarborgen voor invloed van decentrale overheden de afgelopen jaren flink versterkt, onder ander door de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Een aspect waaraan echter nog meer invulling kan worden gegeven is de bepaling uit de Code dat “financiële en bestuurlijke consequenties van Europese regelgeving voor decentrale overheden voorafgaand aan implementatie door het Rijk in kaart [dienen] te worden gebracht”. Dat geldt zowel voor de standpuntbepaling (op hoofdlijnen) als voor het IAK.

6. Uitvoeren op nationaal en regionaal niveau

Better Regulation Agenda

Goede implementatie betekent voor de Commissie ook dat de toepassing van de regelgeving in de praktijk wordt gemonitord om te bezien of de regelgeving doet wat het vooraf geacht werd te doen. De monitoring dient er ook voor om daar waar de regelgeving niet werkt zoals het bedoeld was, aanpassingen te kunnen doen. Dit zowel op nationaal als op Europees niveau.

In de *Better Regulation Guidelines* wordt ook gesproken over de mogelijkheid dat de Commissie beslist dat een ‘soft’ beleidsinstrument te prefereren is boven een puur wettelijke aanpak. Voorbeelden hiervan zijn vrijwillige overeenkomsten of andere vormen van zelf- of co-regulatie (zie *Better Regulation Toolbox*, Tool 15, pagina 86). In dergelijke gevallen zal het nodig zijn om de uitvoering te monitoren in relatie tot de beleids- en wetgevings principes die er aan ten grondslag liggen, de afspraken die gemaakt zijn tussen de partijen en de doelen van het voorstel.

Omgevingswet

De Omgevingswet beoogt onder andere een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Door een actieve en flexibele aanpak bij het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving mogelijk te maken beoogt de wet ook de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten. De Omgevingswet zal via een aantal AMvB's de nadere precisering van normen en dergelijke regelen. Hiervoor is onder andere gekozen omdat op deze wijze bijvoorbeeld sneller ingespeeld kan



worden op Europese richtlijnen en wijzigingen van daarin: dan behoeft de wet niet te worden aangepast. Bij het zoeken naar een balans tussen beschermen en benutten in de Omgevingswet is een aantal dimensies van belang: overheid – samenleving, sectoraal – integraal, decentraal – centraal en rechtszekerheid – flexibiliteit. Dimensies die ook bij de uitvoering van de Omgevingswet, en de uitwerking van richtlijnen in de AMvB's van belang zijn (Rli, 2015).

Bij de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer is een aantal amendementen ingediend waarmee de Tweede kamer in de ogen van het Interprovinciaal Overleg (IPO) de wet onnodig compliceert, omdat deze amendementen niet bijdragen aan een betere en eenvoudiger beleidspraktijk. Het IPO wijst¹⁰ in dit verband op de al vier jaar durende eendrachtige samenwerking met het Ministerie van IenM en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Deze Code bevat afspraken tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen over een goed samenspel waarin een ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel kan waarmaken. Ook wordt in deze Code geregeld dat overheden elkaar betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens en bij het tijdig oplossen van knelpunten op een ander overheidsniveau (IPO, 2015).

¹⁰ IPO (2015) Behandeling wetsvoorstel Omgevingswet Brief van 4 juni 2015.

7. Verantwoorden: monitoring, evaluatie, terugkoppeling

Better Regulation Agenda

Monitoring is een essentieel en integraal onderdeel van de *Better Regulation Agenda*. Door monitoring kan worden nagegaan of beleid in de praktijk uitwerkt zoals verwacht, welke implementatieproblemen zich voordoen en of er verdere actie nodig is om er zeker van te zijn dat de beleidsdoelen worden gehaald. De kernvragen bij monitoring zijn: welke gegevens/welke bewijzen moeten worden verzameld, wanneer en hoe moet dat worden gedaan, wie verzamelt het en wie moet het aanleveren? Het is van belang dat monitoring 'proportioneel' is, dat er zo weinig mogelijk overlap (of zo goed mogelijke afstemming) is tussen de monitoringssystemen van de verschillende niveaus (EU, lidstaten, uitvoerende organisaties) en dat de verzamelde gegevens toegankelijk zijn voor het brede publiek.

Evaluatie

De Commissie wijst op het belang van het gebruik van evaluaties en *Fitness Checks* bij de voorbereiding van beleid. Naast de vooruitkijkende impactassessments zijn ook de terugkijkende evaluaties van groot belang. In beide gevallen gaat het om een geïntegreerde aanpak waarin wordt gekeken naar de impact op de verschillende onderdelen van duurzame ontwikkeling, naar de economische, ecologische en sociale effecten van het gevoerde of uit te voeren beleid. Bij evaluaties wordt informatie verzameld over de mate waarin het gevoerde beleid heeft geleid tot de gewenste uitkomsten en welke onbedoelde of onverwachte neveneffecten er zijn opgetreden.

Ook wordt gekeken of het beleid coherent was, zowel in zich zelf als in relatie tot ander beleid, en of er een toegevoegde EU-waarde was. Evaluatie dient verschillende doelen. Zo ondersteunt evaluatie besluitvorming, draagt ze bij aan strategische planning en aan het ontwerpen van toekomstig beleid en regelgeving, helpt ze om van elkaar te leren (best practices) en helpt ze onbedoelde en onverwachte effecten van beleid op te sporen. Evaluatie levert ook een bijdrage aan de openheid en transparantie van het beleid van de Europese Unie.

Versterken interbestuurlijke samenwerking in EU-beleidscyclus

De Universiteit Twente concludeert dat tot op heden de reguliere evaluaties van Europese wet- en regelgeving nauwelijks een rol spelen bij het agenderen van uitvoeringsproblemen. Op dit vlak is nog ruimte voor verbetering in de toepassing, die ook Nederlandse decentrale overheden kan helpen.

Een uitvoeringsprobleem kan ook worden veroorzaakt door nationale regelgeving waarmee de Europese regels worden geïmplementeerd. Ook op nationaal niveau lijkt het instrument evaluatie niet altijd voldoende aandacht te krijgen (De Lange et al, 2015).

De informatie over knelpunten in wet- en regelgeving zou mede geleverd kunnen worden via signalering door Europa Decentraal. Dit kenniscentrum staat gemeenten, provincies en waterschappen bij in de uitvoering en toepassing van de Europese richtlijnen. Het kenniscentrum onderhoudt een informatieve website (www.europadecentraal.nl) en heeft een grote database tot zijn beschikking met gestelde vragen en ontmoette knelpunten. De Lange et al. wijzen er op dat ook het Comité van de Regio's een grotere rol

zou kunnen krijgen bij het verzamelen van informatie over de uitvoering van EU-regelgeving en bij het informeren van de Commissie over knelpunten. Het Comité ziet deze zaken momenteel niet als zijn taak.

Reflecties:

- Het Kenniscentrum Europa Decentraal vervult voor decentrale overheden een belangrijke ondersteunende rol en beschikt vanwege haar signaleringsfunctie over veel informatie over uitvoeringsproblemen. Deze informatie wordt niet op een gestructureerde wijze gedeeld met de Europese Commissie, wat wel wenselijk zou zijn met het oog op de koppeling tussen feedback en agendavorming.
- Monitoring en evaluatie vormt een belangrijk onderdeel van het Commissievoorstel *Better Regulation*. Over monitoring wordt duidelijk gesteld dat deze proportioneel moet zijn en dat overlap met monitoringsystemen van andere organen voorkomen moet worden. Evaluatie ondersteunt de besluitvorming, draagt bij aan strategische planning en toekomstig beleid, helpt bij het leren van elkaar en bij het signaleren van onbedoelde effecten. De Commissievoorstellen zijn minder expliciet over controle en verantwoording.

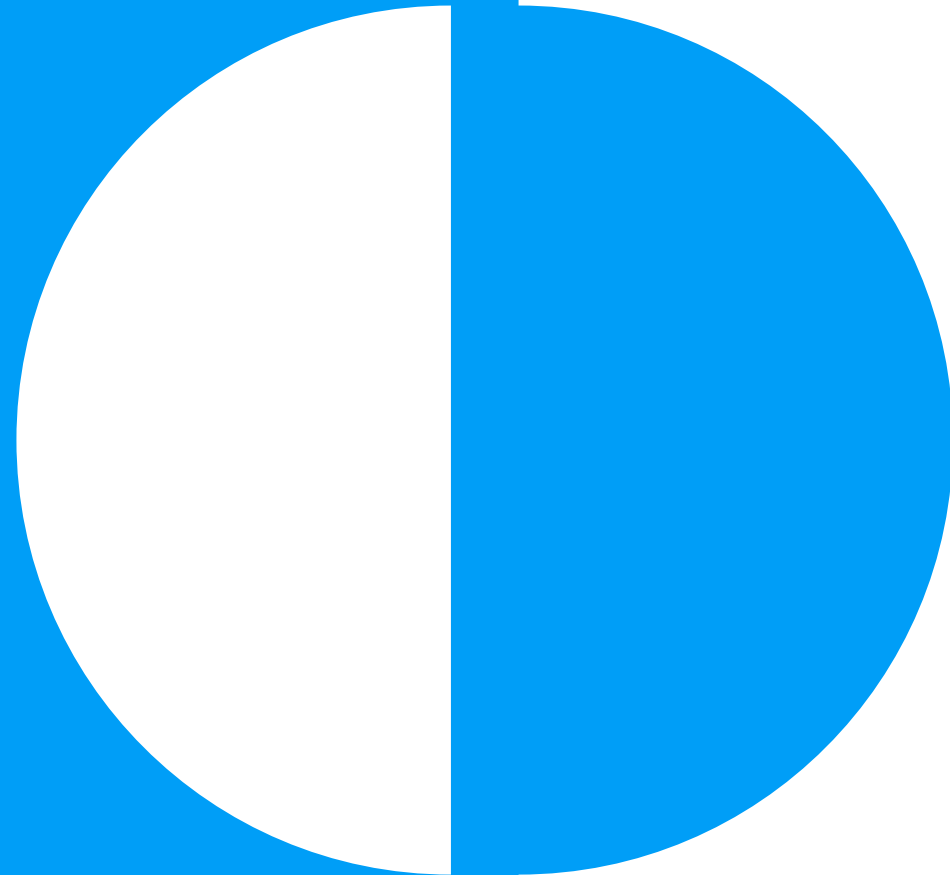
Afsluitend

In de volgende hoofdstukken worden de geselecteerde cases gepresenteerd. Die selectie sluit goed aan bij de Europese regelgeving die volgens de Universiteit Twente het meest problematisch is voor decentrale overheden. In de studie van deze universiteit, 'Europa als kans: *Better Regulation* voor Nederlandse decentrale overheden', is de volgende



EU-regelgeving kostbaar of belemmerend: aanbestedingsregels (belangrijk bij de marktordening in het stads- en streekvervoer), staatssteunregels (komt bij uitvoering van onder andere de Structuurfondsen aan de orde, maar is hier niet expliciet meegenomen), Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000), Kaderrichtlijn Water en Structuurfondsen (EFRO) (De Lange e.a., 2015). Ten tijde van de selectie en het bestuderen van de cases voor het voorliggende advies, waren de uitkomsten van dit onderzoek nog niet beschikbaar.





EUROPESE NATUUR-
REGELGEVING: VOGEL- EN
HABITATRICHTLIJN/
NATURA2000

De hoeksteen van het Europese natuurbeleid is het Natura 2000-netwerk, een samenhangend netwerk van meer dan 25.000 beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de EU met als doel kwetsbare planten en dieren samen met hun leefgebieden te beschermen. De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) vormen de basis voor Natura 2000. Biodiversiteit stond bij de totstandkoming ervan hoog op de Europese (Bern Conventie in 1979, Emeralds network in 1989) en internationale agenda (Biodiversiteitsverdrag in 1992).

1. Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Nederland koploper bij totstandkoming Habitatrichtlijn en concept Natura 2000

De ambitie en inzet van Nederland bij de totstandkoming van vooral de Habitatrichtlijn was groot. Tussen 1988 en 1992 hadden Nederlandse vertegenwoordigers in Brussel actief gelobbyd om het idee van een natuurnetwerk (de Ecologische Hoofdstructuur, EHS) dat sinds 1990 Nederlands beleid was, op de agenda te zetten. Tot eind jaren negentig bestond er volgens Van Keulen (2007) een groot draagvlak voor een Europees natuurbeleid onder vertegenwoordigers van de nationale overheid, Europese instituties en 'groene' non-gouvernementele organisaties. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 1991 was het aannemen van de Habitatrichtlijn één van de prioriteiten van de Nederlandse regering (Boer et al, 2011; SER, 2006; Van Keulen, 2007; Van Rheenen et al, 2005; Neven et al, 2006).

Reflectie:

- Het Nederlandse concept van de EHS leverde een duidelijke bijdrage aan de totstandkoming van het Europese natuurbeleid: Natura 2000 en de Habitatrichtlijn. Door de Europese regulering op dit punt is echter ook de juridische status van het Nederlandse natuurbeleid versterkt: wijziging daarvan diende nu, behalve op nationaal ook op Europees niveau te worden geregeld.

2. Besluitvorming, vaststelling beleid

Bij de vaststelling in de EU van de Habitatrichtlijn (juli 1992) werd bepaald dat de richtlijn in juni 1994 moest zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving. In de richtlijn waren verplichtingen opgenomen over de omzetting, en termijnen voor de indiening en de vaststelling van de nationale lijst met te beschermen gebieden (1995 en 1998) en rapportages over de toepassing van de richtlijn (iedere zes jaar, voor het eerst in 2000). Het eerste Europese rapport over de toepassing van de richtlijn in de EU verscheen in 2002.

Geen aandacht voor mogelijke problemen bij implementatie

Nederland verwachtte in eerste instantie weinig problemen bij de implementatie van de EU-regelgeving rondom de Habitatrichtlijn en Natura 2000: het onderliggende principe was immers gebaseerd op Nederlands beleid.

In het advies van de SER (2006) over hoe Nederland omgaat met de Europese milieuriichtlijnen werd gesteld dat de inzet van Nederland bij de onderhandelingen over deze richtlijnen in Brussel in sterke mate werd

bepaald door de visie van (de directie van) het eerstverantwoordelijke ministerie. Deze benadering vanuit één beleidsterrein had volgens de SER nadelige gevolgen voor de besluitvorming over en de implementatie van milieuriichtlijnen.

Reflectie:

- De opwaardering van het Nederlandse natuurbeleid naar Europese wet- en regelgeving (Habitatrichtlijn en Natura 2000) bleek niet zonder problemen te verlopen. In de fase van beleidsvaststelling leek er onvoldoende oog te zijn voor de consequenties van Europese regelgeving voor de nationale wetten.

3. Omzetting van Europees beleid en richtlijnen naar nationaal beleid en nationale wetgeving

Nederland maakte in eerste instantie geen haast met het aanmelden van Natura 2000-gebieden omdat men van mening was met het eigen EHS-beleid al 'in de geest van de Vogel- en Habitatrichtlijn' te handelen (IBO 2003, Arnouts en Kistenkas, 2011). Dit zowel wat betreft de implementatie in de nationale wetgeving, de beleidsmatige concretisering van de toepassing als het verstrekken van voorlichting over de implicaties. De intensieve betrokkenheid bij de totstandkoming van de richtlijnen lijkt volgens Neven et al. (2006) Nederland het idee te hebben gegeven dat het eigen beleid succesvol was opgewaardeerd naar Europees niveau.

Lang is er van uitgegaan dat de bestaande natuurgebieden en natuur- en milieuwetgeving¹¹ goeddeels zouden volstaan om aan de verplichtingen van de beide richtlijnen te voldoen (IBO, 2003).

Ook de gebrekkige aansluiting in expertiseterreinen tussen de verschillende fasen van beleidsvorming, en de onzekerheid en de controverses rondom de interpretatie van belangrijke begrippen in de richtlijnen ('significante effecten', 'geschikte maatregelen' en 'dringende redenen') droegen bij aan de latere problemen bij de uitvoering van de natuurregelgeving (Van Keulen, 2007).

Juridisering besluitvorming, onderbenutting ruimte richtlijnen

In 1998 veroordeelde het Europese Hof van Justitie Nederland vanwege het in gebreke blijven bij het uitvoeren van de richtlijnen (het aanwijzen van voldoende speciale beschermingszones voor vogels). De Europese Commissie (EC) attendeerde Nederland in 2000 per brief dat de doorwerking van de artikelen 6, derde en vierde lid Habitatrichtlijn onvoldoende in nationale wetgeving was omgezet. De richtlijnen boden weliswaar niet heel veel ruimte voor de aanwijzing van gebieden en de bescherming van gebieden en soorten, maar de ruimte die er was moest dan wel actief worden opgezocht en verankerd in de eigen wet- en regelgeving. Dat is niet gebeurd (Neven et al., 2006). De SER (2006) wijst erop dat de te late omzetting van de richtlijn in de benodigde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft geleid tot juridisering van de besluitvorming.

¹¹ Zoals de Natuurbeschermingswet, de ruimtelijke verankering van de Ecologische Hoofdstructuur in de PKB Structuurschema Groene Ruimte en via het sluiten van beheersovereenkomsten.

Het afwegingskader van artikel 6 van de Habitatrichtlijn kreeg een rechtstreekse werking, waardoor de implementatie in de eerste jaren vooral via de rechter liep. De vele beroepszaken bij de Raad van State hebben geleid tot een snelle doorwerking van het op een strikt voorzorgsbeginsel geënte Europese kader in het Nederlands rechtssysteem.

Overigens staat Nederland hierin niet alleen, er zijn weinig lidstaten die niet in aanraking zijn geweest met het Europees Hof vanwege implementatiegebreken ten aanzien van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Boer et al, 2011, Haije, 2011, Beunen en Bouwma, 2013).

Omzetting in nationale wetgeving

In 2005 werd de nieuwe Natuurbeschermingswet van kracht waarin het Natura 2000-beleid was vastgelegd. Daarin zijn de volgende zaken geregeld: het proces van aanwijzing van de Natura 2000-gebieden, de bescherming van de aangewezen gebieden en de bepaling van het soort activiteiten dat in en bij Natura 2000-gebieden mag plaatsvinden (Habitattoets).

Bij de aanpassing van de Natuurbeschermingswet zijn op verzoek van de Tweede Kamer de provincies in plaats van de gemeenten aangewezen als vergunningverlener en als verantwoordelijke voor het opstellen van de beheerplannen met de instandhoudingmaatregelen.

De soortenbescherming, ook een onderdeel van de Habitatrichtlijn, is geïmplementeerd via een wijziging van de Flora- en faunawet in 2002. De Flora- en faunawet voorzag oorspronkelijk in een sterkere bescherming dan de Habitatrichtlijn, wat in de aanpassing in 2002 nog deels was terug

te vinden. In de loop van de tijd zijn de beperkingen in de wet een aantal keren versoepeld, omdat in het maatschappelijk verkeer bleek dat er onvoldoende ruimte was voor het uitoefenen van bestaande activiteiten in het kader van beheer en gebruik (met name landbouw, bosbouw, bouw en recreatie).

Kloof tussen wetgeving en beheerpraktijk

Uit diverse onderzoeken naar het implementatieproces blijkt dat de belangrijkste oorzaken van de problemen voortkwamen uit de vele onduidelijkheden over de wetgeving, de interpretatie en de uitwerking. Die onduidelijkheid bestond op alle niveaus: decentrale overheden waren vaak niet op de hoogte van de inhoud van de richtlijnen, maar ook ontbrak eenduidigheid op Europees niveau over de uitleg van een aantal cruciale begrippen zoals ‘passende beoordeling’ en ‘significante gevolgen’ (onder andere Neven et al, 2006; SER, 2006; Van Keulen, 2007; Van Rheenen et al, 2005). Niet alleen belangrijke begrippen waren vaag, er was ook onduidelijkheid over de toetsing aan ‘bestaand gebruik’, over de toepassing van het voorzorgsbeginsel op de eisen die aan het beheer werden gesteld, enzovoorts. Door het gebrek aan overeenstemming tussen wetgeving en beheerpraktijk en de voortdurende belangenstrijd ontstonden in de loop van de tijd tal van onduidelijkheden, vertragingen en complexe, dure juridische procedures (Arnouts & Kistenkas, 2011).

In de loop van de tijd is de betekenis van de begrippen die bij Natura 2000 een belangrijke rol spelen, steeds duidelijker geworden. Op Europees niveau werden enkele handreikingen vastgesteld over de toepassing



van de Europese regels. Zoals handleidingen over de toepassing van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden en voor soorten van Europees belang. Begrippen als ‘significante effecten’ en ‘externe werking’ bleven voor problemen zorgen, vooral bij stikstofdepositie door de agrarische sector. Inmiddels is door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) in samenwerking met betrokken partijen de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)¹² opgesteld en is via de Crisis- en herstelwet van 2010 de Natuurbeschermingswet zodanig gewijzigd dat er een separaat stikstof-regime mogelijk is geworden¹³.

Reflecties:

- Dat Nederland zich verkeken lijkt te hebben op de verstrekkende gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijn lijkt mede voort te komen uit het verschil in karakter van het Nederlands beleid ten aanzien van de EHS en de uitwerking van Natura 2000: de EHS is gebaseerd op een ruimtelijke bescherming van de natuur waarbij er meer ruimte is voor afwegingen en compensatie dan het wettelijke regime van de VHR van het Natura 2000 beleid.
- De geringe aandacht voor het implementatieproces van de Habitatrichtlijn vanuit de inschatting dat dit vanwege het eigen beleid niet nodig was, heeft geleid tot meerdere botsingen met de EU over de natuurrichtlijnen. Daarmee heeft het in de ontwikkelfase ontstane beeld

¹² Een benadering die, verweven in de verschillende beheerplannen per saldo de stikstofdepositie omlaag wil brengen, waardoor ruimtelijke ontwikkelingen weer mogelijk zijn.

¹³ In een nieuw art. 19ia Nbw wordt gezegd dat als er geen sprake is van een toename (dus van een zogenaamde “stand still”) de stikstofdepositie buiten de beoordeling van een Nbw-vergunningaanvraag blijft.

van Nederland als succesvolle koploper in het Europese natuurbeleid een behoorlijke deuk opgelopen.

- Uitspraken van het Europese Hof van Justitie in inbreukprocedures tegen Nederland en de dreiging van nieuwe inbreukprocedures hebben Nederland geleidelijk in het gareel van de Europese kaders gebracht.

4. Uitvoering op nationaal en regionaal niveau

Het Natura 2000-beleid is vastgelegd in de Natuurbeschermingswet. Daarin zijn de volgende zaken geregeld: het proces van aanwijzing van de Natura 2000-gebieden, de bescherming van de aangewezen gebieden en de bepaling van het soort activiteiten dat in en bij Natura 2000-gebieden mag plaatsvinden (Habitattoets).

Aanwijzing gebieden

Voor de uitvoering van Natura 2000 moeten eerst gebieden voorgedragen worden als aan te wijzen beschermd gebied. Lidstaten kiezen een aantal gebieden met specifieke natuurwaarden die onder de richtlijnen vallen. De voordracht dient vervolgens te worden goedgekeurd door de EU waarna de nationale overheid tot formele aanwijzing kan overgaan. De EU hanteerde als check bij die goedkeuring een schaduwlijst van waardevolle natuurgebieden in Europa, opgesteld door natuurbeschermingsorganisaties uit de verschillende lidstaten, verenigd in het ‘European Habitat Forum’ (Princen, 2014). Eenmaal vastgesteld vallen deze gebieden onder een beschermingsregime waarmee de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn kunnen worden gehaald (vergelijkbaar met de Ecologische Hoofdstructuur).

Na de veroordeling door het Europese Hof in 1998 maakte Nederland een inhaalslag met het aanwijzen van gebieden. Voor 2000 werden er meer dan honderd beschermde gebieden aangemeld bij de Europese Commissie die daarover echter nog niet tevreden was. De uiteindelijke lijst met 162 Natura 2000-gebieden is in 2003 opnieuw ingediend en in 2004 door de Europese Commissie op de communautaire lijst van aangemelde Natura 2000-gebieden gezet. In 2009 werden nog eens vier gebieden in de Noordzee aangemeld. Het totaal aantal Natura 2000-gebieden in Nederland was daarmee 166. De aanmeldingen moeten dan nog worden verwerkt tot definitieve aanwijzingsbesluiten per gebied, met begrenzingvoorstellen en een overzicht van de te beschermen natuurwaarden. Deze voorstellen worden besproken met provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Inmiddels zijn vrijwel alle Natura 2000-gebieden definitief aangewezen.

In het proces van selectie tot definitieve aanwijzing van Natura 2000-gebieden traden verschillende conflicten op (Bouwma et al, 2010). Deze spitsten zich vooral toe op: het informatie- en communicatieproces bij de selectie, de criteria voor de toewijzing en begrenzing van gebieden en de historische relatie tussen natuurbescherming/beschermde gebieden en het bestaande landgebruik.

Instandhoudingsdoelstellingen

Op nationaal niveau is in Nederland het Natura 2000 doelendocument opgesteld (Ministerie LNV, 2005) op basis van consultatie van deskundigen, beheerders van terreinen en beschikbare gegevens. Het concept

doelendocument is besproken met de provincies. Andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en andere belanghebbenden zijn geconsulteerd. Het doelendocument geeft de kaders voor de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000 gebieden en het opstellen van de beheerplannen.

Beheer van de Natura 2000-gebieden: verschillen tussen lidstaten

De Habitatrichtlijn stelt het gebruik van beheerplannen niet verplicht, maar noemt ze als een mogelijk middel om instandhoudingsmaatregelen vast te leggen. Een lidstaat kan dus zelf beslissen of er beheerplannen moeten worden ontwikkeld of dat er andere beheerinstrumenten worden ingezet. Een minderheid van de lidstaten, naast Nederland bijvoorbeeld ook Frankrijk en Denemarken, heeft ervoor gekozen een apart beheerplanproces voor de Natura 2000-gebieden op te zetten (Bouwma et al, 2010).

Opstellen beheerplannen (bescherming gebieden, Habitattoets, bestaand en nieuw gebruik)

Op grond van de Nederlandse wetgeving dienen dus na definitieve aanwijzing beheerplannen te worden opgesteld. In 2007 is hiermee gestart. Het Rijk is verantwoordelijk voor de gebieden die beheerd worden door de Rijksoverheid (Defensie, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer). Over de overige gebieden hebben de provincies de leiding. Het opstellen van de beheerplannen gebeurt door werkgroepen waarin verschillende belanghebbenden zitting hebben. Inhoudelijk zijn er concrete eisen, procedureel niet (Beunen en Bouwma, 2013). De verantwoordelijke overheden kunnen kiezen voor één of meer beheerplannen voor een gebied maar ook voor één plan voor



meerdere gebieden. In het beheerplan staat wat moet gebeuren om de aanwezige waarden en habitats te beschermen en wie dat gaat doen. Het gaat dan over afspraken over behoud en herstel van natuurwaarden met haalbaarheid en betaalbaarheid als uitgangspunt. Ook wordt afgesproken welke activiteiten wel en niet toegestaan zijn en hoe de verschillende belangen het beste zijn te combineren. Na een inspraakprocedure wordt het plan vastgesteld, waarna het zes jaar geldig is. Ook in deze fase komen geregeld moeizame discussies voor. Kennis en informatie, en vooral het ontbreken daarvan, spelen in deze fase een belangrijke rol.

Knelpunten bij de implementatie

De beheerplanfase in het Nederlandse Natura 2000-beleid veranderde de dynamiek in het implementatieproces. Voorheen werd het beleid met een kleine groep partijen op een vrij hiërarchische manier vormgegeven. Met het Natura 2000-beleid werden de beheerplannen op regionaal niveau uitgewerkt. Er was echter weinig tot geen ruimte om invloed uit te oefenen op de strikte doelen, waardoor er spanningen optraden tussen de verschillende actoren in de gebieden (Arnouts & Kistenkas, 2011). Ook gingen provinciale politieke verhoudingen en agenda's een rol spelen (Backes et al, 2011), waardoor de beheerplanprocessen op zijn minst complexer werden.

Bij conflicten in de beheerplanfase gaat het volgens Bouwma et al. (2010) vooral om beperkingen in het huidige en toekomstige gebruik van de gebieden, belemmeringen in economische ontwikkeling, weinig aandacht voor bestaande lokale kennis en expertise, verschillende visies op natuur/biodiversiteit en de bescherming daarvan, en verschil in gehanteerde

tijdhorizonten voor beheermaatregelen tussen terreinbeheerders (drie tot veertig jaar) en politici/rekenmeesters (vijf tot tien jaar).

Beunen et al. (2009) concluderen in een vergelijkende studie van de implementatie van milieuriichtlijnen dat zowel voor de Vogel- en Habitatrichtlijn als voor de Kaderrichtlijn Water geldt dat de implementatie op verschillende niveaus op een aantal punten lastig is. De richtlijnen leiden tot nieuwe planpraktijken waarin de verschillende actoren op zoek gaan naar de wijze waarop ze hun belangen het beste kunnen dienen. Het gevolg is dat er spanningen ontstaan over de interpretatie en toepassing van de richtlijnen, waarbij partijen zich al snel richten op de formelere aspecten van de richtlijn en minder op de maatregelen die nodig zijn om op lokaal en regionaal niveau de gewenste ontwikkeling te faciliteren. De aandacht voor het formelere aspect wordt versterkt doordat de monitoring van het implementatieproces één van de belangrijkste instrumenten van de EU is om greep te houden op de uitwerking van de richtlijnen; zo blijft de EU op de hoogte en kan ze waar nodig bijsturen. Het laat, volgens Beunen et al., ook zien dat onzekerheden in de vertaling van EU-beleid naar de regionale schaal een adequaat beleid in de weg staan. Bij beide richtlijnen valt op dat het EU-beleid vooral sectoraal is georganiseerd, en dat geldt ook voor het nationale niveau. Een meer integrale aanpak, zoals voorgestaan in de Kaderrichtlijn Water, wordt door deze sectorale insteek belemmerd doordat deze sectorale beleidsprocessen hun eigen organisaties en actoren, maar ook hun eigen tijdlimieten hebben. Ook de tijdlijnen van de verschillende richtlijnen verschillen.



Verbetering afstemming en samenwerking

In de loop van de tijd heeft de aandacht voor de verschillende knelpunten die werden geconstateerd, geleid tot versterking van de afstemming en de samenwerking in de uitvoering van Natura 2000.

Zo werd in 2008 besloten om provincies eerst de gelegenheid te geven om de beheerplannen op te stellen, en pas daarna de aanwijzingsbesluiten definitief vast te stellen. Een omkering van het implementatieproces dus. In sommige gevallen leidde dit tot een verharding van de standpunten tussen de verschillende actoren of tot het opnieuw ter discussie stellen van de natuurdoelen (een discussie waar geen ruimte voor was) en daarmee vertraging van het proces.

Ook werd in 2008 het Interbestuurlijk Regiebureau Natura 2000 opgericht, voor de regie op het tot stand komen van de Natura 2000-beheerplannen (Regiebureau Natura 2000, 2011). Er was behoefte aan een organisatie die onafhankelijk en zelfstandig kon opereren en die tussen de partijen in stond, zonder verantwoordelijkheid van de afzonderlijke partijen (vijftien bevoegde autoriteiten: twaalf provincies en drie ministeries). Er werden verschillende overlegplatforms opgericht met naast de partners ook maatschappelijke belangenorganisaties. In deze platforms werd de voortgang van het beheerplanproces besproken, knelpunten gesignaleerd en waar mogelijk opgelost. Het in december 2006 opgerichte Steunpunt Natura 2000 werd later ook bij het Regiebureau ondergebracht om relevante kennis toegankelijk te maken (waaronder een lijst met definities van de belangrijkste begrippen). Eind 2011 is het Regiebureau Natura 2000 opgeheven en zijn haar taken voor het overgrote deel overgenomen door de Programmadirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische

Zaken. De Programmadirectie is begin 2015 opgeheven en heeft haar taken overgedragen aan de lijndirectie Natuur en Biodiversiteit.

Wisselende spelers

Het samenspel rondom de natuurrichtlijnen kenmerkt zich onder andere door een wisseling van spelers in de verschillende fasen van het spel. In de fase van besluitvorming zowel in Europa als bij de omzetting naar nationaal beleid zijn vooral de (ecologisch) deskundigen, beleidsmakers en juristen aan zet, bij de uitvoering moeten bestuurders en beheerders aan de slag binnen de vastgestelde beperkingen. Daar komt het conflict tussen de ecologische criteria enerzijds en de economische en sociale belangen anderzijds tot uiting (Van Keulen, 2007; SER, 2006).

De natuurrichtlijnen werden lang binnen een kleine groep van stakeholders behandeld en ingekaderd als een technisch beleidsdossier vanuit het te bereiken ecologische doel. De consequenties voor het beheer en de daadwerkelijke bescherming van soorten werden niet in het dossier betrokken en dus niet besproken met stakeholders op het regionale en lokale niveau. De verschillende schaalniveaus en de inbreng van onderop werden lange tijd onvoldoende onderkend: het was vooral een top-down benadering.

Princen (2014) stelt dat het er in het samenspel rondom de natuurwetgeving, zowel op Europees als op nationaal niveau, sprake is van elkaar bestrijdende coalities: de ecologische (natuurbeschermers) coalitie tegenover de economische (landbouw, bouw, recreatie) coalitie. Deze coalities bestaan uit een gemengd gezelschap van ambtenaren, belanggroepen,



burgers en soms ook wetenschappers en lopen dwars door de bestuurlijke niveaus.

Reflecties:

- Onderzoek laat zien dat implementatie niet het eenvoudige rationele vervolg op eerdere besluitvorming is, maar een proces waarin verschillende actoren van mening verschillen over de betekenis en de gevolgen van beleid. Implementatie is in feite het voortzetten van de discussie die bij de beleidsvorming ook gevoerd is.
- De complexiteit van regelgeving en ecologie, gekoppeld aan de enorme hoeveelheid belangen die ermee gemoeid is, heeft Natura 2000 tot een politiek dossier van formaat gemaakt. Op alle niveaus heerste de angst dat Natura 2000 Nederland 'op slot zou zetten'. Een beeld dat weliswaar door vele onderzoeken werd ontkracht, maar toch hardnekkig bleef rondzingen. Zie kader 3.1.
- Er was een groot gebrek aan kennis en informatie op lokaal en regionaal niveau. Pas na vaststelling van de Natuurbeschermingswet in 2005 is echt ingezet op verbetering daarvan. Inmiddels is er veel verbeterd (zie volgende paragraaf). Het is de vraag of de nieuwe natuurwet dit proces verder doorzet.

Kader 3.1 Nederland op slot?

Context: één van de verplichtingen die de lidstaten van de EU zichzelf hebben opgelegd, is het beschermen van de biodiversiteit binnen Europa. Onder andere door het aanwijzen en in stand houden van bijzondere gebieden die samen de 'parels' van de Europese natuur vormen (Natura 2000-gebieden). Een concept gebaseerd op het Nederlandse beleid rondom de EHS.

Nederland op slot? Sinds het begin van de 21e eeuw is het beleid wat betreft deze Natura 2000-gebieden binnen Nederland onderwerp van discussie. In 2003 is in opdracht van het Ministerie van Financiën een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) verricht naar de Europese en Nederlandse natuurwetgeving. Het onderzoek kreeg als titel 'Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurwetgeving nader bezien'. De aanleiding voor het IBO was de constatering dat verschillende partijen knelpunten ervaren bij de implementatie ervan, met name waar het ging om de besluitvorming over initiatieven zoals de aanleg van wegen en bedrijventerreinen. De veelgehoorde klacht was dat Nederland 'op slot gaat' en dat de implementatie van de richtlijnen ertoe leidt dat 'niets meer kan'. Uit het IBO blijkt dat er in veel gevallen een gesimplificeerd beeld ontstaat, waarbij het lijkt alsof bijvoorbeeld 'de korenwolf' de aanleg van een bedrijventerrein en 'de duinhagedis' de bouw van een hotel verhindert. De conclusie van het rapport is dat er een groot maatschappelijk draagvlak is om, met eerbiediging van de doelstellingen van de richtlijnen het uitvoeringskader te verbeteren.



Het IBO wijst daarbij wel op een aantal belangrijke knelpunten op dat moment: onvolledige communicatie tussen overheden, bedrijfsleven en natuurbeschermingsorganisaties, onvoldoende heldere beleidsbepaling en voorlichting over en toepassing van natuurbeschermingsregeling en onvoldoende inzicht in de landelijke verspreiding van bijzondere soorten. Het IBO stelt een driefasen-aanpak voor: in eerste instantie de aandacht richten op maatregelen die de uitvoering van de richtlijnen kunnen verbeteren. Dan de mogelijkheden onderzoeken voor aanpassingen van de nationale wet- en regelgeving. En tot slot, als dat nog onvoldoende soelaas biedt, inzetten op het aanpassen van de Europese richtlijnen.

Hardnekkig beeld: het beeld dat Nederland 'op slot gaat' blijkt sterk en hardnekkig. Ook al laten verschillende onderzoeken zien dat dit wel meevalt, en worden de verschillende knelpunten die men opwerpt ontzenuwd. Het zijn vooral de organisaties die ondernemers in het landelijk gebied vertegenwoordigen (bijvoorbeeld VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO Nederland en RECRON) die dit beeld handhaven. Het beeld dat het stringente beschermingsbeleid van Natura 2000 te weinig ruimte biedt voor economische ontwikkelingen werd door Minister-President Balkenende, op verzoek van minister Verburg, in juni 2009 verwoord in een brief over dit onderwerp aan de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Barroso (Balkenende, 2009). Barroso antwoordde hierop dat de huidige richtlijnen voldoende ruimte bieden om de knelpunten die Balkenende noemt op nationaal niveau op te lossen (Barroso, 2009). Over de economische ontwikkeling zegt Barroso feitelijk 'ja, mits'

in plaats van de juridische uitleg 'nee, tenzij'. Een standpunt dat overigens ook actief wordt uitgedragen door de 'groene' directies van het Ministerie (EL&I), het Regiebureau Natura 2000, de provincies en organisaties als Natuurmonumenten.

De conclusie dat Nederland 'op slot zit of gaat' door Natura 2000 is volgens Arnouts & Kistenkas (2011) een brug te ver, maar er zit wel een kern van waarheid in. Het is de "oneliner geworden waarmee mensen hun ongenoegen over de verschillende problemen die zijn ontstaan uiten". Deze oneliner heeft wel bijgedragen aan het verscherpen van de tegenstellingen over Natura 2000. Daardoor werd dit een omstreden beleidsdossier en werden processen om er in de praktijk samen uit te komen er in eerste instantie niet gemakkelijker op.

5. Evaluatie en terugkoppeling: stand van zaken

Negatieve spin-off

De wijze waarop Nederland is omgegaan met de invoering van het Europese natuurbeleid heeft nog een belangrijke, negatieve, spin-off gehad. Volgens Van Keulen (2007) hebben de ontwikkelingen rondom de Habitatrichtlijn in Nederland geleid tot een uiterst negatieve inkadering van Europese bemoeienis in wet- en regelgeving. Dat was één van de aanleidingen voor de afwijzing door burgers van het Grondwettelijk Verdrag in 2005. De oorzaken lijken te liggen in de combinatie van factoren. De oorspronkelijk geringe aandacht voor de noodzaak van omzetting van

de regelgeving die daardoor te laat plaatsvond, het ontbreken van goede voorlichting en implementatiebegeleiding, en de vrijwel ontbrekende betrokkenheid van lagere overheden (provincies en gemeenten) bij de totstandkoming van de richtlijn, overheden die primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze richtlijn (Backes, 2011, Boer et al, 2010; Neven et al, 2006; SER, 2006; Van Keulen, 2007; Van Rheenen et al, 2005).

Recente ontwikkelingen

De beschreven processen en knelpunten rondom de implementatie leidden inmiddels tot verschillende oplossingen. De onbalans tussen wetgeving en beheerpraktijk is op nationaal niveau aangepakt met het hand-aan-de-kraanprincipe, de Crisis- en herstelwet en de regeling PAS.

Recente ontwikkelingen laten zien dat veel aanbevelingen bovendien hun weg hebben gevonden naar het Nederlandse beleid voor de natuur en de leefomgeving. Het Natuurpact (2013), de Rijksnatuurvisie (2014) en de Wet Natuurbescherming (2015) moeten samen een helder beeld scheppen van de rol die het Rijk, de provincies, andere overheden, de EU, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers in de toekomst van het natuurbeleid spelen.

De Wet Natuurbescherming zal te zijner tijd worden opgenomen in de Omgevingswet (2015).

Zowel bij de Omgevingswet als bij de Wet Natuurbescherming heeft het kabinet voor de omzetting in nationale wetgeving gekozen voor een nauwe aansluiting op de Europese richtlijnen (zie kader 3.2). En dus niet voor het verhogen van beschermingsniveaus ten opzichte van de eisen die de Europese richtlijnen stellen.

Wel biedt de Wet Natuurbescherming de mogelijkheid aan provincies om provinciale natuurgebieden aan te wijzen, waarmee de keuze voor nadere bescherming van deze natuurgebieden bij de uitvoerders van het natuurbeleid is komen te liggen.

Kader 3.2 Interpretatie van Europese regelgeving bij omzetting

Europese regelgeving dient omgezet te worden naar nationale wet- en regelgeving. De Raad van State (RvS, 2012) stelt dat “waar de wetgever regelgeving zoveel mogelijk wil modelleren naar het EU-recht, hij zich rekenschap dient te geven van de bijzondere aard van Europese wetgeving.” Als de EU-wetgever, zoals bijvoorbeeld bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, slechts het minimum vastgesteld heeft dat geldt in alle lidstaten kunnen lidstaten hogere eisen stellen op grond van een zelfstandige afweging die gegrond is op de specifieke omstandigheden in die lidstaat.

Aansluiting bij het EU-recht impliceert derhalve niet noodzakelijkerwijs dat de regelgeving beperkt moet worden tot hetgeen Europees geregeld is. Ook als wel één op één wordt aangesloten bij de Europese regelgeving dient daar een nationale belangenafweging aan ten grondslag te liggen, aldus de RvS (2012) in haar advies op een eerdere versie van voorstel voor de Wet natuurbescherming.



Europese beleidsevaluatie

Op Europees niveau wordt inmiddels in het kader van deregulering (Smart Regulation) gewerkt aan een zogeheten fitnesscheck van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het Europese REFIT-programma (refit: opnieuw fit) onderwerpt bestaande regelgeving aan een zogenaamde fitnesscheck: uitgebreide beleidsevaluaties die onderzoeken of het regelgevingkader *fit for purpose* is. De kernvragen in de fitnesscheck gaan over de effectiviteit, efficiency, coherentie, relevantie en toegevoegde waarde van de betreffende EU-regelgeving. Op basis van de bevindingen worden conclusies getrokken over de mate waarin het beleid heeft gewerkt en wat deze resultaten betekenen voor toekomstige ontwikkelingen van de betreffende regelgeving. In 2012 is de fitnesscheck van de Kaderrichtlijn Water afgerond, de fitnesscheck van de natuurwetgeving (Vogelrichtlijn/ Habitatrichtlijn) is gestart in 2015 en wordt in 2016 afgerond. Juncker, de voorzitter van de Europese Commissie, heeft in zijn missiebrief aan commissaris Vella (Milieu, Maritieme Zaken en Visserij) voorgesteld om de Vogel- en Habitatrichtlijnen te combineren tot één wetsvoorstel (Juncker, 2014).

De staatssecretaris van EZ heeft in de Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk verder' aangegeven dat Nederland in Europees verband de aandacht zal vestigen op de noodzaak om beleid en regels voor gezonde en veerkrachtige ecosystemen te combineren met bijvoorbeeld waterveiligheid, duurzame economische ontwikkeling en klimaataanpassing (in verband met geleidelijk verschuivende leefgebieden van soorten). Deze noodzaak vergt in sommige gevallen een flexibeler aanpak bij het behalen van de doelen van EU-richtlijnen. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2016 wil Nederland aandacht besteden aan de

evaluatie van de natuurwetgeving. De inzet van Nederland bij de fitnesscheck richt zich op elementen die een belangrijke rol moeten spelen in de Europese discussie over een toekomstbestendig natuurbeleid. En die bij voorkeur via aanpassing van de uitvoering, dus binnen de bestaande richtlijnen, vorm moeten krijgen (EZ, 2015). Het gaat dan met name om:

- Een zwaarder accent op de dynamiek van natuurlijke processen. Daarvoor is er in de uitvoering van de VHR een beweging nodig van 'behoud' en soortenbescherming naar de ontwikkeling van robuuste natuurgebieden.
- Synergie door een betere koppeling van natuurontwikkeling aan andere maatschappelijke vraagstukken als waterveiligheid en –beheer, recreatiemogelijkheden en infrastructuur. Daardoor ontstaat er meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk.
- Een meer dynamische en integrale toepassing van de Vogel- en Habitatrichtlijn, zowel op nationaal als op Europees niveau. Bijvoorbeeld door samenwerking in het bereiken van de doelen op het niveau van het Europese natuurnetwerk. Wel uitgaande van de bestaande Europese biodiversiteitsdoelen.

Reflecties:

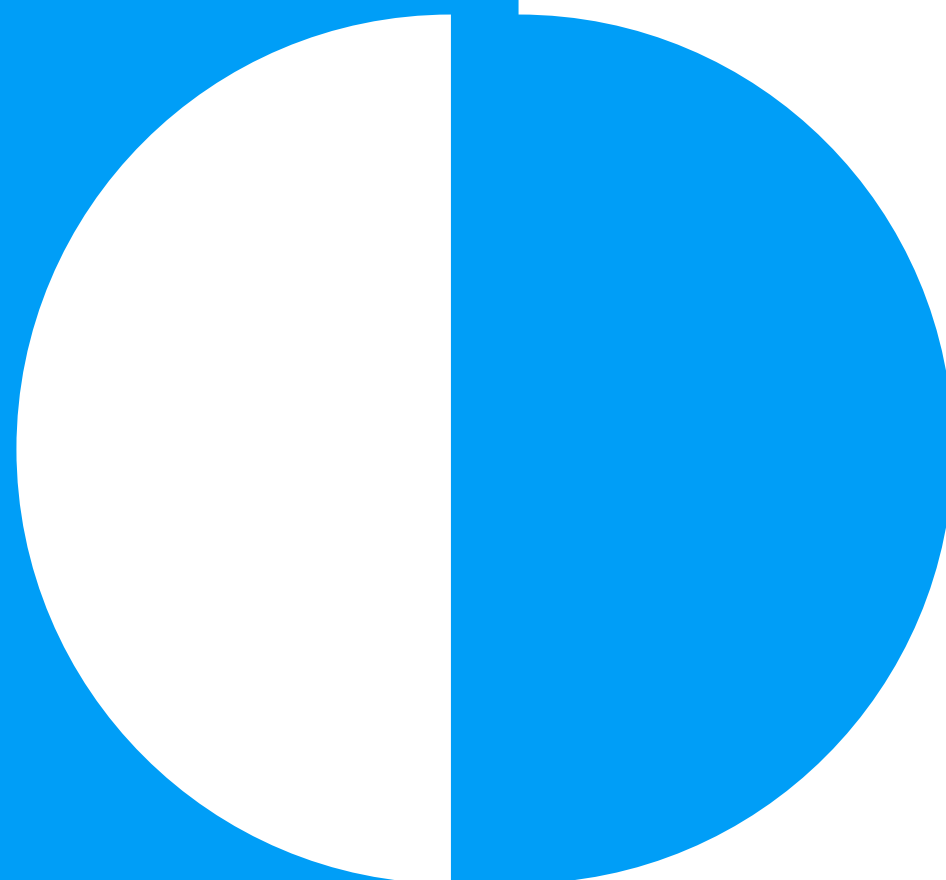
- Op nationaal niveau lijkt inmiddels lering te zijn getrokken uit de eerdere ervaringen met de ontwikkeling en implementatie van de natuurrichtlijnen. Bij de Wet Natuurbescherming kiest het Rijk ervoor om zeer nauw aan te sluiten op de Europese regelgeving. Hoe dit sectorale perspectief aansluit op het integrale karakter van de Omgevingswet en het



meerschallig karakter van het gedecentraliseerde natuurbeleid is nu nog de vraag.

- Communicatie, informatie en kennisdeling heeft duidelijk meer aandacht gekregen in de loop van de tijd. Van en met elkaar leren wordt met de komst van de Wet Natuurbescherming en de Omgevingswet cruciaal voor een geoliede implementatie. Het gaat dan onder andere om het in kaart brengen van voorbeelden om proactief om te gaan met wetten en regels (over natuurbescherming) en om het ondersteunen en betrekken van burgers, bedrijfsleven en gemeenten om wetgeving eenvoudig uitvoerbaar te maken.
- Wat de relatie met de Europese richtlijnen betreft, vraagt een aantal onderwerpen de komende periode extra aandacht: de evaluatie van het Europees natuurbeleid, de wijze waarop de rijksoverheid de andere betrokkenen en bestuurslagen daarbij zal betrekken en de wijze waarop die partijen zelf hun inbreng weten te organiseren. Net als aandacht voor de bredere Europese milieuregelgeving waarvoor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland een project heeft opgezet: 'Make it Work'. Maar ook de wijze waarop aanpassingen van Europese richtlijnen worden uitgewerkt in de nieuwe Omgevingswet en de Wet Natuurbescherming.





DE MARKTORDENING IN HET STADS- EN STREEKVERVOER

1. Agendering en beleidsvoorbereiding in Nederland en de EU

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn de mobiliteitsproblemen in Nederland gegroeid. Het kabinet was van mening dat de rol van het openbaar vervoer (ov) groter moest worden om deze problemen te kunnen oplossen (Tweede Kamer, 1988; Van de Velde, 2006). In het ov speelden alleen verschillende problemen:

- Efficiëntieproblemen: de kosten namen toe, de prestaties (kwaliteit en reizigersaantallen) niet;
- Budgetproblemen bij subsidiërende overheden: de exploitatietekorten die ontstonden in het ov werden aangevuld door overheden.

De commissie-Broekx Herstructurering Openbaar Vervoer (1995) adviseerde – in lijn met de tijdgeest – om marktwerking te introduceren in het ov. Ook in andere Europese landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, werd hier op uiteenlopende manieren ervaring mee opgedaan. De commissie-Broekx adviseerde ontvlechting van overheden en vervoerders, een verzakelijking van hun relatie en marktwerking in het ov. Aanbestedingen zouden zorgen voor efficiëntie, mits overheden en vervoerders ontvlochten werden. Er moest gewerkt gaan worden met heldere contracten, en bevoegdheden voor het ov moesten naar regionaal niveau worden gedecentraliseerd.

In dezelfde periode was er ook op Europees niveau een levendig debat gaande over de toekomst van het ov. De Europese Commissie publiceerde bijvoorbeeld het witboek 'De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoersbeleid' (Commissie van de Europese

Gemeenschappen, 1992), een actieplan voor een gemeenschappelijk transportbeleid (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1995) en het groenboek 'The Citizens' Network' (Europese Gemeenschappen, 1995) dat zich richtte op het koppelen van technologische ontwikkelingen en verbeterde (informatie)diensten aan mogelijkheden voor een aantrekkelijk, veilig, flexibel en toegankelijk ov. In lijn met eerdere verordeningen en richtlijnen (bijvoorbeeld de Aanbestedingsrichtlijn Diensten uit 1992) zette de Europese Commissie daarbij sterk in op het creëren van een open interne markt en meer specifiek de liberalisering van het ov. De achterliggende opvatting was dat concurrentie de efficiëntie en kwaliteit zou bevorderen. Met de Lissabon agenda¹⁴ uit 2000 werd nogmaals onderstreept dat de liberalisering van het vervoer versneld doorgevoerd moest worden.

In 2000 deed de Europese Commissie een eerste voorstel voor de PSO-Verordening¹⁵. In dat voorstel werd het aanbesteden van ov-contracten verplicht om concurrentie te bevorderen.

¹⁴ De Lissabon Agenda (ook wel Strategie van Lissabon genoemd) was een actie- en ontwikkelingsplan van en voor de Europese Unie. De ambitie was dat in 2010 de EU moest zijn veranderd in de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld.

¹⁵ Public Service Obligations Verordening, term gebruikt voor "VERORDENING (EG) Nr. 1370/2007 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad"

2. Vaststelling Wet personenvervoer 2000: Nederland loopt vooruit op Europese besluitvorming

Het kabinet koos uiteindelijk een benadering in lijn met hetgeen de commissie-Brokkx voorstelde. De Implementatienota (1996) streefde naar concurrentie om de markt en geen concurrentie op de markt. De volgende hoofdzaken waren daarbij aan de orde: werken met concessies voor de uitvoering van openbaar vervoerstaken en aanbesteden van die concessies. In de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) werden beide geregeld. Nederland koos met de Wp 2000 voor aanbesteding van het regionale ov. De bevoegdheden voor het ov werden gedecentraliseerd naar provincies, stadsregio's (in eerste instantie ook naar enkele steden, maar die bevoegdheden werden later overgedragen aan provincies en stadsregio's). De aanbesteding van concessies vond vanaf dat moment plaats op basis van (door het Rijk) vastgestelde budgetten. Vanaf 2004 ontvingen de provincies en stadsregio's een Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer voor de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid op lokaal en regionaal niveau.

Met de Wp 2000 voerde Nederland een stelselwijziging door, met een wijziging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het openbaar vervoer. Met de introductie van marktwerking wilde men beter gebruik maken van de marktkennis, creativiteit en innovatiekracht om de concurrentiepositie van het openbaar vervoer ten opzichte van de particuliere auto te verbeteren. Onderdeel daarvan was een zakelijker relatie tussen ov-autoriteiten en exploitanten. Die stelselwijziging volgde op jarenlange budgetproblemen bij de overheid en problemen met de prestaties van vervoersbedrijven. De wet had tot doel om het gebruik van

het ov te laten groeien, de exploitatiekosten omlaag te brengen en overheidsgeld doelmatiger te besteden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996). Daartoe werd tariefvrijheid geïntroduceerd en werd een decentralisatie ingezet. Vervoersautoriteiten moesten bovendien meer grip krijgen op de vervoerders. Oorspronkelijk werd in het Besluit Personenvervoer 2000 de Europese Aanbestedingsrichtlijn Diensten (1992) van toepassing verklaard, hetgeen inhield dat het exploitatierisico door de vervoerder moest worden gedragen. De Nederlandse besluitvorming vond namelijk plaats in de verwachting dat de Europese Commissie voor het ov aanbesteding in concurrentie zou gaan voorschrijven. De EU promootte concurrentie immers al jaren, om kwaliteit en efficiëntie van diensten te verbeteren en om de mogelijkheden te verbeteren om diensten grensoverschrijdend uit te voeren (Veeneman en Van de Velde, 2014).

3. Voortgaande beleidsvoorbereiding en onderhandeling in de EU

In de jaren na het van kracht worden van de Wp 2000 werden in de onderhandelingen tussen lidstaten, stakeholders en lobbygroepen de voorstellen van de Europese Commissie door Raad en Parlement aangepast (van de Velde, 2008). De te volgen procedures voor aanbestedingen waren daarbij een belangrijk onderwerp van discussie tussen de lidstaten. Onder het Nederlandse voorzitterschap in 2004 werd flink getrokken aan de totstandkoming van de Europese PSO-Verordening. In 2007 werd deze verordening vastgesteld. Die heeft vooral tot doel om gelijke kansen te creëren voor spelers op de interne markt. Door concurrentie te creëren in een sector

waar vooral nationale monopolistische aanbieders actief waren (Veeneman et al., 2014), beoogde de EU een aantrekkelijker, innovatievere en goedkopere dienstverlening te bevorderen (Publicatieblad van de Europese Unie, 2007).

De PSO-Verordening vereist dat een lidstaat één procedure opstelt, die eerlijk en transparant is en daarmee voldoet aan de marktpincipes van de EU. Gedeeltelijk wordt in de PSO-Verordening ook verwezen naar de Aanbestedingsrichtlijn Diensten en naar nationale wetgeving van de lidstaten. Het uiteindelijke stelsel van procedures leidt (nog steeds) tot onduidelijkheid bij de betrokken partijen in de regio. De verordening schrijft voor dat als overheden openbaar vervoersdiensten laten uitvoeren, zij een openbare-dienstverplichting aangaan met de uitvoerders indien deze een exclusief recht hebben of financieel gecompenseerd worden voor gemaakte kosten. Anders dan het Besluit personenvervoer 2000 is er geen noodzaak dat de vervoerders het risico dragen. De PSO-Verordening verplicht in principe de aanbesteding van concessies door overheden als deze openbaarvervoersdiensten willen “inkopen” of een exclusief recht willen bieden aan de vervoerder, maar biedt zeer ruime mogelijkheden om daarvan af te wijken: zelf uitvoeren of inbesteden (dat wil zeggen onderhands gunnen) is ook toegestaan. Concessies mogen een looptijd hebben van maximaal tien (busvervoer) of vijftien jaar (spoor of geïntegreerde netwerken). In de Nederlandse wet- en regelgeving waren oorspronkelijk (afwijkende) termijnen opgenomen, maar deze zijn geschrapt. De PSO-Verordening heeft op dit punt een rechtstreekse werking.

De PSO-Verordening maakt het zoals gezegd mogelijk dat een overheid onder voorwaarden zelf openbaar personenvervoersdiensten aanbiedt of openbare-dienstcontracten onderhands gunt aan een overheidsbedrijf (inbesteden). Op aandringen van Nederland werd in het betreffende artikel (art. 5, lid 2 van de Verordening) het voorbehoud opgenomen dat lidstaten deze mogelijkheden kunnen afwijzen in nationale wetgeving (“Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, ...”). Op die manier wilde Nederland zekerstellen dat er nationaal niet terug gekomen hoefde te worden op het aanbesteden in concurrentie zoals bepaald in de Wp 2000 (van de Velde, 2008).

Vaststelling van de PSO-Verordening (EU)

De kaders die de PSO Verordening biedt zijn ruim: zowel een volledig vrije ov-markt, aanbesteden in concurrentie als inbesteden zijn mogelijk. Wanneer concessies worden aanbesteed mag daar met de potentiële exploitanten over onderhandeld worden, mits er transparantie en een gelijk speelveld voor de partijen is. Door de keuzes die waren gemaakt in de Wp 2000 was in Nederland alleen het aanbesteden van concessies in concurrentie mogelijk. Nadat de PSO-Verordening van kracht werd vroeg de Tweede Kamer in 2007 aan de minister om desondanks te regelen dat inbesteding mogelijk zou zijn in de vier stadsregio's (motie-Roefs). In Nederland speelde ten tijde van de onderhandelingen op Europees niveau de discussie daarover overigens niet. Onder het kabinet Balkenende 4 werd een wetsvoorstel voorbereid om hier invulling aan te geven, maar het kabinet Rutte I schrapte de betreffende motie. In 2011 echter, onder kabinet Rutte II, diende de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel in tot een



ongeclausuleerde mogelijkheid voor inbesteding in de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Dit voorstel werd aangenomen en trad op 1 januari 2013 in werking.

4. Uitvoering

Na de inwerkingtreding van de Wp 2000 op 1 januari 2001 zetten de regionale vervoersautoriteiten de aanbestedingen van concessies geleidelijk in gang. In een aantal steden kon nog worden gewacht met aanbesteden. Vanwege de complexiteit en verwevenheid van de ov-systemen aldaar, kregen uiteindelijk de steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam uitstel. De wet bood die mogelijkheid, maar niet de mogelijkheid om af te wijken van het stelsel. Dit werd pas aangepast naar aanleiding van het hierboven genoemde initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer (2011).

Efficiëntie van het ov verbetert

Na de eerste ronde aanbestedingen is de efficiëntie van het ov toegenomen; bij de tweede ronde aanbestedingen vlakke de efficiëntiewinst af. Er werd er geen verdere kostenreductie gerealiseerd. Voor de klanttevredenheid werd er geen verschil waargenomen tussen aanbesteed en niet aanbesteed ov (Twynstra Gudde, 2010; Ebbink, Visser & Van der Westen, 2012).

Meerdere belangen van het ov

De rijksoverheid investeert in het ov om het een rol van betekenis te laten spelen in de mobiliteitsvraagstukken in het dichtbevolkte Nederland. Men wil de vervoersprestatie – onder andere in termen van reizigerskilometers –

laten toenemen. Reizigers moeten zich daarom aangetrokken voelen tot het ov. Die aantrekkingskracht wordt bepaald door de behoeften van reizigers, de mate waarin in die behoeften wordt voldaan en de mate waarin de verwachtingen van reizigers overeenkomen met hun ervaringen (Ebbink, Visser & Van der Westen, 2012). Daarbij gaat het om factoren als sociale veiligheid, betrouwbaarheid, snelheid, gemak, comfort en belevenis. De EU-regulering is hoofdzakelijk gericht op de aanbodkant (efficiëntie en concurrentie) maar biedt lidstaten veel vrijheden om dergelijke factoren een plek te geven bij aanbestedingen. De overwegingen bij de Verordening zeggen daarover het volgende: *“in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel staat het de bevoegde instanties vrij om sociale en kwaliteitscriteria vast te stellen om de kwaliteitsnormen voor openbare dienstverplichtingen te handhaven en te verhogen, bijvoorbeeld met betrekking tot minimale arbeidsomstandigheden, rechten van reizigers, de behoeften van mensen met een verminderde mobiliteit, milieubescherming, de veiligheid van passagiers en werknemers alsook verplichtingen uit hoofde van collectieve overeenkomsten en andere voorschriften en overeenkomsten betreffende arbeidsplaatsen en sociale bescherming op de plaats waar de dienst wordt verricht.”* In de WP 2000 worden in lijn daarmee eisen genoemd die aan concessies moeten en kunnen worden verbonden, zoals voorschriften op het punt van toegankelijkheid, informatieverstrekking en punctualiteit. In 2009 constateerde de Raad voor Verkeer en Waterstaat desondanks dat in de concessiepraktijk aanbieders van ov zich vooral op de aanbestedende overheden richten en minder op de reiziger (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2009).

Zoals hierboven aangegeven is de nationale wetgeving voornamelijk ontstaan vanuit de opgaven aan de aanbodkant, in de vorm van kostenreductie en kwantiteit van het aanbod. Efficiëntie is voor de regio's echter niet het belangrijkste doel. Daar spelen vooral publieke belangen als milieu en sociale waarden als toegankelijkheid en veiligheid van het ov een rol. Toch werd met de eerste contracten vooral op prijs en kwantiteit geselecteerd en in die contracten zaten onvoldoende prikkels voor het verhogen van de kwaliteit en het aantrekken van reizigers. De beoordeling en de gunning hield nauwelijks rekening met 'zachtere' reizigerswensen. In hun aanbiedingen besteedden de vervoerders daar wel veel aandacht aan (Ebbink, Visser & Van der Westen, 2012), maar de aanbiedingen waren dermate scherp dat in de contractfase zelf het rendement achterbleef. Met als gevolg dat de flexibiliteit om op veranderende omstandigheden en publieke belangen in te spelen, sterk onder druk kwam te staan. Decentrale overheden bleken overigens wel bereid om zelf in regionale publieke belangen te investeren. Uiteindelijk zijn de ov-autoriteiten daarom meer en meer gaan inzetten op kwaliteitscriteria.

Na de eerste ronde aanbestedingen nam de klanttevredenheid in het ov nauwelijks toe (Van Buiren et al., 2012). Als er al sprake was van toename van klanttevredenheid, dan was die ook waar te nemen in die gebieden waar niet werd aanbesteed. Mogelijk leidde daar de 'dreiging' van aanbesteden tot betere prestaties richting de reiziger. Wel is de door reizigers ervaren kwaliteit van het ov toegenomen na de tweede ronde aanbestedingen (Van Buiren et al., 2012). De verwachte reizigersgroei ten gevolge van aanbestedingen is echter uitgebleven. In de eerste ronde

aanbestedingen prikkelden de contracten niet tot het aantrekken van meer reizigers (Veeneman & Van de Velde, 2014). Ook moet in acht worden genomen dat het Rijk tegelijkertijd substantieel heeft bezuinigd waardoor de efficiëntieverbeteringen niet altijd volledig omgezet konden worden in dienstenverbeteringen (Van de Velde & Eerdmans, 2013). Sinds 2000 voert Kennisplatform CROW jaarlijks een onderzoek uit de klanttevredenheid van de reizigers op een breed scala aan criteria, de zogenaamde ov-klantenbarometer. Uit de ov-klantenbarometer 2014 (KpVV-CROW, 2015) blijkt dat de klanttevredenheid in 2014 over het algemeen is toegenomen ten opzichte van eerdere jaren.

Regulering versus dynamiek in de omgeving

De juridische kant van aanbesteden en uitvoeren van het ov is sterk ontwikkeld. De samenwerking tussen ov-autoriteiten en vervoerders heeft een solide juridische basis nodig omdat er grote belangen in het spel zijn en men te maken heeft met grote spelers die de uitvoering verzorgen. Concessies zijn een instrument om (private) vervoerders in dienst te stellen van sociale doelen (Mouwen en Rietveld, 2013). In langlopende concessies blijkt het echter onmogelijk om alles goed af te regelen (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2013). Daarvoor is de omgeving waarbinnen ov opereert te dynamisch. Betrokkenheid van onder andere maatschappelijke partijen en (individuele) reizigers lijkt noodzakelijk om de afspraken tussen ov-autoriteiten en vervoerders te laten aansluiten bij de uiteenlopende en veranderende doelen van het beleid en de regelgeving. Deze doelen zullen niet allemaal in concessies afgeregeld kunnen worden en precies meetbaar zijn.



Inmiddels, na ruime ervaring met aanbesteden van concessies, ontstaat er daarom bij de ov-autoriteiten behoefte aan een nieuw samenwerkingsmodel met vervoerders. Men is op zoek naar flexibiliteit in de concessies om in te kunnen spelen op de dynamische omgeving en op veranderende behoeften. In een concessieperiode kunnen immers de uitgangspunten sterk veranderen, hetgeen moeilijk is om met bepalingen in de concessies op in te spelen (Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2013; Van de Velde en Eerdmans, 2013). In deze fase lijkt er behoefte te bestaan aan een nieuw model waarin ov-autoriteiten en vervoerders in discussie met elkaar samenwerken om het ov te laten aansluiten bij de vragen uit de samenleving. EU-regels en nationale regels lijken dit niet in de weg te staan. Bij aanbesteden volgens de PSO-Verordening mogen aanbestedende overheden en aanbieders al in een vroeg stadium met elkaar in overleg gaan. In de praktijk worden de mogelijkheden daarvoor nog onvoldoende benut.

In 'Samen op Reis', een gezamenlijk initiatief van de betrokken (nationale en decentrale) overheden, vervoersbedrijven en consumentenorganisaties, zetten de partijen zich in voor een verbeterde samenwerking in het openbaar vervoer. Eén van de aandachtspunten daarbij is om de flexibiliteit in de concessieverlening te vergroten (samenopreis.nu, 2015).

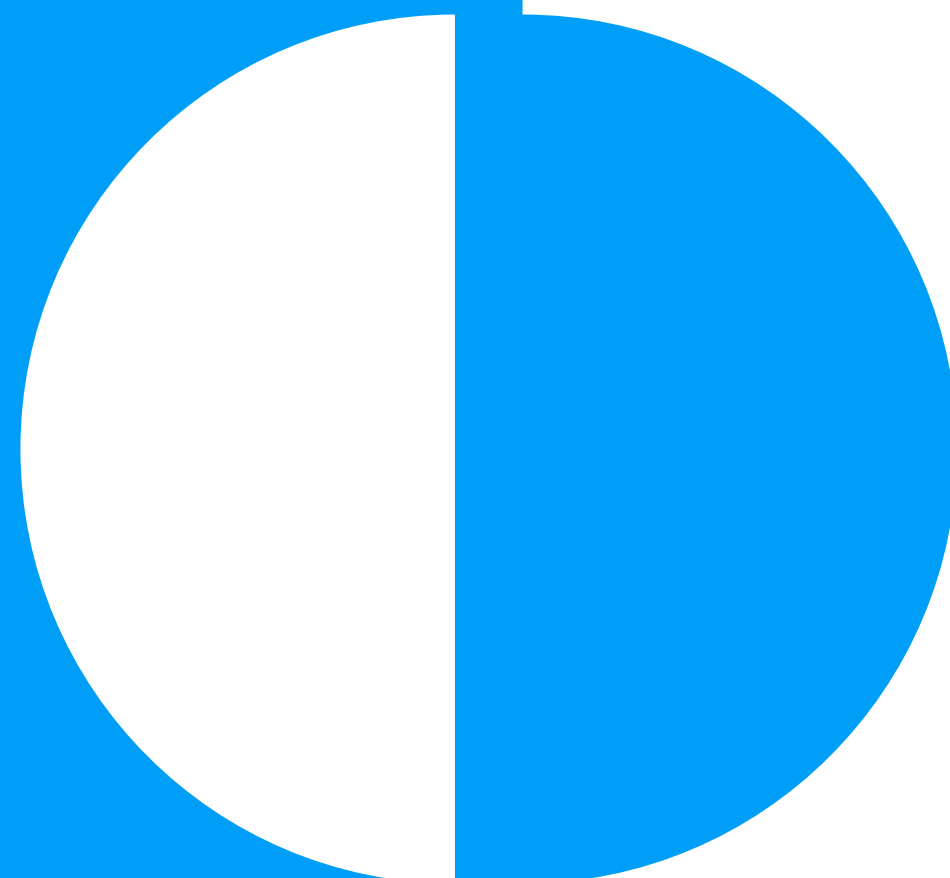
Reflecties:

- Nederland ontwikkelde vanuit een eigen visie een nieuwe marktordening voor het stads- en streekvervoer. Op de achtergrond speelden de Europese agenda en beleidsontwikkelingen in de richting van samenwerking en de visie van de Europese Commissie daarop, een rol.

- De Europese regelgeving werd pas zeven jaar na de Nederlandse wetgeving van kracht. Nederland stelde zich actief op in het Europese besluitvormingsproces en zette erop in dat de Nederlandse keuzes over de marktordening (de aanbestedingsplicht) overeind konden blijven, daar waar Europa voor meer flexibiliteit ging kiezen. De Tweede Kamer benutte later de vrijheid in de Europese regelgeving om de (minder flexibele) nationale wetgeving te laten verruimen.
- Het hoofddoel van de Europese regelgeving voor het ov is het creëren van een open openbaarvervoersmarkt vanuit de opvatting dat meer concurrentie leidt tot kostenbesparing en meer efficiëntie. De doelen van de Nederlandse regulering sluiten daar deels bij aan: doelmatiger besteding van overheidsgeld, toename van het gebruik van het ov.
- De Europese regelgeving (PSO-Verordening) schrijft ruime spelregels voor om het ov zodanig in te richten dat het zo goed mogelijk aan de wensen van burgers tegemoet komt.
- Op regionaal niveau zijn ook andere belangen en doelen in het spel dan efficiëntie en kostenbesparing: milieu, toegankelijkheid en veiligheid van het ov, inpassing in de ruimtelijke ontwikkeling en tevredenheid van reizigers. De bij het ov betrokken partijen (overheden, vervoerders en consumentenorganisaties) werken sinds enkele jaren samen in 'Samen op Reis' met als doel verbeteringen te verwezenlijken waar de ov-reiziger direct van profiteert.



5



KADERRICHTLIJN WATER

Het hoofddoel van de Kaderrichtlijn Water (KRW) is het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand voor oppervlaktewateren zoals rivieren, meren, delta's en kustwateren en voor grondwater in 2015. Die goede toestand wordt op wetenschappelijke gronden bepaald, maar op maatschappelijke gronden kan men er eventueel van afwijken. Lidstaten hebben veel ruimte bij het vormgeven van de wijze waarop de doelen moeten worden bereikt. Maar er moet wel een verbetering plaatsvinden op basis van het ecologisch potentieel dat aan de hand van referentiebeelden wordt bepaald.

1. Agendering en beleidsvoorbereiding in de EU

De Kaderrichtlijn Water is een resultante van verschillende ontwikkelingen: een groeiende kritiek op het technocratische karakter van het Europese waterbeleid, de internationalisering van het watermanagement, een groeiende complexiteit van het Europese waterrecht en een toenemende belangstelling voor milieubescherming (Beunen et al., 2009). Water, en met name waterverontreiniging, was het eerste onderwerp waarop in de EU milieuwetgeving tot stand kwam. De eerste waterrichtlijnen¹⁶ stammen uit de periode 1973-1975. Het ging daarbij om het vaststellen van milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater (Infomil, 2015). De fragmentatie van de richtlijnen en de focus op specifieke aspecten van milieukwaliteit en bedreigingen stonden een integrale aanpak in de weg. In 1994 kwam de Europese Commissie met de eerste voorstellen voor aanpassing van verschillende

bestaande richtlijnen. Deze gingen in de ogen van de Milieucommissie van het Europees Parlement en de Raad echter nog onvoldoende uit van een integrale benadering. Zij pleitten voor een fundamentele herziening van het Europese waterbeleid. Een aantal lidstaten had hierbij het initiatief: Nederland, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje. In februari 1997 kwam de Europese Commissie met het eerste voorstel voor een KRW.

2. Onderhandelingen en besluitvorming op Europees niveau

Na het uitbrengen van het eerste voorstel voor een KRW ontstond er een breed en stevig debat tussen de EU-instellingen onderling, de lidstaten en decentrale overheden, belangenorganisaties en overige stakeholders. Het uitgangspunt van een integrale aanpak werd breed gedragen en gewaardeerd. De kritiek richtte zich vooral op inhoudelijke details van de wetgeving. Uit de afzwakkingen tijdens het onderhandelingsproces kan worden afgeleid dat het vooral ging over te vergaande beperkingen voor de lidstaten wat betreft de invulling van de hoofddoelstelling van de KRW (zie kader 5.1).

¹⁶ Deze richtlijnen zijn later ingetrokken en opgenomen in de Kaderrichtlijn Water.

Kader 5.1 Afzwakkingen in onderhandelingen KRW

Volgens het Kenniscentrum InfoMil werden in de onderhandelingen over de vaststelling van de Kaderrichtlijn met name de volgende elementen aangepast om de uitvoerbaarheid van de richtlijn te vergroten: “de uitbreiding van de werkingssfeer van de Richtlijn voor mariene wateren; een absolute verplichting voor kostenterugwinning van waterdiensten; strikte bescherming voor grondwater; en het opnemen van op nationaal of lokaal niveau aangewezen beschermde gebieden. Ook werden substantiële wijzigingen, inclusief afwijkings- en uitzonderingsgronden, aangebracht aan met name de Milieudoelstellingen in art. 4 van de Kaderrichtlijn. De omzettingstermijn werd uiteindelijk ook verlengd naar drie jaar, en de voldoeningstermijn voor het overkoepelende doel van de realisering van een ‘goede toestand’ van het Europese water werd met vijf jaar verlengd van 2010 naar 2015”.

Bron: website InfoMil, geraadpleegd maart 2015

Niet alleen inhoudelijk waren er meningsverschillen over de KRW. Ook procedureel ontstonden de nodige hobbels die tot de uiteindelijke vertraging van de invoering van de richtlijn leidden. In essentie ging het daarbij over inter-institutionele tegenstellingen die leidden tot impasses in de onderhandelingen. Dat begon met de agendering van het voorstel in substantieel aangepaste vorm in 1998 door het Britse Voorzitterschap van de Raad, nog voordat het Europees Parlement in de eerste lezing van het

voorstel uit 1997 een standpunt had vastgesteld. Het leidde tot een vertraging door het indienen van een paar honderd amendementen. Inmiddels diende het voorstel, door een verandering in de praktijk van de Europese besluitvorming, in codecisie tussen Europees Parlement en Raad van de ministers vastgesteld te worden. Volgens Kaika en Page (2003) bood deze verandering in de praktijk van de besluitvorming de ngo’s nieuwe kansen om te participeren in de beleidsvorming en meer invloed uit te oefenen op de EU-richtlijnen. Uiteindelijk werd de richtlijn in 2000 vastgesteld.

3. Uitwerking van de KRW op EU niveau

Inzet Nederland op Europees niveau

In de (verdere) ontwikkeling van de richtlijn op Europees niveau heeft Nederland vanaf het begin een proactieve houding en een constructieve, inhoudelijke inbreng gehad. Nederlandse ambtenaren waren goed vertegenwoordigd in verschillende werkgroepen op EU-niveau (Neven et al., 2006). Met het oog op de uitvoering van de KRW werkten de EU-lidstaten (en enkele andere landen) nauw samen in het kader van een ‘Common Implementation Strategy’ die in mei 2001 aangenomen werd tijdens het informele overleg van EU-waterdirecteuren. Deze gezamenlijke strategie heeft intussen een groot aantal *Guidance Documents* en andere informatiebronnen voor een gecoördineerde implementatie opgeleverd.

De inzet vanuit Nederland op technisch-ambtelijk niveau was ambitieus en gestoeld op gedegen kennis van de praktijk. De groeiende bestuurlijke betrokkenheid maakte dat men zich ook op bestuurlijk niveau bewust werd

van de mogelijke implicaties van de invoering van de richtlijn. Eerdere ervaringen met de Grondwaterrichtlijn en de Nitraatrichtlijn uit 1991, die tot een stringent mestbeleid hebben geleid, maakten dat er herhaaldelijk aandacht is gevraagd voor de specifieke, Nederlandse situatie. Ook werden de Europese Commissie en de andere lidstaten regelmatig op de hoogte gebracht van de vorderingen in Nederland. Zo werd in 2002 op verzoek van Nederland de *guidance* voor het classificeren van waterlichamen zodanig aangepast dat niet elke poldersloot apart bemonsterd en beoordeeld hoefde te worden. En in 2005 introduceerde Nederland met succes de 'Praagmatistische aanpak' (pragmatisch akkoord in de stad Praag op aansporing van Nederland) waarbij men ervoor koos om een doelbereik te bepalen uitgaande van de huidige situatie en rekening houdend met de mogelijke maatregelen, in plaats van uitgaan van een theoretische, niet door metingen ondersteunde referentiesituatie. Dit gaf vertrouwen bij waterbeheerders, omdat het dichterbij de praktijk stond en vormde een stimulans voor de nationale implementatie ('Brussel luistert ook naar lidstaten'). Politiek werd als ambitie vastgesteld 'haalbaar en betaalbaar', wat er toe leidde dat het doelbereik voorop stond, maar met gebruik van de maximale periode om dit tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten te realiseren.

Kennisdeling op Europees niveau

Het Wereldnatuurfonds (WWF) organiseerde drie Europese seminars over samenwerken voor een grotere bewustwording. De seminars richtten zich op: (1) water en landbouw, (2) de rol van wetlands in integraal stroomgebiedbeheer en (3) de beste werkwijze bij stroomgebiedbeheerplanning. Het doel van de seminars was het verschaffen van informatie en de

mogelijkheid te discussiëren over de richtlijn, het delen van ervaringen en expertise en het vaststellen van de 'beste werkwijze' bij het implementeren van de belangrijkste elementen van de wetgeving. (Europese Commissie, 2002)

Reflecties:

- Bij de uitwerking van de KRW in guidance documenten en dergelijke heeft Nederland een belangrijke rol gehad in het praktischer maken van de uitvoeringscondities. Cruciaal was de inbreng van de kennis uit de praktijk.
- Op Europees niveau werd door verschillende stakeholders (lidstaten, maatschappelijke organisaties) gewerkt aan het delen van kennis van en ervaring met de implementatie van de KRW en de problemen die men daarbij tegen kon komen.

4. Omzetting in nationale regelgeving

De omzetting in nationale regelgeving liep ondanks een tijdige start van de voorbereiding vertraging op. In 2003 ontstond er binnenlandse commotie over de mogelijk vergaande consequenties van de implementatie van de KRW door het rapport Aquarein (Van der Bolt e.a., 2003). Grote arealen landbouwgrond zouden uit productie moeten worden genomen, en dan nog konden de ecologische doelstellingen niet overal worden gerealiseerd. Dit leidde tot problematisering en politisering van de implementatie van de KRW. De stroomgebiedsbenadering van de KRW vroeg daarnaast om aanpassing van de sterk gedecentraliseerde Nederlandse bestuursstructuur.

Dit kreeg invulling door ambtelijke- en bestuurlijke overleggen per deelstroomgebied, met als gevolg een verbeterde samenwerking tussen provincies, waterschappen en gemeenten op het gebied van water. Al met al liep de omzetting vertraging op, waarvoor Nederland in januari 2004 in gebreke werd gesteld (de deadline was december 2003). Dankzij goede contacten met de andere lidstaten en de Europese Commissie en de inzet bij de ontwikkeling van de implementatiestrategie van de KRW kon Nederland echter op EU-niveau de opgedane implementatievertraging aanvaardbaar uitleggen (Neven et al., 2006). Vanaf dat moment is de implementatie van de KRW in nauw overleg met de uitvoerders opgepakt.

Kader 5.2 Omzetting KRW in nationale wetten en beleid

Waterwet (2009)	laatste wijziging 2012
Waterbesluit (2009)	laatste wijziging 2012
Waterregeling (2009)	laatste wijziging 2012
Wet milieubeheer (2005)	laatste wijziging 2013
Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009	laatste wijziging 2011
Regeling monitoring kaderrichtlijn water (2010)	laatste wijziging 2011
Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water (2010)	laatste wijziging 2011
Nationaal Waterplan 2009-2015	vastgesteld 22 december 2009

Bron: Kenniscentrum InfoMil, geraadpleegd maart 2015

In de KRW is Europa opgedeeld in verschillende stroomgebieden. Nederland maakt deel uit van de vier stroomgebieden van de Rijn, de Eems, de Schelde en de Maas. De beheerplannen voor deze vier stroomgebieden zijn als bijlage bij het Nationaal Waterplan opgenomen. De minister van IenM is de ‘bevoegde autoriteit’ voor de vier Nederlandse stroomgebieden.

Inmiddels loopt de procedure voor de opstelling van het Nationaal Waterplan 2016-2021. Momenteel kunnen betrokkenen hun zienswijze indienen op de ontwerpstructuurvisie Nationaal Waterplan 2016 en het milieueffectrapport. In december 2015 wordt het Nationaal Waterplan 2016-2021 vastgesteld.

Opzoeken van de ruimte in de regelgeving

Nederland heeft actief gezocht naar ruimte bij de implementatie van de KRW:

- er zijn keuzes gemaakt in de aan te wijzen waterlichamen, waarbij Nederland heeft geprobeerd de uitvoeringslasten te beperken;
- er zijn keuzes gemaakt in de fasering: omdat duidelijk was dat niet alle doelstellingen in 2015 gehaald konden worden, wordt gebruik gemaakt van de maximale termijn voor doelbereiking;
- er zijn keuzes gemaakt in de synergie met andere richtlijnen.



5. Uitvoering in Nederland

Governance-ambities

Naast inhoudelijke ambities bevat de KRW ook ambities op het gebied van governance: beoogde veranderingen in de organisatie, regulering en verantwoording van het waterbeheer. De structuur die in Nederland bestond, voldeed daar niet op voorhand aan. In 2004 heeft de regering gekozen voor een ‘pragmatische implementatiestrategie’ met realistische doelen. Bij de implementatie van de KRW koos Nederland ervoor de bestaande instituties en bestuurlijke verhoudingen niet ingrijpend te veranderen (Van der Arend et al., 2010). De verantwoordelijkheid voor de invoering van de KRW is in Nederland verdeeld over provincies, waterschappen en gemeenten (zie kader 5.3).

Kader 5.3 Verantwoordelijkheidsverdeling waterbeheer in Nederland

- De rijksoverheid (met name de minister van IenM) is verantwoordelijk voor het nationale beleidskader en de strategische doelen voor het waterbeheer in Nederland, voor maatregelen die een nationaal karakter hebben, en voor het bronbeleid.
- De provincie is verantwoordelijk voor de vertaling hiervan naar een regionaal beleidskader en voor strategische doelen op regionaal niveau.
- De waterbeheerder (de waterschappen voor de regionale watersystemen en het Rijk voor het hoofdwatersysteem) is verantwoordelijk voor het operationele waterbeheer. De waterbeheerder legt de condities vast om

de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren, bepaalt de concrete maatregelen en voert deze uit.

- De gemeente heeft enkele taken in het waterbeheer, met name wat betreft de nieuwe zorgplichten voor hemelwater en grondwater in het stedelijke gebied, de lokale ruimtelijke inpassing van maatregelen op het gebied van waterkwantiteit en het uitvoeren van milieumaatregelen in het stedelijke gebied voor de Kaderrichtlijn Water.
- De provincies, die eventueel delegeren aan gemeenten, zijn verantwoordelijk voor het beheer van de grondwaterkwaliteit.
- De drinkwaterbedrijven zijn verantwoordelijk voor het beheer van het drinkwater.

Bron: Kenniscentrum InfoMil, 2013, geraadpleegd maart 2015

Om de bestaande Nederlandse structuur in het waterbeheer af te stemmen op de stroomgebiedsbenadering uit de KRW werd een overlegstructuur ingericht voor planvorming en afstemming tussen de verschillende overheidslagen op stroomgebiedsniveau. Deze zogenaamde RBO-verbanden (regionaal Bestuurlijk Overleg), zoals Rijn-Oost, Rijn-Midden, Rijn-West, werden op ambtelijk niveau door alle partijen voorbereid in een RAO (Regionaal Ambtelijk Overleg).

In de evaluatie van de KRW over de periode 2000-2009 (Ten Heuvelhof, 2010) wordt deze overlegstructuur gezien als één van de succesfactoren van implementatie.

Publieke participatie

Publieke participatie is in de KRW een vereiste. Volgens Behagel (in: Van der Arend et al., 2010) heeft Nederland daaraan ruim beantwoord. Zowel wat betreft informatievoorziening en inspraak op plannen als in het betrekken van maatschappelijke partijen in overlegorganen, klankbordgroepen en het samenstellen van maatregelenpakketten op het niveau van de waterschappen. Toch zou volgens Behagel de toegankelijkheid van informatie en transparantie van de gebruikte motivaties beter moeten. In 2012 constateerde het Ministerie van IenM op basis van verschillende evaluaties dat de publieke participatie niet heeft geleid tot een grotere betrokkenheid van de burgers (IenM, 2012). Ook hebben niet alle partijen het participatieproces als een democratisch proces ervaren (Van der Arend et al., 2010). De beslissingsbevoegdheid bleef stevig in handen van de al daarvoor bevoegde instanties, die overigens wel op democratische wijze zijn gekozen. Met name natuurorganisaties en grondeigenaren vonden dat ze te weinig invloed hadden op de uiteindelijke besluiten. Als gevolg van verschillende bestuurslagen, bevoegdheden en economische overwegingen is de participatieve democratie niet altijd uit de verf gekomen. Dat kwam mede door onvoldoende overzicht. Om toch een transparant overzicht te bieden aan het bredere publiek zijn per stroomgebied factsheets opgesteld. Zo hoeft informatie over doelen, maatregelen en overwegingen niet meer uit verschillende plannen bij elkaar te worden gesprokkeld.

Bijstellen ambities (in tijd, niet in doelen)

In 2008 concludeerde het kabinet in reactie op de 'evaluatie vooraf' (PBL, 2008) van de KRW-implementatie in Nederland dat partijen gebruik

moesten maken van de mogelijkheden van de maximale periode voor het bereiken van de doelen die de KRW biedt. De doelen blijven gehandhaafd. Een eventuele overweging daartoe komt pas aan de orde in 2021 als na zorgvuldig onderzoek zou blijken dat deze voor bepaalde situaties met geen enkele innovatie te bereiken zijn. De evaluatie vooraf toonde aan dat met de voorgenomen maatregelen een aanzienlijke verbetering van de chemische en ecologische waterkwaliteit kan worden bereikt, maar dat volledige doelrealisatie (zelfs met uitstel tot 2027) met name in de regionale wateren niet waarschijnlijk is. Het kabinet benadrukte daarbij dat Nederland niet 'op slot' gaat voor nieuwe of uitbreiding van bestaande activiteiten.

Het Ministerie van IenM heeft in samenspraak met regionale partijen en koepelorganisaties het Werkprogramma Stroomgebiedbeheerplannen opgesteld (Ministerie van IenM, 2012). De inzet blijft gericht op een pragmatische implementatie van de richtlijn, binnen de door de KRW gegeven kaders. De algemene uitgangspunten van het Rijk en andere overheden samen blijven van kracht:

- Nederland zal voldoen aan de eisen van de Europese richtlijnen;
- Het bestaande Nederlandse waterbeleid zal zo veel mogelijk worden voortgezet;
- Nederland zal een goede afweging maken tussen de drie p's: *people, planet, profit*.

Het Werkprogramma 2015 kiest ervoor de maximale periode die de KRW biedt (fasering van twee maal zes jaar geeft ruimte tot 2027) te gebruiken om de afgesproken doelen overeind te houden. Wel zal het



Werkprogramma in de stroomgebiedbeheerplannen van 2015 een nieuwe afweging maken van doelen en maatregelen, waarbij het programma rekening houdt met de uitkomsten van diverse onderzoeken naar de effectiviteit van maatregelen, de ontwikkeling van de toestand van het water en de dan beschikbare middelen. Ook de risico's op een ingebrekestelling door de Europese Commissie neemt het Werkprogramma daarbij mee.

In de bestuursakkoorden Water en Natuur (Ministerie van IenM, 2011) zijn verschillende afspraken gemaakt over de implementatie van de KRW. Hieronder valt bijvoorbeeld de oprichting van het Informatiehuis Water, een samenwerkingsverband van het Waterschapshuis, Rijkswaterstaat en het IPO.

Grensoverschrijdende afstemming en samenwerking

De verantwoordelijkheid voor de afstemming met de bovenstrooms gelegen buurlanden is de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het Rijk betreft de regionale partijen daarbij. De partijen stemmen de tijdschema's op elkaar af en hebben opgaven geformuleerd voor de internationale delen van de stroomgebiedbeheerplannen. Daarbij betrekken ze ook andere internationale richtlijnen en ontwikkelingen. Ook op regionaal niveau voeren partijen intensief overleg over de onderdelen van grensoverschrijdende beheerplannen.

Reflectie:

- Implementatie van richtlijnen waar veel actoren en bestuurslagen bij betrokken zijn, vraagt om een goede informatievoorziening, communicatie, transparante processen en besluitvorming en het centraal blijven stellen van de doelen die men wil bereiken en de maatregelen die nodig zijn om de gewenste ontwikkeling op lokaal en regionaal niveau te faciliteren. Stakeholderparticipatie is een vereiste om in een dergelijke context met een veelheid aan actoren tot goede, realiseerbare, betaalbare en gedragen plannen te komen.

6. Monitoring, evaluatie en verantwoording

In het Bestuursakkoord Water zijn de verantwoordelijkheden wat betreft normstelling, maatregelen en toezicht vastgelegd. Het Rijk is primair verantwoordelijk voor het stellen van normen voor de chemische en ecologische waterkwaliteit. De normen zijn overgenomen uit de verschillende EU-richtlijnen. Binnen de kaders van de EU-richtlijnen kan wel van de normen worden afgeweken. Het Rijk is bevoegd voor de rijkswateren en de provincies voor de regionale wateren en het grondwater. Rijkswaterstaat voert de maatregelen die nodig zijn om de normen te bereiken uit voor de rijkswateren en de waterschappen doen dit voor de regionale wateren. Ook het toezicht is verdeeld: het Rijk houdt toezicht op het behalen van de doelstellingen in de rijkswateren, de provincies doen dit voor de regionale wateren.



Monitoring

Waterbeheerders monitoren de chemische en de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater en de chemische en kwantitatieve kwaliteit van het grondwater. Provincies monitoren het grondwater, waterschappen en Rijkswaterstaat het oppervlaktewater.

Voor de uitwerking van deze aspecten zijn via een bottom-up proces beleidsdocumenten opgesteld waarbij gebruik is gemaakt van de KRW, EU *Guidance Documents* en specifieke kennis van de Nederlandse situatie. Een onderdeel van het monitoringprogramma is het monitoringnetwerk.

De KRW kent een serie van opeenvolgende cycli van het opstellen van stroomgebiedbeheerplannen. Door monitoring tijdens de uitvoering en evaluatie ontstaat een adaptief proces waarin men leert van eerdere ervaringen. Elke waterbeheerder gaat aan de slag met zijn aandeel van het maatregelenprogramma en rapporteert daar jaarlijks over. De waterbeheerders zijn daarnaast gezamenlijk verantwoordelijk voor het monitoren van de waterkwaliteit.

Evaluatie

Van der Arend et al. (2010) typeren de richtlijn en de implementatie daarvan in Nederland als ambitieus en ambivalent. Ambitieus omdat het uiteindelijke resultaat van de richtlijn een volstrekt schoon, veilig en ecologisch gezond water in Europa beoogt. Ambitieus ook in zijn governance-ambities met beoogde veranderingen in organisatie, regulering en verantwoording van het waterbeheer. En ambitieus in de samenwerking met stakeholders,

over de grenzen heen en in verbinding met andere Europese richtlijnen op het gebied van natuur, industrie, landbouw en milieu.

Een ambivalentie is de wens tot integratie en de parallelle beleidsprocessen. Integratie op lokaal niveau vraagt ook om betere integratie, afstemming of koppeling op nationaal niveau. Daarnaast blijft er spanning bestaan tussen nationale regie en planning en autonome, regionale en lokale gebiedsprocessen. De nadruk op het betrekken van stakeholders lijkt bovendien eerder geleid te hebben tot een onderhandelingspel voor professionele belangenbehartigers, dan een daadwerkelijke publieke participatie van direct belanghebbenden. Vaak raken direct betrokkenen pas geïnteresseerd in de uitvoeringsfase van de plannen. Voor professionele belangenbehartigers, zoals natuur- en milieuorganisaties, geldt dat het steeds lastiger wordt om de juridische kennis op peil te houden. Een andere ambivalentie zit in de nadruk op institutionele vernieuwing in relatie tot inhoudelijke ambities. Die laatste mogen onder voorwaarden worden verlaagd en uitgesteld, terwijl die eerste geschreven lijken te zijn voor een land zonder enige vorm van structureel waterbeheer. Van Rijswijk (in: Van der Arend et al., 2010) merkt op dat het door de governance-benadering van de KRW steeds moeilijker wordt de belangen van particulieren te beschermen. De essentie van een publieke taak in een rechtsstaat is juist het beschermen van algemene belangen, zoals gezonde ecosystemen, veiligheid en schoon en voldoende water voor iedereen. De overheid zou niet bang moeten zijn die verantwoordelijkheid te nemen en op die verantwoordelijkheid te worden aangesproken.

Waterbeheer is maatwerk, zoals ook in de Blauwdruk Water (Europese Commissie, 2012) wordt gesteld. De uitdagingen verschillen per land, per



gebied. Maar dat wil niet zeggen dat niet over en weer van elkaar geleerd kan worden.

Leren van evaluaties

Uit verschillende evaluaties van de implementatie van de KRW komt naar voren dat het een complexe bestuurlijke opgave is waarbij regionale partijen ruimte nodig hebben. De inhoudelijke problemen die gaan over een gebied moeten regionaal worden opgelost. Dat vraagt om kaders op landelijk niveau, die mede vormgegeven worden door de koepels. Beleidsmatige afstemming op landelijk niveau tussen de departementen over de doelen vanuit verschillende sectoren en andere Europese richtlijnen (zoals de Nitraatrichtlijn, de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn) is daarbij gewenst. Ook hebben de ervaringen geleerd dat de informatiestromen voor betrokkenen verbeterd moesten worden. Dat leidde tot de oprichting van het Informatiehuis Water. Hierin wordt het gehele domein van het waterbeheer bestreken, omdat er voor meerdere waterthema's een overeenkomstige informatiebehoefte of een gemeenschappelijk in te vullen rapportageplicht zijn.

Verantwoording richting de Europese Commissie

Met het rapport 'Water in Beeld' geeft het kabinet jaarlijks zicht op de voortgang van de uitvoering van afgesproken maatregelen, in aanvulling op het verplichte 'tussentijds verslag over de vooruitgang in de uitvoering van het geplande maatregelenprogramma' (3 jaar na het afronden van de stroomgebiedbeheerplannen). De Regionale bestuursorganen (RBO's) adviseren

over het regionale deel van de EU-rapportage en kunnen dit zo nodig actualiseren.

Fitness check KRW en Blueprint Water

Mede door het waterbeleid van de EU kunnen (Europese) burgers zonder risico water uit de kraan drinken en in duizenden kustwateren, rivieren en meren in de EU zwemmen. De kwaliteit van de Europese wateren is sterk vooruitgegaan doordat verontreinigingsbronnen in steden, industrie en landbouw door regelgeving aan banden zijn gelegd. In 2010 heeft de Europese Commissie een Fitnesscheck uitgevoerd op de Kaderrichtlijn Water die in 2012 leidde tot de Blauwdruk Water (EC, 2012). Hierin staan de belangrijkste maatregelen die waterbeheerders en beleidsmakers moeten nemen om de uitdagingen voor het aquatisch milieu het hoofd te kunnen bieden. Bij de ontwikkeling van deze blauwdruk en in het kader van de fitness check zijn uitgebreide openbare raadplegingen gehouden onder het publiek, de belanghebbenden, de lidstaten en de instellingen en organen van de EU.

Uit de evaluaties tijdens de fitnesscheck bleek dat de doelstellingen van de KRW maar voor iets meer dan de helft (53%) van de wateren in de EU zullen worden gehaald in 2015. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat hierbij het zogenaamde 'one-out-all-out principe' wordt gehanteerd waarbij de slechtste parameter het eindoordeel bepaalt voor het gehele waterlichaam. Nederland heeft op de 4e EU-Waterconferentie op 23-24 maart 2015 in Brussel aandacht gevraagd voor het gebruik van dit principe in de wijze van uitdrukken van de waterkwaliteit volgens de methode van de Europese kaderrichtlijn Water (Waterforum online, 2015).



Naarmate een lidstaat zijn monitoringsprogramma beter op orde heeft (meer parameters meet en een uitgebreid meetnetwerk heeft) levert dit een 'verslechterde' staat van de waterkwaliteit op. Ook andere lidstaten hebben aangegeven hier last van te hebben. De Europese Commissie ziet het probleem en erkent ook dat deze wijze van verantwoorden en vergelijken tot een lastige boodschap leidt in de lidstaten: de verbeteringen als gevolg van de investeringen in het waterkwaliteitbeheer zijn zo niet zichtbaar, wat het draagvlak voor dergelijke investeringen niet ten goede komt. Er wordt momenteel gewerkt aan een meer passende wijze van verantwoorden. De doelstellingen staan hierbij niet ter discussie, wel de wijze waarop de voortgang in beeld wordt gebracht.

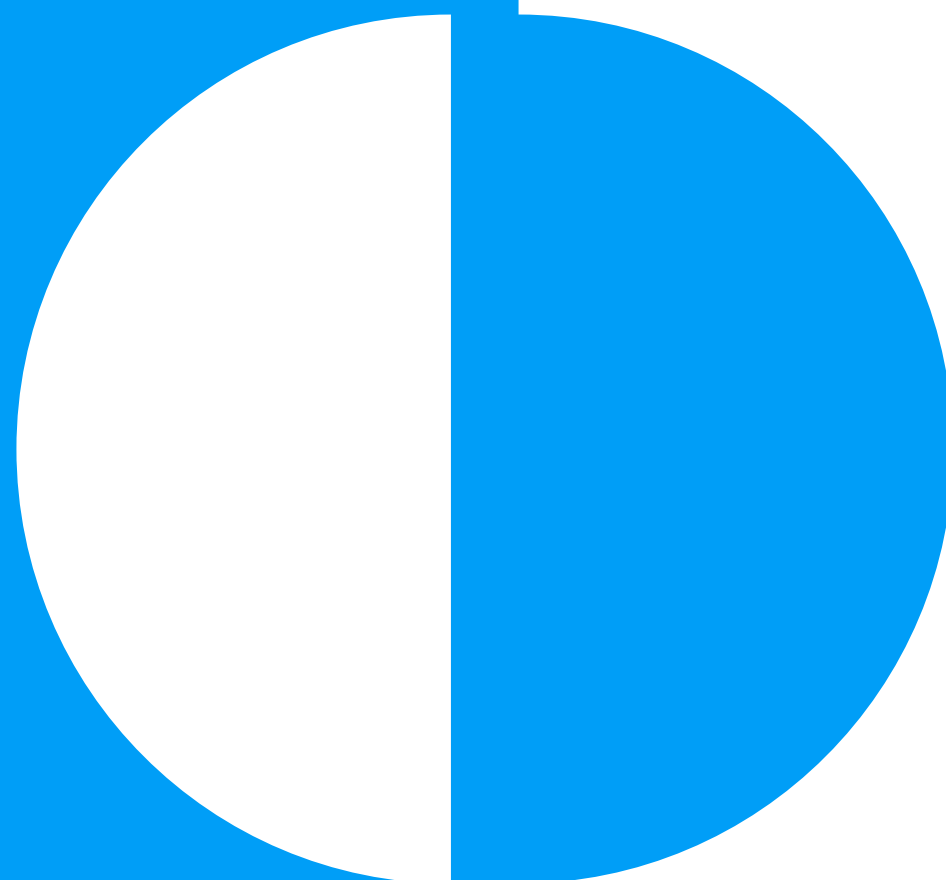
Omgevingswet

De Waterwet en diverse andere wetten gaan over in een nieuwe Omgevingswet. De verantwoordelijkheden en normeringsystematiek veranderen niet, de planstructuur wel. Het Rijk en de provincies maken omgevingsvisies. Diverse sectorale plannen worden zo gecombineerd tot een samenhangend strategisch plan van een bestuursorgaan wat betreft de leefomgeving. Dit plan werkt het bestuursorgaan uit in programma's die een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen bevatten om normen of doelen in de leefomgeving te halen. Doordat de instrumenten van verschillende wetten worden gestroomlijnd, levert dit vooral winst op voor initiatiefnemers: naast algemene regels (met mogelijkheden om daarvan af te wijken) komt er één omgevingsvergunning en een projectbesluit.

Reflecties:

- De Kaderrichtlijn Water is een ambitieuze richtlijn. Zowel waar het gaat om de inhoudelijk doelstellingen als op het gebied van governance, samenwerking met stakeholders, over de grenzen heen en de wens tot verbindingen met andere Europese richtlijnen op het gebied van natuur, industrie, landbouw en milieu. Spanning ontstaat bij de integratie op lokaal niveau: tussen nationale regie en planning en autonome, regionale en lokale gebiedsprocessen. Dit vraagt om betere integratie, afstemming of koppeling op nationaal niveau.
- De Omgevingswet borgt en vereenvoudigt afstemming tussen verschillende beleidsdomeinen en zorgt voor vermindering van de administratieve lasten. De inpassing van totstandkoming en aanpassing van nieuwe Europese richtlijnen is daarbij wellicht een aandachtspunt.
- Doelmatig waterbeheer is in Nederland mede door de discussies rondom de KRW hoog op de agenda gekomen. De informatie-uitwisseling ontwikkelt zich verder richting het leren in de praktijk. Rondom de implementatie van de KRW is een uitgebreid kennisnetwerk ontstaan. Er zijn meerdere partijen die proberen zicht te geven op de vaak ingewikkelde processen, procedures en vereisten.





DE TECHNISCHE PIJLER VAN HET VIERDE SPOORWEGPAKKET

Ten tijde van het schrijven van dit advies is op Europees niveau en tussen de lidstaten het Vierde Spoorwegpakket in onderhandeling (Europese Commissie, 2013b). Het Vierde Spoorwegpakket bevat zes wetgevingsvoorstellen en een aantal werkdocumenten en verslagen van de Europese Commissie. Deze zijn onder te verdelen in twee pijlers:

- Marktpijler;
- Technische pijler.

De discussie in de Europese onderhandelingsfase spitst zich toe op de marktpijler, waarin thema's als de marktopenstelling van het binnenlandse spoorvervoer en de onafhankelijkheid van het infrastructuurmanagement aan de orde zijn. Voor de technische pijler is de Europese onderhandelingsfase nagenoeg afgerond. Onderstaande analyse richt zich op de technische pijler en gaat daarbij specifiek in op de invoering van een Europees beveiligings- en besturingssysteem voor het spoor (ERTMS¹⁷). Hierbij lopen namelijk besluitvormingsfasen op het Europese en nationale niveau gelijk met elkaar op, hetgeen leerpunten kan opleveren voor de interactie en afstemming tussen die niveaus.

¹⁷ European Rail Traffic Management System.

1. Agendering en beleidsvoorbereiding

Europese ontwikkelingen naar een interne markt voor spoorwegvervoer

De Europese Commissie wil het spoorvervoer in Europa versterken. In eerste instantie was het doel om een interne markt voor spoorwegvervoer te creëren, waardoor een meer doeltreffende en klantgerichte sector zou ontstaan. Die ambitie werd al uitgesproken in het witboek 'Het Europees Vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen' (Europese Commissie, 2001). Maar ook daarvoor al werd gewerkt aan de zogenaamde 'interoperabiliteit' van de spoorwegnetwerken van de lidstaten: de mogelijkheid om een trein op welk deel van het net dan ook te laten rijden. De richtlijn voor de interoperabiliteit van het netwerk voor hogesnelheidstreinen (Europese Gemeenschappen, 1996) was een eerste stap naar het realiseren van een Europese 'openbaarvervoerruimte' zonder binnengrenzen. Met de richtlijn werden verschillen in technische eisen tussen lidstaten aan de spoorweginfrastructuur en aan het materieel op elkaar afgestemd.

Na het witboek van 2001 kwam de Europese Commissie met een reeks zogenaamde Spoorwegpakketten, verzamelingen van voorstellen voor richtlijnen en verordeningen, die een gemeenschappelijk spoorwegnetwerk telkens een stap dichterbij moesten brengen. De Spoorwegpakketten bevatten voorstellen voor het regelen van uiteenlopende zaken, zoals de geleidelijke openstelling van markt voor spoorwegdiensten, de oprichting van onafhankelijke spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders, certificering en (nationaal) toezicht, rechten van reizigers, veiligheidseisen en harmonisering van de netwerken (interoperabiliteit). In

2011 publiceerde de Europese Commissie het Witboek Stappenplan voor een interne vervoersruimte (Europese Commissie, 2011) met daarin de visie om een volledig geïntegreerde Europese spoorvervoermarkt in te voeren. Noodzakelijke stappen die de Europese Commissie daarbij voorziet zijn onder andere uitbreiding en aanpassing van de infrastructuur om een groter aandeel van het spoor in het goederenvervoer te bewerkstelligen, het Europese hogesnelheidsnet, invoering van een gemoderniseerd systeem voor de beveiliging en de besturing van het spoorverkeer (ERTMS) en verbintenissen met de private sector om contraproductieve subsidies op te heffen en inkomsten te genereren. De Europese Commissie geeft in het Witboek prioriteit aan de interne spoorvervoersmarkt, omdat daar van alle modaliteiten zich de “grootste belemmeringen voordoen om tot een gemeenschappelijke Europese spoorwegruimte te komen. Dit betekent dat de technische, administratieve en juridische belemmeringen voor de toegang tot de nationale spoorwegmarkten moeten worden weggewerkt.”

Commissievoorstel: het Vierde Spoorwegpakket

Het Vierde Spoorwegpakket (Europese Commissie, 2013b) dat ten tijde van het schrijven van dit advies in onderhandeling is beoogt in lijn met het Witboek uit 2011 de spoorsector doeltreffender en meer klantgericht te maken en de aantrekkelijkheid ten opzichte van andere vervoerswijzen te verbeteren. De integratie van de Europese spoorwegruimte “kan enkel worden bereikt als er op het spoor doeltreffende en aantrekkelijke diensten worden aangeboden, de tekortkomingen in de regelgeving en op de markt worden weggenomen, de obstakels worden verwijderd die de toegang tot de markt belemmeren en ingewikkelde administratieve procedures worden

afgeschaft; al deze factoren staan de efficiency en het concurrentievermogen in de weg” (Europese Commissie, 2013b). De Europese Commissie acht een grotere mate van harmonisatie nodig om het potentieel van de interne eenheidsmarkt te benutten. Want: “technische belemmeringen voor het treinverkeer en de interoperabiliteit van treinen – de mogelijkheid om een trein op eender welk deel van het net te laten rijden – verstoren nog steeds het concurrentievermogen van het spoor”. Daadwerkelijke opening van nationale spoorwegmarkten, versterkt infrastructuurbeheer, vereenvoudigde procedures voor toelating van vervoerders en materieel om ongehinderd grensoverschrijdend spoorverkeer zonder belemmeringen te realiseren, moeten volgens de Commissie leiden tot meer concurrentie, met verwachte gunstige effecten voor productiviteit en doeltreffendheid, meer investeringen in spoorinfrastructuur en meer aandacht voor klanten.

Marktpijler

In het Vierde Spoorwegpakket wordt voorgesteld om vanaf december 2019 het binnenlands personenvervoer per spoor open te stellen voor alle spoorvervoerders en om openbare-dienstcontracten (inclusief vervoerconcessie) verplicht aan te besteden. Daarnaast wordt voorgesteld de voorwaarden van onafhankelijkheid van het infrastructuurmanagement te verscherpen om non-discriminatoir optreden te waarborgen. De marktpijler is zoals aangegeven het belangrijkste onderwerp in de Europese onderhandelingen over het Vierde Spoorwegpakket. Zowel de opening van het binnenlandse personenvervoer als de onafhankelijkheid van het infrastructuurmanagement liggen gevoelig bij verschillende lidstaten.

Technische pijler

De technische pijler richt zich op het wegwerken van administratieve en technische belemmeringen voor de veiligheid en de interoperabiliteit op het Europese spoor. Ten tijde van de totstandkoming van dit advies is de technische pijler nagenoeg uitonderhandeld tussen de Raad en het Parlement. De bedoelde belemmeringen worden weggewerkt door onder andere vereenvoudigde certificering van grensoverschrijdende spoorwegondernemingen en door de verantwoordelijkheid van de certificering van voertuigen voor grensoverschrijdend vervoer bij het Europese Spoorwegagentschap (ERA) te leggen in plaats van bij iedere lidstaat afzonderlijk. Het ERA zou een grotere rol moeten spelen bij het toezicht op nationale veiligheidsinstanties, specifiek gericht op veiligheid en interoperabiliteit. Daarnaast zou het ERA een belangrijke verantwoordelijkheid krijgen voor de ondersteuning van de toepassing van het Europees systeem voor de beveiliging en besturing van het spoorverkeer, ERTMS¹⁸.

In Nederland heeft de rijksoverheid

– onafhankelijk van de besluitvorming over het Vierde Spoorwegpakket – een voorkeursbeslissing genomen over de invoering van ERTMS (Tweede Kamer, 2014b) en de ontwikkeling van dit systeem al ter hand genomen in het Programma ERTMS. Dat wil zeggen dat de Europese onderhandelings- en uitwerkingsfase parallel verloopt met de Nederlandse uitvoeringsfase.

¹⁸ De richtlijn voor de interoperabiliteit van het netwerk voor hogesnelheidstreinen (1996) stelde al met ingang van 2002 ERTMS verplicht bij de aanleg van hogesnelheidslijnen die deel uitmaken van de trans-Europese Netwerken (netwerken op het gebied van infrastructuur, specifiek op vervoers-, telecommunicatie- en energiegebied) en als de signaleringssystemen op dergelijke bestaande lijnen vernieuwd worden (Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 1996).

De Europese Commissie acht het noodzakelijk de coördinatie van de ontwikkeling van dit systeem op Europees niveau te versterken (Europese Commissie, 2013b). Een geharmoniseerd beveiligings- en besturings-systeem in Europa, zoals voor het hogesnelheidsnetwerk al nagestreefd werd, moet het aantal slachtoffers bij treinbotsingen verminderen. Treinen moeten bij grenzen bovendien ongehinderd kunnen doorrijden, zonder van locomotief te hoeven wisselen. Het ERA wordt volgens de voorstellen van de Commissie verantwoordelijk voor de specificaties van het systeem, de compatibiliteit van verschillende versies en de ontwikkeling van nieuwe versies. Bovendien zou het gaan toezien op de invoering van ERTMS. Op grond van de Europese TEN-T Verordening (Europese Unie, 2013) dient het trans-Europese kernnetwerk voor transport (TEN-T) uiterlijk in 2030 voorzien te zijn met ERTMS. Onder andere de Betuweroute is onderdeel van dit kernnetwerk.

De Europese Commissie streeft daarnaast naar langere trajecten door grensoverschrijdende harmonisering die concurrentievoordelen bieden aan spoorvervoerders. Dit laatste heeft ook tot doel om de economische positie van leveranciers van spoorwegsysteem te versterken door hen een gemeenschappelijke markt met lagere kosten te bieden (Europese Commissie, 2013b). Keerzijde is volgens de commissie-Kuiken (Tweede Kamer, 2012) dat lidstaten weerstand hebben tegen harmonisering vanwege nationale industriële belangen (Nederland heeft overigens geen spelers in de treinbouw).

Nederlandse positie in de onderhandelingsfase

Ook de Nederlandse regering ziet de verdere integratie van de Europese spoorwegruiimte als een essentieel onderdeel voor het verder tot stand brengen van de Europese interne markt, met gegarandeerd vrij verkeer van goederen, diensten en personen door de hele EU (Tweede Kamer, 2014c). Net als enkele andere Europese lidstaten sprak het Nederlandse parlement (Eerste en Tweede Kamer) echter een negatief subsidiariteitsoordeel uit over het Vierde Spoorpakket, met name vanwege de voorstellen tot openstelling van het binnenlandse spoor. Het Kabinet wil ten aanzien van de marktopening en opknippen van het hoofdrailnet eigen keuzes kunnen maken. De komende jaren wordt in Nederland ingezet op de realisatie van de doelen van de nationale Spooragenda binnen de bestaande marktoriening met onderhandse gunning aan de NS en ProRail (Tweede Kamer, 2013). De technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket (nieuwe positie ERA, vereenvoudigde certificering, implementatie ERTMS) wordt zoals aangegeven positief beoordeeld door het kabinet (Tweede Kamer, 2013). Het kabinet ziet het verbeteren van de betrouwbaarheid en veiligheid in relatie tot de gewenste frequentieverhoging op het netwerk als de grootste uitdaging.

2. Omzetting en uitvoering

Omzetting Derde Spoorwegpakket

Recent heeft de Tweede Kamer een wijziging van de Spoorwegwet aangenomen (Tweede Kamer, 2014c), waarmee de EU Richtlijn tot instelling van

één Europese spoorwegruiimte (2012) werd omgezet. Deze Richtlijn was onderdeel van het Derde Spoorwegpakket van de EU. In dat kader lag ten tijde van de totstandkoming van dit advies het ontwerpbesluit implementatie Richtlijn 2012/34/EU voor in de Tweede Kamer, dat zich onder andere richt op de toegang tot en vergoedingen voor dienstenvoorzieningen (Tweede Kamer, 2015).

Invoering ERTMS in Nederland

Zoals hierboven aangegeven beoogt de Europese Commissie met het Vierde Spoorwegpakket op het Europese spoor een geharmoniseerd systeem voor de beveiliging en besturing van het spoorverkeer in te voeren, in de vorm van ERTMS. In NL is dit beveiligingssysteem momenteel al geïmplementeerd op de HSL-Zuid, Betuweroute, Hanzelijn en het traject Amsterdam-Utrecht. De verdere invoering van dit beveiligingssysteem gebeurt op grond van de Voorkeursbeslissing (2014b) van het kabinet, om ERTMS met beproefde technologie van Level 2 in de periode tot en met 2028 in te voeren op grote delen van het spoor. Op die manier worden de voor 2020 en 2030 verplichte EU-TEN corridors en zoveel mogelijk lijnen uit het Programma Hoogfrequent Spoor in de Randstad van ERTMS voorzien. De Voorkeursbeslissing werd genomen los van de Europese besluitvorming over het Vierde Spoorwegpakket. Aanleiding is dat in de komende decennia een groot deel van de treinbeveiligingssystemen in Nederland vervangen moet worden. Het huidige beveiligingssysteem functioneert op zich nog goed als gekeken wordt naar de huidige eisen aan capaciteit en veiligheid. Het is echter verouderd. Het biedt, zelfs bij verdere optimalisatie, niet de ruimte voor de gewenste sprong vooruit in treinbeveiliging (Ministerie

van Infrastructuur en Milieu, 2014). Vanwege de vervangingsopgave doet zich nu de kans voor om ERTMS, dat al op verschillende plaatsen in het land is aangelegd, verder te implementeren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Het ministerie van IenM, ProRail en NS werken daartoe samen in het programma ERTMS, dat werkt aan verdere invoering van het systeem.

Met ERTMS Level 2 ontstaan er volgens het Ministerie van IenM mogelijkheden voor een hogere capaciteit en snelheid en wordt de betrouwbaarheid van het spoor als vervoersmodaliteit groter (Tweede Kamer, 2014a en 2014b). De commissie-Kuiken was in 2012 dezelfde mening toegedaan (Tweede Kamer, 2012). Deze commissie stelde bovendien dat er minder nieuw spoor aangelegd hoeft te worden als ERTMS Level 2 wordt ingevoerd. De vervanging van bestaande veiligheidssystemen door ERTMS level 2 levert naar verwachting meer veiligheid op en een grotere interoperabiliteit (en dus vereenvoudiging van grensoverschrijdend spoorvervoer). Daarnaast verwacht het Rijk ook potentiële voordelen op het gebied van betrouwbaarheid voor de reiziger (Tweede Kamer, 2014b). Een aandachtspunt is de werking van ERTMS Level 2 op grote emplacementen: hier is vooralsnog nog geen (positieve) ervaring mee opgedaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). ERTMS moet in de infrastructuur worden ingebouwd en in het materieel. Dit is een complexe opgave, waarbij verschillende partijen betrokken zijn: ProRail en de vervoerders (Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, 2008).

ERTMS Level 2 heeft de hoogste baten (met name capaciteit en snelheid) op de druk bereden lijnen, ofwel de PHS-corridors (Programma Hoogfrequent Spoorvervoer). Voor de regionale lijnen zijn de baten minder omdat deze lijnen minder reizigers hebben en omdat veel regionale lijnen zijn voorzien van ATB-NG¹⁹, dat ongeveer dezelfde functionaliteiten heeft als ERTMS Level 1. Op die lijnen kiest Nederland dan ook tot 2028 niet voor ERTMS Level 2, voor zover het geen TEN lijnen betreft.

Verbinding tussen Nederlandse en Europese ontwikkelingen

Zoals gezegd stond de Voorkeursbeslissing voor ERTMS level 2 los van de besluitvorming rond het Vierde Spoorwegpakket. Met de implementatie van ERTMS bevindt Nederland zich in de door de Rli onderscheiden fase van uitvoeren (zie figuur 1 in deel 1). De ontwikkeling van het Vierde Spoorwegpakket, waar ook invoering van ERTMS deel van uitmaakt, bevindt zich in de fase van onderhandelen op Europees niveau. Het Nederlandse ERTMS programma heeft vertegenwoordigers op Europees niveau (onder andere in het ERA). Deze waarborgen dat lessen rondom de technische specificaties van ERTMS op Europees niveau worden gedeeld en waar nodig doorwerking hebben.

Invoering ERTMS elders in Europa

Andere Europese landen waar de invoering van ERTMS in gang is gezet zijn o.a. België, Denemarken, Noorwegen en Zwitserland. Vanuit Nederland wordt actief de samenwerking opgezocht met landen die tot implementatie

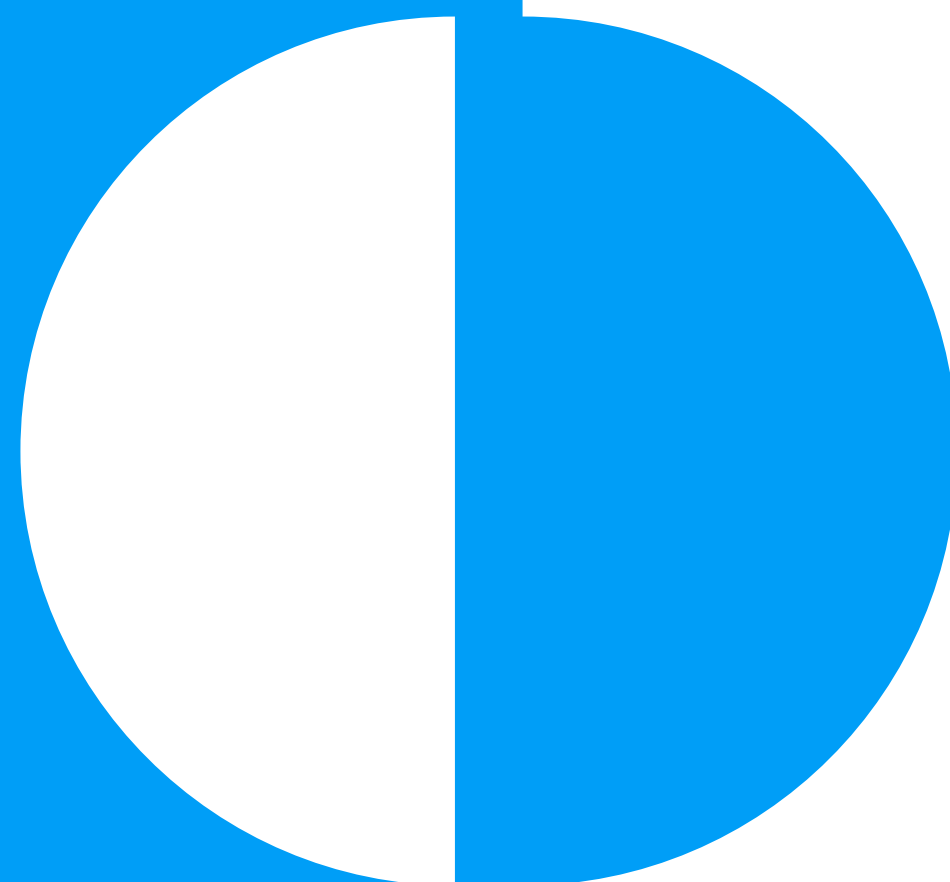
¹⁹ Automatische Trein Beïnvloeding Nieuwe Generatie.

van ERTMS zijn overgegaan. In België is net als in Nederland sprake van een vervangingsoperatie van verouderde veiligheidssystemen. Tot 2022 wordt daar een mix van ERTMS Level 1 en Level 2 uitgerold. ERTMS heeft een grote meerwaarde ten opzichte van een deel van de beveiligingssystemen die momenteel in België in gebruik zijn. De volgorde van vervanging wordt bepaald door de mate waarin bestaande systemen onvoldoende functioneren. Na 2022 wordt een volledige overgang naar Level 2 beoogd. Denemarken streeft een volledige implementatie van ERTMS Level 2 na voor 2021 en is daarmee koploper in Europa. Tussen het Nederlandse ERTMS programma en Denemarken vindt intensieve uitwisseling van kennis en ervaring plaats. Op het genoemde punt van de toepassing van ERTMS op grote emplacementen wordt momenteel onderzocht of er lessen geleerd kunnen worden van ervaringen in Oostenrijk waar toepassing op emplacementen heeft plaatsgevonden. Inmiddels heeft ook het Verenigd Koninkrijk besloten ERTMS te gaan invoeren.

Reflecties:

- Momenteel is het Vierde Spoorpakket in onderhandeling, dat zich enerzijds richt op verdergaande opening van de spoormarkt (marktpijler) en anderzijds op het wegwerken van administratieve en technische belemmeringen voor veiligheid en interoperabiliteit (technische pijler). De technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket is inmiddels uitonderhandeld op Europees niveau.
- Onderdeel van de technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket is de versterking van de positie van het ERA, evenals de rol die het ERA gaat spelen bij de verdere invoering van ERTMS op het Europese spoor. Een element daarvan is de nadere uitwerking van de specificaties van het Europees systeem voor de beveiliging en besturing van het spoorverkeer en compatibiliteitseisen tussen lidstaten. Los van de Europese besluitvorming over het Vierde Spoorwegpakket werd in Nederland gekozen voor de invoering van ERTMS. Op het nationale niveau bevindt ERTMS zich dientengevolge al in de door de Rli onderscheiden fase van uitvoeren (zie figuur 1 in deel 1). Met name op het punt van technische specificaties vindt vanuit Nederland actief terugkoppeling plaats tussen Europese en nationale ontwikkelingen van het systeem.
- Met de implementatie van ERTMS (Level 2) loopt Nederland samen met enkele andere landen (België, Denemarken) voorop in Europa. Voor de totstandkoming van de technische specificaties van het systeem vindt op Europees niveau en tussen de individuele landen uitwisseling van kennis en ervaring plaats.





EUROPESE STRUCTUUR- EN INVESTERINGSFONDSEN

1. Europese Structuur- en Investeringsfondsen: ontstaan, doel en ontwikkeling op hoofdlijnen

Naar meer economische, sociale en territoriale samenhang

Het Europese regiobeleid, vaak ook het Cohesiebeleid genoemd, is erop gericht de regionale verschillen binnen de EU te verkleinen door subsidie te verschaffen voor investeringen in minder ontwikkelde regio's in Europa. Dit regiobeleid wordt gefinancierd door de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen). In deze casusbeschrijving wordt gekeken naar de ESI-fondsen die in Nederland belangrijk zijn voor het leef-omgevingbeleid namelijk het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Plattelandsfonds (ELFPO), dat een integraal onderdeel vormt van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Voor samenwerking over de grens bestaan de programma's voor interregionale samenwerking, INTERREG, gefinancierd uit EFRO²⁰.

De oorsprong van het Cohesiebeleid gaat terug naar het Verdrag van Rome in 1957. Daarna hebben opeenvolgende verdragswijzigingen de basis voor de Structuurfondsen versterkt. Met de Structuurfondsen wordt beoogd de economische, sociale en territoriale samenhang, en de solidariteit tussen lidstaten te versterken (artikel 3.3 VEU). Doordat de Structuurfondsen verbonden zijn aan de cycli van de meerjarenbegroting zijn evaluatie- en horizonbepalingen automatisch ingebouwd in de regelgeving. Evaluatie- en

horizonbepalingen geven de momenten aan waarop geëvalueerd wordt en tot wanneer bepaalde regelgeving nog geldig is. Dit soort bepalingen bevordert het op gezette tijden nagaan of de omstandigheden – die ooit tot de totstandkoming van bepaalde regelgeving hebben geleid – zich nog steeds voordoen en zo het voortbestaan van die regelgeving (in die vorm) rechtvaardigen.

De bedragen die via het regiobeleid worden verstrekt zijn opgenomen in de Europese meerjaren-begroting. Deze wordt steeds voor een periode van 7 jaar vastgesteld. De huidige periode loopt van 2014 tot en met 2020. In deze periode van zeven jaar is ruim een derde van de totale Europese begroting gereserveerd voor de Structuurfondsen (€ 325 miljard)²¹, en nogmaals ruim een derde voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (€ 373 miljard), waar het Europese plattelandsfonds onder valt. Nederland ontvangt ongeveer € 1,7 miljard aan Europese middelen uit deze ESI-fondsen voor zijn regionaal en plattelandsbeleid. Daar wordt nog cofinanciering aan toegevoegd, zie kader 7.1.

²⁰ Naast EFRO, ELFPO en INTERREG kan Nederland ook gebruik maken van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV), en kunnen minder welvarende lidstaten het Cohesiefonds benutten.

²¹ Het Gemeenschappelijke landbouwbeleid is onderverdeeld in een markt- en prijsbeleid (1e pijler) en het plattelandsbeleid (2e pijler).

Kader 7.1 Cofinanciering

Het EU-structuurbeleid werkt via het mechanisme van cofinanciering. Dat werkt als volgt (Bos, 2013). Het structuurbeleid wordt vormgegeven in verordeningen waarin doelstellingen en randvoorwaarden voor dat specifieke structuurbeleid worden vastgelegd. In de Europese begroting worden daarvoor middelen gereserveerd. Deze middelen worden over de lidstaten verdeeld via een bepaalde verdeelsleutel, maar lidstaten kunnen daar pas aanspraak op maken door passende projecten en programma's in te dienen waarvoor ze zelf een aandeel in de financiering leveren. Doen ze dat niet, dan komen de op de begroting gereserveerde gelden niet beschikbaar. Cofinanciering maakt dat lidstaten directer meebetalen aan de kosten van het gemeenschappelijk beleid waardoor een betere afweging van lusten en lasten van dit beleid plaats zal vinden en meer eigenaarschap ontstaat.

2. Agendering, voorbereiding, onderhandelen en uitwerken

Nederlandse opstelling Structuurfondsen belemmerend voor gemeenschappelijke inzet

In Nederland zijn door de tijd heen verschillende posities ingenomen ten aanzien van de Structuurfondsen. De verschillen in posities zijn vooral terug te voeren op het verschil tussen budgettaire en beleidsmatige zaken, waardoorheen ook verschillen binnen en tussen bestuurlijke niveaus spelen.

De verschillen in posities betreffen met name de volgende thema's die hieronder in een zekere chronologische volgorde zijn geplaatst. De chronologische fasen lopen wel in elkaar over en zijn nog altijd actueel:

- *Verkleinen welvaartsverschillen en vergroten afzetmarkt.* Bij de totstandkoming van de interne markt hoort ook het verminderen van welvaartsverschillen tussen regio's. Dit is ook in het belang voor Nederland. Als de koopkracht versterkt wordt in arme regio's wordt daarmee ook de afzetmarkt van Nederlandse producten versterkt. Dit was een gedeelde positie van de Europa en Nederland vanaf de totstandkoming van de Structuurfondsen in de jaren '70, en deze overweging speelt tot op heden een belangrijke rol. In het verlengde van het verkleinen van welvaartsverschillen hebben leefbaarheidsaspecten van oudsher een belangrijke rol gespeeld.
- *Verminderen afdrachten naar Europa.* Vanaf 1992 werd Nederland een netto-betaler. Nederland heeft ingezet op het verminderen van de afdrachten, en niet op het verhogen van de bijdragen uit Europa, zoals voor Structuur- en landbouwfondsen. Andere netto-betalers zetten wel in op het verhogen van de bijdrage uit Structuur- en landbouwfondsen, en zorgden dat deze fondsen tegemoet kwamen aan hun behoefte aan regionale en plattelandsontwikkeling. Tussen Haagse departementen bestond hier verschil van mening over, maar de officiële instructie voor de Nederlandse onderhandelaars in Brussel was duidelijk: "verlagen van afdrachten".
- *Structuurfondsen alleen bestemmen voor arme lidstaten.* Vanaf 1995 was de formele positie van Nederland dat rijke landen uitgesloten moesten worden van het structuur- en landbouwbeleid. "Geen

rondpompen van geld”. Een positie die door de meeste andere lidstaten niet werd ondersteund, ook niet door de netto-betalers. Tussen de departementen bestond hierover verschil van inzicht. Het ministerie van Financiën koerste op de formele officiële lijn, vakdepartementen zagen de kansen van de ESI-fondsen. De decentrale overheden zagen de mogelijkheden van de fondsen om hun eigen begroting mee aan te vullen.

- *Structuur- en landbouwfondsen inzetten voor het algemeen economisch en innovatiebeleid in Europa.* Vanaf 2000 zijn opeenvolgende Europese economische strategieën opgesteld, die steeds meer sturend zijn geworden voor het structuur- en landbouwbeleid (Lissabonstrategie, Europa2020). Nederland sluit hierop aan door in te zetten op innovatie en duurzaamheid en versterken van ondernemerschap bij het benutten van gelden uit de fondsen. Nederland zocht synergie met het innovatie en onderzoeksprogramma Horizon2020.
- *Structuurfondsen toegankelijk maken voor alle regio's.* Toen de EU ervoor koos om niet alleen de armste regio's maar in principe alle regio's in aanmerking te laten komen voor de Structuurfondsen als onderdeel van het algemeen economisch beleid werden de verschillen tussen regio's in Nederland versterkt. Noord-Nederland die reeds gelden had ontvangen werd relatief gezien een verliezer, en andere regio's kregen nu ook toegang tot deze middelen en werden relatief gezien winnaars. Bovendien leidde de gezamenlijke keuze van de Nederlandse overheden voor het stimuleren van ondernemerschap en versterken van kansrijke economische sectoren in alle regio's ertoe dat leefbaarheidprojecten en zwakke regio's relatief gezien benadeeld werden. Met name

Noord-Nederland en krimpgebieden hebben hier in de voorfase van het bepalen van de nationale beleidsinzet problemen mee gehad.

Deze verschillende overwegingen en posities bemoeilijken het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie binnen de rijksoverheid, en tussen het Rijk en de decentrale overheden en andere partijen. Vanuit de regio blijven ook andere overwegingen, zoals leefbaarheid en krimpgebieden, meespelen. Om deze partijen bij elkaar te brengen, hebben het Rijk en de decentrale overheden in 2010, meer dan een jaar voor de onderhandelingen over de periode 2014-2020, een gezamenlijke position paper opgesteld over de toekomst van het cohesiebeleid (Tweede Kamer, 2010).

Invloed vanuit decentrale overheden en samenleving

Op nationaal niveau zijn in Code Interbestuurlijke Verhoudingen afspraken gemaakt om decentrale overheden eerder en beter te betrekken bij EU-dossiers. Naast de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn er ook operationele afspraken tussen de koepelorganisatie van de provincies en de bewindslieden van BZK en BuZa over hoe men gezamenlijk in Brussel optrekt. Die afspraken houden in dat men zoveel mogelijk gezamenlijk optrekt, maar daar waar er verschillende belangen en posities in het spel zijn men een eigenstandige positie mag innemen: 'agree to disagree'. De samenwerking bij de onderhandelingen over Structuurfondsen is hierbij als goed voorbeeld genoemd.

Veel decentrale overheden lobbyen – net als bedrijven en belangenorganisaties – al jarenlang in Brussel, meestal in collectief verband (VNG, IPO, Unie van Waterschappen, het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP), netwerken van steden (de vier grote steden, G-4, de middelgrote



steden, G-32), Randstadprovincies, et cetera). Rond het benutten van Structuurfondsen zijn er vaak verschillen in opvattingen in de voorfase. Ondanks het verschil in mening over de beleidsmatige inzet van ESI-fondsen weet men dankzij nauwe samenwerking tussen Rijk en regio tot overeenstemming te komen zowel over de Europese kaders als bij de inhoudelijke nadere invulling.

Burgers en lokale belanghebbenden kunnen in principe al in de fase van voorbereiden en onderhandelen betrokken worden bij het Europees besluitvormingsproces. Dat kan via koepelorganisaties en lobbykantoren in Brussel, maar ook op nationaal niveau kan de inbreng gefaciliteerd worden. Veel ervaring is inmiddels opgedaan met breed opgezette maatschappelijk debatten ter voorbereiding van cruciale besluitvormingsonderwerpen. Het voormalige ministerie van LNV heeft veel ervaring met het organiseren van dergelijke maatschappelijke debatten, en heeft dat oopnieuw gedaan bij de voorbereiding van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouw- en plattelandsbeleid voor de programmaperiode 2014-2020. Het is desalniettemin de vraag of alle belanghebbenden en betrokkenen ook bereikt worden, en wat de overheid kan doen om die actieve betrokkenheid te bevorderen, zoals OECD dat vraagt (2014).

Europese regelreflex rondom rechtmatige besteding middelen

Europees geld heeft een speciale, en vaak ook complicerende, rol gehad in de relatie tussen Nederland en de EU, en tussen het Rijk en de regio. De rechtmatige besteding van fondsen is voor veel lidstaten een probleem geweest, ook in Nederland. Dit heeft geleid tot een regelreflex op Europees

niveau: het beheer en de controle op de uitgaven wordt professioneler en strakker²². Gevolg daarvan is dat het van betrokkenen veel tijd en menskracht vraagt voor aanvragen en verantwoorden, samenwerken en lobbyen, en leren omgaan met - met name staatssteun- en aanbestedingsregels. De Raad voor Openbaar Bestuur²³ stelt dan ook dat Europeanisering van lokale overheden een verandering van het gedrag van deze overheden betekent: van instrumenteel en op de korte termijn gericht, naar integratie van Europese beleidsconcepten en handelings-praktijken in de kern van de besluitvorming en omgaan met de regelgeving rond rechtmatige bestedingen. Voor alle betrokken partijen is dit een leerproces geweest. Gedurende de onderhandelingen over de ESI-fondsen zijn de decentrale overheden veelvuldig geconsulteerd, met onder andere uitvoerbaarheid als leidraad.

De OECD heeft Nederland in 2014 geadviseerd om te zorgen voor begeleiding en training van decentrale overheden zodat ze hun opdracht beter kunnen hanteren²⁴.

Reflectie:

- De Europese regelreflex op onrechtmatige bestedingen werkt op verschillende manieren door: de strakkere regelgeving vraagt veel tijd en menskracht voor het aanvragen en verantwoorden van fondsen, terwijl ook de aandacht vanuit de controle zich meer op de verantwoording

²² Nederland, Denemarken en Zweden zijn de enige landen die een lidstatenverklaring afgeven van de nationale rekenkamer.

²³ Rob (2013) Met Europa verbonden.

²⁴ OECD (2014). Territorial Review the Netherlands 2014. Parijs.

de besteding van de middelen dan het bereiken van de doelen lijkt te concentreren.

3. Omzetting van Europees beleid en richtlijnen naar nationaal beleid

Regionaal-economisch beleid: versterken van regionale clusters

In de periode 2007-2013 koos Nederland, in lijn met de veranderingen in denken op Europees niveau, voor een kanteling van het beleid: niet meer egalisering van de welvaart in regio's, maar ondersteuning van sterke regio's en sterke clusters. Deze beleidsfilosofie is verwoord in de regeling Picken in de Delta die gericht is op het versterken van het ondernemers- en vestigingsklimaat in Nederland, en in het in 2010 ontwikkelde Topsectorenbeleid. Nederland verlegde daarmee de koers van het stimuleren van achterstandsgebieden naar het concentreren van gelden op de sectoren waar de regio sterk in is. In de zes regio's waar Nederland in is opgedeeld, de noordvleugel van de Randstad, de zuidvleugel van de Randstad, Zuidwest-Nederland, Zuidoost-Nederland, Oost-Nederland en Noord-Nederland, worden sterke regio's verder versterkt. Deze koersverlegging is ook zichtbaar in het nieuwe regionaal-economisch beleid waar EFRO-geld voor gebruikt wordt (Ministerie van EZ, 2014). Voor EFRO geldt dat, net als in de periode 2007-2013, de middelen verdeeld zijn over vier landsdelen: Noord, Oost, Zuid, West.

Voor de periode 2014-2020 kiest Nederland in de operationele EFRO-programma's voor een focus op innovatie (thematische doelstelling 1) en koolstofarme economie (thematische doelstelling 4). Het operationeel programma van landsdeel West zet daarnaast in op geïntegreerde territoriale investeringsprogramma's, die zich richten op de thematische doelstellingen 8 (werkgelegenheid) en 9 (onderwijs).

De Nederlandse invulling van EFRO is gebaseerd op ruimte voor regionaal maatwerk binnen een duidelijke nationale focus. Er vindt dan ook een sterke wisselwerking plaats tussen betrokken overheden. De Nederlandse EFRO-programma's worden ingezet in regionale clusters met specifieke groeipotenties. Binnen elke regio wordt gekozen voor een duidelijk kennisthema dat aansluit bij de kansen in die regio en kennisinstellingen (*smart specialisation*). Hiermee worden regionale verschillen erkend en is geleerd van eerdere ervaringen (Braun en De Groot, 2014). Uit een artikel van Brendel (2015) en gesprekken komen aandachtspunten naar voren die belangrijk zijn bij het bepalen van het succes van deze regionale kennisspecialisaties:

- de aansluiting tussen (inter)nationaal georiënteerde topsectoren en een regionale aanpak (in bijvoorbeeld de agro-, biobased en watersector);
- de ontwikkelmogelijkheden voor cross-overs tussen topsectoren bij een regionale en thematische aanpak;
- de aansluiting tussen regionale kennisspecialisaties en de ligging van de R&D-afdelingen van multinationals.

Bij de regio Zuid-Nederland is bijvoorbeeld te zien dat men aansluiting zoekt tussen internationaal en nationaal georiënteerde topsectoren,



R&D-afdelingen van multinationals en cross-overs tussen de topsectoren²⁵. Bovendien zoekt regio Zuid-Nederland met hun Operationeel Programma Zuid (OP-Zuid) ook aansluiting over de landsgrens²⁶.

Plattelandsontwikkelingsprogramma: leereffecten en transities

Net als in de programmaperioden 2000-2006 (POP1) en 2007-2013 (POP2) wordt ook in de periode 2014-2020 (POP3) gewerkt met één plattelandsontwikkelingsprogramma voor heel Nederland. Terwijl POP1 en POP2 vooral gericht waren op het vinden van een match tussen Europees en nationaal beleid om daarmee cofinanciering te kunnen genereren, heeft POP3 meer het karakter van beleidsprogramma met een duidelijke focus op innovatie en duurzaamheid, en meer verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van projecten en het vinden van co-financiering in de regio. Afspraken over implementatie van POP3 vinden per landsdeel plaats en worden per provincie uitgevoerd. Daarmee wordt getracht om een versnipperde inzet te voorkomen en uitvoeringskosten te beheersen.

Nederland kiest in POP3 voor de volgende zes maatregelen: kennisoverdracht en voorlichting, fysieke investeringen, agromilieu- en klimaatmaatregelen, samenwerking, brede weersverzekering en lokale ontwikkeling (LEADER). POP3 zet niet zoals de eerdere POP's in op toerisme en recreatie, leefbaarheid en verbreding van de plattelandseconomie, en ook niet op ICT.

Bij de uitwerking van de maatregelen staan controleerbaarheid en verifieerbaarheid van de maatregelen voorop zodat foutenmarges en uitvoeringslasten zoveel mogelijk worden beperkt.

Agrarisch natuurbeheer wordt in POP3 ten opzichte van POP2 versterkt mede op basis van het Rli-advies 'Onbeperkt houdbaar' (2013) waarin geadviseerd wordt om agrarisch natuurbeheer in te zetten ter ondersteuning van het beheer van natuurgebieden, door natuurgebieden met elkaar te verbinden en door een integrale inzet in de streek. Om tot een dergelijk gezamenlijke integrale aanpak in de streek te komen, kunnen groepen boeren, collectieven agrarisch natuurbeheer, hierover in overleg treden met andere gebiedspartijen en overheden. Dit is nieuw, en betekent een ingrijpende systeemwijziging ten opzichte van eerdere perioden. Het toekomstperspectief is dat gebiedspartijen gezamenlijk de verschillende maatschappelijke doelen in een streek integraal uitwerken, tegelijkertijd zijn de specifieke maatregelen gefocust op het boerenbedrijf. Ter voorbereiding op deze collectieve aanpak zijn pilots gehouden, zie kader 7.2.

²⁵ Brendel, M (2015) Kennisregiokaart van Nederland. Technisch Weekblad nr. 24.

²⁶ OP-Zuid (2014) Operationeel Programma Zuid-Nederland 2014-2020. Versie 24 oktober 2014. Europees Innovatieprogramma Zuid-Nederland, EFRO

Kader 7.2 Collectieven agrarisch natuurbeheer

De maatschappelijke prestaties van agrarisch natuurbeheer hebben in de laatste decennia ter discussie gestaan. Nederland heeft in de afgelopen jaren binnen pilots onderzocht of een collectieve aanpak van agrarisch natuurbeheer tot betere maatschappelijke prestaties leidt tegen lagere uitvoeringskosten dan het individuele beheer dat tot nu gebruikelijk is geweest. De resultaten lijken positief te zijn. Zo wordt er in de pilots beter gestuurd op resultaten, de individuele boeren hebben minder papierwerk en de uitvoeringskosten zijn lager. Vanwege deze positieve resultaten heeft Nederland met toestemming van Europa ervoor gekozen om vanaf 2016 het agrarisch natuurbeheer door collectieven te laten uitvoeren. (www.portaalnaturenlandschap.nl)

Zoals eerder opgemerkt is in de voorbereiding van de programmaperiode 2014-2020 een breed opgezette maatschappelijke dialoog rond het nieuwe GLB en de omzetting daarvan in Nederland gevoerd. Als onderdeel daarvan werd ook de inzet in Brussel voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) voor deze periode bediscussieerd. Vervolgens is voor de nationale vaststelling van POP3 door de rijksoverheid en de provinciale overheden een proces gestart om, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, te komen tot een door alle partijen gedragen nationaal programma. Ondanks de investering in een breed opgezette maatschappelijke dialoog blijken er veel groepen te zijn die wel belanghebbenden zijn maar geen weet blijken te hebben van de voorbereiding in Brussel en Den Haag van

het nieuwe plattelandsontwikkelingsprogramma (kleine gemeenten, land-eigenaren etc.). Dit programma (POP3) is in februari 2015 door de Europese Commissie goedgekeurd.

Grensoverschrijdende samenwerking nog onvoldoende van de grond gekomen

Sinds 1991 stimuleert de EU grensoverschrijdende samenwerking. Met middelen vanuit de EFRO worden daartoe projecten gefinancierd die gericht zijn op het versterken van economische en sociale cohesie in de hele EU met behulp van grensoverschrijdende, transnationale en inter-regionale samenwerkingsprogramma's (INTERREG), naast de landsdelige programma's.

Rijk en provincies zoeken naar aansluiting van de lokale agenda op nationale en provinciale prioriteiten, ook bij de uitvoering van INTERREG-programma's. Lokale overheden onderhandelen bij de ontwikkeling van deze programma's met andere lokale overheden over de grens, die echter ook weer op hun beurt te maken hebben met hun nationale en regionale overheden.

De nieuwe mogelijkheid om publiekrechtelijke lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking te creëren – zoals de EGTS – heeft tot nu toe niet geleid tot overheveling van bevoegdheden van nationaal naar regionaal niveau (zie kader 7.3).

Volgens VNG behoefte aan een zichtbaar aanspreekpunt in Den Haag om knelpunten bij grensoverschrijdende samenwerking te adresseren en op te lossen. Dit aanspreekpunt zou verantwoordelijk moeten zijn voor het agenderen en waar mogelijk oplossen van de knelpunten, onder andere

door bilaterale onderhandelingen en inzet op Europese regelgeving (VNG, 2015).

Kader 7.3 Grensoverschrijdende samenwerking

GROS

Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking heeft als doel om de ontwikkelingsmogelijkheden in grensgebieden te stimuleren, en belemmeringen die burgers en het bedrijfsleven ondervinden bij wonen en werken over de grens te voorkomen of weg te nemen. Het project Grensoverschrijdende samenwerking (GROS) wordt door de ministeries van BZ en BZK geleid. Het heeft tot doel om specifieke knelpunten in de grensgebieden van Nederland met België en Duitsland op te lossen en daarmee de grensoverschrijdende samenwerking en de onderlinge kennisuitwisseling te stimuleren. Het benutten van agglomeratievoordelen en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken op regionaal niveau door samenwerking over de grens kan verschillende vormen aannemen, zoals EUregio's, Europese Grensoverschrijdende Territoriale Samenwerking (EGTS) en Benelux-samenwerking.

Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS)

De EGTS is een grensoverschrijdend lichaam met rechtspersoonlijkheid, verankerd in het Europese recht. Door middel van een EGTS kunnen samenwerkingsverbanden tussen lidstaten, regionale en plaatselijke organen (publiekrechtelijke instellingen) grensoverschrijdende projecten en programma's gemakkelijker gezamenlijk uitvoeren. Een EGTS kan zelf

Europese subsidies aanvragen, personeel aantrekken, heeft een eigen budget en kan zelfstandig beslissingen nemen. In Nederland is deze samenwerkingsvorm nog niet echt aangeslagen.

Voor veel Nederlandse samenwerkingsverbanden geldt dat er al veel andere mogelijkheden bestaan, ook juridisch, om grensoverschrijdende projecten of programma's op te starten (VNG, 2014).

Grensbarrières voor samenwerking identificeren en wegnemen

Grensoverschrijdende samenwerking kan grote *agglomeratievoordelen* hebben als grensbarrières worden weggenomen. Volgens de Atlas van kansen levert het wegnemen van knelpunten tussen de onderzochte grensregio's theoretisch een groot potentieel aan banen op voor inwoners aan de Nederlandse zijde van de grens (Atlas van kansen, 2014; VNG, 2015). Vanuit de grensregio's is er behoefte aan een *grenseffecten toets* voor nieuwe wet- en regelgeving. Het kabinet ziet daar geen noodzaak toe; wel streeft het kabinet naar bewustwording van mogelijke ongewenste grenseffecten om daarmee tot een betere afweging te komen, en legt daarvoor de verantwoordelijkheid bij de grensregio's zelf. De grenseffecten worden vooral door nationale beleidsverschillen tussen de buurlanden veroorzaakt. Europees beleid lijkt in tegendeel juist grenseffecten op te lossen of te verminderen (Universiteit Leiden, 2012). Voor de signalering van grensbarrières zijn *grensinformatiepunten* (GIP's) in ontwikkeling, en in de meeste EUregio's aanwezig. Sinds 2015 werken zes EUregios samen aan een eenduidige "branding" van de Grensinformatiepunten onder het merk Grensinfopunt. De financiering van deze grensinfopunten is tot 2018 gegarandeerd. De grensregio's



missen evenwel een meer structurele financiering van deze grensinfpunten, en ook een effectief aanspreekpunt bij het Rijk dat tempo maakt met het wegnemen van grensbarrières, en het creëren van experimenteerruimte (VNG, 2015).

Voor de periode 2014-2020 ontvangt Nederland meer middelen voor grensoverschrijdende en transnationale samenwerking dan voorheen. Nederland wil deze middelen strategischer inzetten door de programma's voor een innovatieve bedrijfsomgeving, een milieuvriendelijke en grondstofefficiënte economie en arbeidsmobiliteit als de voornaamste prioriteiten voor grensoverschrijdende samenwerking. Ondanks de geografische ligging van Nederland en de verbondenheid met buurregio's worden de kansen door de landsgrenzen onvoldoende benut, zo concluderen Ponds, van Woerkens en Marlet in 2014 in de 'Atlas van kansen'²⁷. Investerings in grensoverschrijdende samenwerking in innovatie, duurzame energie en arbeidsmobiliteit moeten de economische ontwikkeling en innovatiekracht van de grensregio's verder gaan versterken. In de huidige periode is gebleken dat de programma's voor grensoverschrijdende samenwerking niet optimaal aansluiten op bestaande grensoverschrijdende clusters waardoor agglomeratievoordelen onvoldoende benut worden. Nederland heeft daarom enkele programmagebieden verruimd om belangrijke steden, bedrijven en kennisinstellingen in Noord-Holland, de Vlaams-Nederlandse Delta, en Zuidoost-Nederland te betrekken bij de grensoverschrijdende samenwerking en de

²⁷ Atlas van kansen; Ponds, van Woerkens en Marlet: <http://www.atlasvoorgemeenten.nl/product-informatie/115-atlas-van-kansen>

verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende netwerken en clusters, en middels het programma de Twee Zeeën is ook het Verenigd Koninkrijk geïncludeerd in de grenszone (zie Partnerschapsovereenkomst Nederland, 2014).

Reflecties:

- De regio is steeds meer aanzet wat betreft de beleidsmatige voorbereiding en uitwerking van de benutting van de ESI-fondsen.
- Nationale en provinciale keuzes kunnen de kansen in de grensregio's beperken.

4. Uitvoering

Europaproof besteden van Europese subsidies

De Europese fondsen zijn voor de decentrale overheden van waarde voor het realiseren van lokale en regionale beleidsdoelen die stroken met Europese beleidsintenties. Het benutten van Europese fondsen vraagt echter van alle betrokkenen veel tijd en mankracht: een eigen agenda in kunnen brengen al bij de voorbereiding, samenwerken en lobbyen, leren omgaan met – met name staatssteun – regels en aanvragen en verantwoorden. Een Europese subsidie is geen 'gratis geld' stelt de ROB (2013): "Het aanvragen alleen al en – wanneer een subsidie eenmaal is toegekend – de verantwoording van de wijze waarop deze is besteed, kost veel tijd." Het Kenniscentrum Europa (Europa Decentraal) biedt voor de nieuwe fondsenperiode 2014-2020 de service 'Europaproof besteden van Europese

subsidies' aan. Dit Kenniscentrum ontvang veel vragen van decentrale overheden over het aanvragen en besteden van Europese subsidies conform de Europese staatssteun- en aanbestedingsregelgeving. Het Kenniscentrum is daarmee ook een onmisbare bron voor de decentrale overheden. Door de bundeling van kennis kan er meer profijt worden gehaald uit de Europese regels door slimme aanvragen en wordt minder risico gelopen in de uitvoering. In de relatie naar de EU toe kan de binnen het Kenniscentrum opgebouwde expertise en database in potentie een belangrijke bron zijn om te komen tot verbetering van de regelgeving en verlichting van de administratieve lastendruk. Dat gebeurt echter nog niet op een structurele wijze met de Europese Commissie, wel met de decentrale overheden en BZK (De Lange, 2015, p.84)

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland²⁸ helpt ondernemers en onderzoekers bij het verkrijgen van subsidies en het vinden van partners. In de periode 2007-2013 was Nederland zeer succesvol in het verkrijgen van onderzoeksgelden (Ministerie van OCW, 2014).

Naleving door decentrale overheden waarborgen

Bij het benutten van fondsen voor nationale en regionale programma's heeft het Rijk met De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe) uit 2012 betere mogelijkheden gekregen om de naleving door lokale en regionale overheden te waarborgen, zie kader 7.4.

²⁸ De RVO is op 1 januari 2014 ontstaan uit een fusie van Agentschap NL en Dienst Regelingen en ondersteunt ondernemers bij het verkrijgen van subsidies en kennis, het vinden van zakenpartners en het voldoen aan wet- en regelgeving. Daarnaast is RVO onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering in Nederland van veel Europese regelgeving, waaronder als betaalorgaan voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid De National Contact Points (NCP's) die onderzoekers ondersteunen bij het indienen van projecten voor financiering, zijn ondergebracht bij de RVO.

Kader 7.4 De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe)

De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NErpe) voorziet in een aantal instrumenten waarmee het Rijk een betere naleving van het Europese recht door publieke entiteiten kan bevorderen. Hieronder vallen ook decentrale overheden. Als de Europese Commissie vindt dat een lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt, dan kan zij de lidstaat voor het Europese Hof van Justitie dagen. Dit is de zogenoemde 'inbreukprocedure'. Daarbij kan de Europese Commissie eventueel een boete of last onder dwangsom eisen om beëindiging van de inbreuk af te dwingen. De lidstaten worden daarvoor verantwoordelijk gesteld. Met de Wet NErpe krijgt de Nederlandse rijksoverheid nu instrumenten in handen om de naleving van Europese regelgeving af te dwingen bij 'publieke entiteiten' die het Europese recht niet (juist) naleven. Tot de mogelijkheden behoren onder andere een bijzondere aanwijzing van de minister, het recht direct in te grijpen bij lagere overheden om te zorgen dat er aan de rechtsplicht wordt voldaan en een verhaalrecht om boetes die de Nederlandse staat betaalt voor gebrekkige naleving door lagere overheden op hen af te wentelen. Een eerdere Wet toezicht Europese subsidies (Wet TES) is met de inwerkingtreding van de Wet NErpe vervallen. Steeds meer EU-lidstaten hebben geregeld dat de nationale overheid de decentrale overheden aansprakelijk kan stellen bij gebrekkige of non-implementatie.

(Mastenbroek et al., 2013)

Reflecties:

- De uitvoering vraagt veel kennis en begeleiding. Kenniscentrum Europa en RVO hebben laten zien dat ze die kennis respectievelijk begeleiding kunnen geven.
- Het is belangrijk dat knelpunten in de uitvoering vroegtijdig naar de relevante bestuursniveaus teruggekoppeld worden.

5. Monitoring, evaluatie en verantwoording

Doelmatigheid, doelgerichtheid en rechtmatigheid van bestedingen

De Structuurfondsen en de effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid daarvan hebben sinds het begin ter discussie gestaan. Zorgen ze werkelijk ervoor dat de welvaartsverschillen tussen regio's verminderen, worden de door de Europese Unie overeengekomen beginselen wel in acht genomen en zijn ze niet erg fraudegevoelig (Beugelsdijk en Eijffinger, 2005). Er is sinds de oprichting van de fondsen al veel veranderd, maar de Europese Rekenkamer en de Nederlandse Algemene Rekenkamer blijven kritisch over de bestedingen. Zo wijst de Algemene Rekenkamer al meerdere jaren erop dat het risico van ondoeltreffende en ondoelmatige besteding van Europees geld inherent is aan het huidige systeem mede door de wijze waarop op het Europese subsidiegeld wordt toebedeeld aan de lidstaten.

Volgens de Algemene Rekenkamer (AR) is er nog altijd weinig bekend over de effecten die worden bereikt met de inzet van Europees geld. Bij de uitvoering van de Europese programma's gaat alle aandacht uit naar

naleving van de regels. Dat is ook voorgeschreven. Maar door de eenzijdige aandacht voor de regels (rechtmatigheid) wordt er nauwelijks gekeken of het subsidiegeld efficiënt wordt besteed (doelgericht) en of het gewenste effect wordt behaald (doelmatig). Bij de selectie van projecten wordt de kans op succes nog wel meegewogen, maar daarna is er volgens de Algemene Rekenkamer geen aandacht meer voor effectiviteit. Na afloop van een project is er meestal alleen informatie beschikbaar over de geleverde prestaties, maar nauwelijks over de gerealiseerde effecten (AR, 2014). De effecten van programma's zijn vaak pas op de middellange termijn te meten, en ook dan kan het moeilijk zijn om te bepalen welke investeringen en maatregelen welke effecten hebben gehad. Bij programma's moeten alle betrokken partijen en hun ingediende projecten bijdragen aan de Europese doelen en voldoen aan de gestelde voorwaarden. Onder andere bij grensoverschrijdende programma's zoals INTERREG-programmas zijn er voorbeelden dat niet alle partijen hiervan doordrongen waren. Helderheid naar alle partijen en een goed verwachtingenmanagement vanuit EU en Rijk is hierbij nodig als voorzorg bij de latere verantwoording.

In de programmaperiode 2014-2020 gaat de Europese Commissie meer sturen op resultaat. Zo wordt de financiering vanuit de Europese fondsen deels afhankelijk gemaakt van de mate waarin de lidstaten hun Europa-2020 doelen halen. Een voorbeeld van de spanning die ontstaat tussen het Europese en het Nederlandse perspectief in de concrete uitvoering wordt beschreven in kader 7.5.



Kader 7.5 Collectieven Agrarisch natuurbeheer: Europese regels binnen Nederlandse uitvoeringscondities

Collectieven van boeren en agrarische natuurverenigingen stellen gezamenlijk een beheerplan op, en voor de uitvoering daarvan ontvangen ze subsidie uit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Hiermee vervalt de mogelijkheid voor boeren om individueel subsidie aan te vragen voor agrarisch natuurbeheer.

De eerste ervaringen met collectieven voor agrarisch natuurbeheer laten zien dat er spanningen kunnen ontstaan tussen het Europese perspectief en de Nederlandse invulling van de uitvoering. Het Europese controle-regime is namelijk afgestemd op individuele boeren en niet op collectieven. Dit heeft bijzondere aandacht gevraagd bij de uitvoering van het beleid voor de collectieven agrarisch natuurbeheer.

Een van de aandachtspunten is de wijze van meten van resultaten.

Europa meet het realiseren van ecologische doelen in soorten, terwijl Nederland werkt met een leefgebiedenbenadering uitgewerkt in provinciale plannen. De meetsystematiek is nog onvoldoende ontwikkeld om de nulsituatie, de resultaten van maatregelen en de effecten afdoende te meten. Ook ontbreekt de kennis over hoe bijgestuurd kan worden om alsnog de beoogde resultaten te behalen. De eerste Europese evaluatie (MTR) vindt na drie jaar plaats. De effecten van het agrarisch natuurbeheer zijn echter vaak pas na vele jaren zichtbaar.

Ook zijn er verschillen tussen Europese regelgeving en het Nederlandse wat betreft de mogelijkheden om aanpassingen door te voeren. De

Europese regelgeving geeft – binnen een bepaalde bandbreedte – mogelijkheden voor aanpassingen van het beheersplan. De Europese regelgeving maakt het mogelijk om direct wijzigingen door te voeren. Volgens het Nederlandse Algemene bestuursrecht moeten wijziging echter vijf dagen voor het uitvoeren doorgegeven worden aan de controledienst. Als het eerder wordt uitgevoerd dan kan het collectief bij een onverwachte controle een sanctie krijgen. *(Op basis van gesprekken)*

Verantwoording

Nederland stelt sinds 2007 een Nationale Verklaring op over alle betalingen aan Brussel, niet alleen de Structuurfondsbestedingen. In deze verklaring doet de minister van Financiën, namens het kabinet, onder andere een uitspraak over het beheer en de besteding van EU-fondsen in gedeeld beheer in Nederland. De Nationale verklaring is gericht aan de Europese Commissie en aan het Nederlandse parlement. De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks voor het parlement een oordeel over de Nationale verklaring. In de Nationale Verklaring 2014 geeft het kabinet volgens de Algemene Rekenkamer een goed beeld van het beheer en de besteding van dit Europese geld in Nederland.

De mogelijkheid tot het vrijwillig opstellen van een Nationale Verklaring is mede op aandringen van Nederland opgenomen in het Financieel Reglement van de EU. Behalve Nederland publiceren tot nu toe alleen Denemarken en Zweden een Nationale verklaring (AR, 2014).

In het Trendrapport 2015 herhaalt de Algemene Rekenkamer het pleit voor een EU-brede invoering van deze 'Nationale verklaring'.

Naast de afzonderlijke audits van de Europese en Algemene Rekenkamer hebben Europese programma's in Nederland ook te maken met de audits van de Europese Commissie en de Audit Dienst Rijk. De Audit Dienst Rijk (ADR) zorgt voor de certificering van de betaalorganen die Europese subsidies uitbetalen aan ontvangers. Over de programma's worden jaarlijkse voortgangsverslagen opgesteld, met daaraan gekoppeld een voortgangsgesprek. Daarnaast vinden drie keer per jaar financiële rapportages plaats met daaraan verbonden prognoses en wordt steekproefsgewijs controles uitgevoerd. Uit gesprekken blijkt dat het financiële denken in termen van controles en verantwoorden volgens diverse betrokkenen verlamdend werkt op het inhoudelijk meedenken over strategie en doelstellingen voor de programma's in de voorfase, en hoge kosten met zich brengt. De Universiteit Twente heeft onderzoek gedaan naar de kosten van EU regelgeving voor decentrale overheden. Over de controledruk bij het benutten van Structuurfondsen wordt door een van de respondenten gesteld: "De oorzaak hiervan ligt overigens niet zozeer in de EU-regelgeving met betrekking tot deze fondsen, maar bij de interpretatie daarvan binnen de lidstaten bij controlerende instanties. Dit leidt op dit moment [...] tot een onevenredige administratieve belasting." (De Lange, 2015).

Monitoren en evalueren van programma's

Er wordt gewerkt aan continue verbeteringen van dataverzameling en monitoring- en evaluatiesystemen bij het benutten van Structuurfondsgelden. Monitoring en evaluatie is belangrijk voor de verantwoording van beleid en bestedingen zowel richting de EU als

richting nationale en regionale overheden. De invulling van het beleid en de besteding van de benodigde middelen zijn een gezamenlijke taak van de Europese en nationale/regionale overheden. Daarom is het belangrijk dat de verschillende monitoring- en evaluatiesystemen op elkaar zijn afgestemd en de informatie geven die nodig is. De Europese Commissie vraagt gegevens voor de invulling van context-, resultaat- en impact-indicatoren voor haar rapportage op het gebied van beleidsplanning, -monitoring en -evaluatie (Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF)).

Reflectie:

- Door de eenzijdige aandacht voor regels (rechtmatigheid) is het algemene beeld dat er nauwelijks gekeken wordt of het subsidiegeld efficiënt wordt besteed (doelgerichtheid) en of het gewenste effect wordt behaald (doelmatigheid).



LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2014). *EU Trendrapport 2014*. Den Haag.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2012). *Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen*. Den Haag: AIV, nr. 81.
- Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (2014). *Naar een gedragen Europese samenwerking: werken aan vertrouwen*. Den Haag: AIV, nr. 88.
- Arend, S. van der, Santbergen, L., Wiering, M. & Behagel, J. (red.) (2010). *Tien jaar ervaring met de Europese Kaderrichtlijn Water. Ambities en ambivalenties*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Arnouts, R.C.M. & Kistenkas, F.H. (2011). *De Deur klemmt, Nederland op slot door Natura 2000: De discussie ontrafeld*. WOt-paper 7 en WOt-werkdocument 236. Wageningen: Alterra-Wageningen UR.
- Backes, C.W., Veen, M.P. van, Beijen, B.A., Freriks, A.A., Hoek, D.C.J. van der, & Gerritsen, A.L. (2011). *Natura 2000 in Nederland. Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen: Beleidsstudies*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Balkenende, J.P. (2009). *Natura 2000*. Letter to H.E. Mr. J.M. Barroso, President of the European Commission. Den Haag, 13 juli 2009 (no. 3080107).
- Barroso, J.M. (2009). *Natura 2000*. Letter to Dr. J.P. Balkenende, Prime Minister Kingdom of the Netherlands. Brussel, 26 oktober, 2009 (D/2375).
- Beugelsdijk, M. & S.C.W. Eijffinger (2005). The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995-2001. *Journal of Common Market Studies*, 43 (1), 35-49.
- Beunen, R. & Bouwma, I. (2013). Europees natuurbeleid en de toepassing in Nederland en Vlaanderen. In G. Meester, P. Berkhout, & L. Dries (red.),

- EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk* (p.345-362). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Beunen, R., Knaap, W.G.M. van der, & Biesbroek, G.R. (2009). Implementation and integration of EU environmental directives. Experiences from the Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 19 (1), p. 57-69. Geraadpleegd via Wiley InterScience.
- Boer, S. de, Bogaardt, M.J., Kersten, P.H., Kistenkas, F.H., Neven, M.G.G. & Zouwen, M. van der (2010). *Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid: Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen* Werkdocument 174. Den Haag: Alterra-Wageningen UR/LEI-Wageningen UR.
- Bolt, F.J.E. van der, Bosch, R. van den, Brock, T.C.M., Hellegers, P.J.G.J., Kwakernaak, C., Leenders, D., Schoumans, O.F. & Verdonschot, P.F.M. (2003). *Aquarein. Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*. Wageningen: Alterra-Wageningen UR.
- Bos, M. (2013). Budgettaire kaders. In G. Meester, P. Berkhout, & L. Dries (red.), *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk* (p. 35-68). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Bouwma, I.M., Apeldoorn, R. van & Kamphorst, D.A. (2010). *Current practices in solving multiple use issues of Natura 2000 sites: Conflict management strategies and participatory approaches*. Wageningen: Alterra-Wageningen UR.
- Braun, E. & H.L.F. de Groot (2014). *Nieuwe kansen voor West*. Essay i.o. van Comité van toezicht subsidieprogramma 'Kansen voor West'. Geraadpleegd via http://www.kansenvoorwest.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=319&lang=nl
- Brendel, M (2015). *Kennisregiokaart van Nederland. Technisch Weekblad 24*, 8-9. Beschikbaar via <https://www.technischweekblad.nl/achtergrond/kennisregiokaart-van-nederland/item7567>.
- Buiren, K. van, Gerritsen, M., Leussink, L. & Voort, J. van der (2012). Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer. *TPEdigitaal 6* (1), p. 63-74. Geraadpleegd via <http://www.tpedigitaal.nl/archief/1-2012/paper/257>.
- Commissie Brokx Openbaar Vervoer (1995). *Marktwerving in het openbaar vervoer*. Utrecht.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (1992). *De toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijke vervoersbeleid: Een brede aanpak voor de totstandbrenging van een communautair kader voor duurzame mobiliteit*. COM(92) 494 def. Brussel.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (1995). *The Common Transport Policy Action Plan 1995 – 2000*. COM(95) 302 final. Brussel.
- Commissie Wientjes (2008). *Horizonbepalingen in wetgeving*. Den Haag.
- Ebbink, B., Visser, I. & Westen, R. van der (2012). *Vervoerconcessies: inzetten op reizigerswinst*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 22 en 23 november 2012. Amsterdam.
- EEAC (2003). *European Governance for the Environment*. Statement of the network of European Environmental Advisory Councils. Berlijn/ Den Haag.



Engelsman, J.C., Groenendijk, J.M., Timmermans, V. (2010).

Efficiencygegevens regionaal stads en streekvervoer. Den Haag.

ERAC (2012). *Onderzoek naar de impact van de concept-Structuurfondsverordeningen 2014-2020 op de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de Europese Structuurfondsen in Nederland.* Boxtel.

ERAC & Ecorys (2013). *Praktijkervaringen met Revolverende Fondsen (mede op basis van EFRO) Antwoorden op veelgestelde vragen.* Rotterdam.

Europese Commissie (2001). *Witboek. Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen.* Luxemburg: Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2002). *De kaderrichtlijn Water. In ieders belang.* Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2011). *Stappenplan voor een interne vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem.* COM (2011) definitief. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2012). *Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren.* Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2013a). *De Europese Unie in het kort - Hoe werkt de Europese Unie?* Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2013b). *Het vierde spoorwegpakket - voltooiing van de Europese spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa. Mededeling van de*

Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 30 januari 2013. COM (2013) 25 definitief. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2013c). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004.* COM(2013) 27 final, 2013/0014 (COD). Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2015a). *Better regulation for better results - An EU agenda.* COM(2015) 215 final. Strasbourg.

Europese Commissie (2015b). *Better Regulation Guidelines.* Commission Staff Working Document: SWD (2015) 111 final. Strasbourg.

Europese Commissie (2015c). *Better Regulation "Toolbox". Annex to the Better Regulation Guidelines.* Strasbourg.

Europese Gemeenschappen (1992). *Richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening.* Publicatieblad COM(1995)107-1 Brussel: Europese Unie.

Europese Gemeenschappen (1995). *Het Citizens Network; De verwezenlijking van de mogelijkheden van het openbaar personenvervoer in Europa.* Publicatieblad, COM(1995)601. Brussel: Europese Unie.

Europese Gemeenschappen (1996). *De interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem. Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende, Nr. L 235/6.* Publicatieblad L235 van 17 september 1996, p. 6-24. Brussel: Europese Unie.



- Europese Unie (2007). *Verordening (EG) Nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad*. L315/1-13. Publicatieblad, Brussel: Europese Unie.
- Europese Unie (2012). *Richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte*, 2012/34/EU. Publicatieblad, Brussel: Europese Unie.
- Europese Unie (2013). *Verordening (EU) Nr. 1315/2013 van Het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU*. Publicatieblad, Brussel: Europese Unie.
- Evers, D. & Tennekes, J. (2014). *De Europeanisering van de Nederlandse ruimtelijke ordening*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Haije, R. (2011). *Natura 2000: de natuur of de mens centraal?* Digitale publicatiereeks Recht en Overheid 2011, geraadpleegd op 20 juli 2015 via <http://www.acwet.nl/search?search=natura2000+de+natuur+of+de+mens+centraal&submit=>
- Heuvelhof, E.F. ten, Heijden, J.J. van der, Broekmans, B., Arend, S.H. van der, Bueren, E.M. van, Harteveld, C. & Ruijven, T.W.J. van (2010). *Evaluatie van het implementatieproces van de Kaderrichtlijn Water*. Technische Universiteit Delft: Faculteit Techniek, Bestuur en Management.
- IEEP (2014). *Project MAKE IT WORK. Towards a roadmap for future EU environmental regulation*. Brussel.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2002-2003 nr 7.). *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien. Eindrapportage van de werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen*. Den Haag.
- IPO (2015). *Behandeling wetsvoorstel Omgevingswet*. Brief aan de voorzitter en leden van de Vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 4 juni 2015.
- Juncker (2014). *Commissioner for Environment, Maritime Affairs and Fisheries*. Letter to J,C, Juncker, President of the European Commission, Brussel, 01 november 2014.
- Kaika, M. & Page, B. (2003). The EU Water Framework Directive: part 1. European policy-making and the changing topography of lobbying. *Environmental Policy and Governance*, 13 (6), 314-327. Beschikbaar via Wiley Online Library.
- Kenniscentrum Infomil (2015). Geraadpleegd 15 maart 2015 via <http://www.infomil.nl/>
- Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2013). *It takes two to tango: Visie concessiemanagement*. Utrecht.
- Keulen, M. van (2007). *The Habitat's Directive: a case of contested Europeanization*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, nr. 30.
- KplusV (2015). *Revolverende fondsen in Nederland. Oude wijn in nieuwe zakken of een baanbrekende aanpak?* Geraadpleegd via <http://www.kplusv.nl/>



OV-Klantenbarometer (2014) Onderzoek klanttevredenheid in het regionale openbaar vervoer – landelijke cijfers. Geraadpleegd via <http://www.ovmagazine.nl/wp-content/uploads/2015/03/OV-Klantenbarometer-2014.pdf>

Kunst, G. (2013). *EU-instellingen en besluitvormingsprocessen*. In G. Meester, P. Berkhout & L. Dries, (red.), *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk* (p. 35-68). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

Lange, E.E. de, R.A. Wessel & N.S. Groenedijk (2015) *Europa als kans: Better Regulation voor Nederlandse decentrale overheden*. Universiteit van Twente: Centre for European Studies.

Make it Work (2015) *Guidance on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law*. Geraadpleegd via http://www.ieep.eu/assets/1719/MiW_compliance_assurance_guidance_March_2015.pdf

Mastenbroek, E., Zwaan, P. & Liefferink, D. (2013). *Provinciaal positie spel in Brussel en Den Haag*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2009). *Actieplan Europa en decentrale overheden*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Gezamenlijke uitgave van Rijk, IPO, UvW en VNG*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2014a) *Brief aan Tweede kamer over Evaluatie actieplan Europa en decentrale overheden*. Den Haag, 24 juni 2014 (kenmerk 2014-00003 30886).

Ministerie Binnenlandse Zaken (2014b) *Evaluatie actieplan Europa en decentrale overheden. Bijlage bij brief aan Tweede kamer*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (te verschijnen). *Verkenning Rijk en decentrale overheden naar versterken betrokkenheid in Europese beleidsproces*.

Ministerie van Economische Zaken (2014a). *Economische structuurversterking: een gezamenlijk opdracht van Rijk en regio's*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2014b). *Partnerschapsovereenkomst Nederland 2014-2020*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2014c) *Overzicht Europese besluitvormingsprocessen. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal na toezegging bij begrotingsbehandeling*. Den Haag, 09 januari 2014 (kenmerk DE/13204714).

Ministerie Economische Zaken (2015). *Nederlandse inzet in de Fitness Check Vogel- en Habitatrichtlijn. Brief aan de Tweede Kamer van 18 mei 2015*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Bestuursakkoord Water. Akkoord tussen Ministerie IenM, IPO, Unie van Waterschappen, VEWIN en VNG*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Werkprogramma Stroomgebiedbeheerplannen 2015*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *European Rail Traffic Management System (ERTMS) - basisrapportage*. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2005). *Natura 2000 Contourennotitie. Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen*. Den Haag.



- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2014). *Terugblik Nederlandse deelname aan het Zevende Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (KP7)* Brief aan Tweede kamer der Staten Generaal. Den Haag, 19 juni 2014 (kenmerk 40163).
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996), *Marktwerving in het regionaal openbaar vervoer: implementatienota*. Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) *Kabinetsstandpunt Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)* kamerstuk 5693090/11/6
- Mouwen, A. & Rietveld, P. (2013). Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands. *Transportation Research Part A*, 51, 29-45.
- Neven, M.G.G., Turnhout, E., Bogaardt, M.J. van den, Kistenkas, F.H. & Zouwen, M.W. van der (2006). *Richtingen voor richtlijnen. Interacties tussen Nederland en de Europese Commissie in de implementatie van Europese milieurichtlijnen*. WOt-rapport 25. Wageningen: Wageningen UR Universiteit.
- OECD (2014). *Territorial Review the Netherlands 2014*. Parijs.
- Op-zuid.nl (2014). *OPZuid 2014-2020 van start*. Geraadpleegd op 20 juli 2015 via <http://www.op-zuid.nl/nieuws/302-opzuid-2014-2020-van-start.html>
- Ponds, R., Woerkens, R.C. van, Marlet, G. (2014). *Atlas van kansen*. Geraadpleegd op 20 juli 2015 via <http://www.atlasvoorgemeenten.nl/product-informatie/115-atlas-van-kansen>
- Portaalnatuurenlanschap.nl (2015). Geraadpleegd op 20 juli 2015 via <http://www.portaalnatuurenlanschap.nl/>
- Princen, S. (2014). *Het Moet van Brussel: De Verhouding EU en Lidstaten tussen Retoriek en Werkelijkheid*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Raad van State (2012). *Advies Wet Natuurbescherming*. No.W15.12.0058/IV. Den Haag.
- Raad voor het Landelijk gebied (2000). *LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven*. Publicatie RLG 00/1. Amersfoort.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013). *Onbeperkt houdbaar*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2015). *Stelselherziening omgevingsrecht*. Briefadvies 21 mei 2015. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid*. Advies nr. 27. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014). *Nationaal belang in meervoud. Perspectieven op internationale politiek*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2008). *Besturen over grenzen. Opgave voor alle bestuurslagen*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2010). *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Europa, burgerschap en democratie. Over de gespannen relatie tussen burgers en Europa en mogelijkheden om die te ontspannen*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar Bestuur (2013). *Met Europa verbonden. Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*. Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2009). *Ondernemend regionaal openbaar vervoer voor meer reizigers*. Den Haag.



- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2010). *Over belangen, beleid en burgers: zes inzichten over overheidsturing in het domein van Verkeer en Waterstaat*. Den Haag.
- Regiebureau Natura 2000 (2011). *Het fascinerende dossier Natura 2000*. Leiderdorp.
- Rheenen, T. van, Bavel, M.A.H.J. van, Graveland, C. & Selnes, T.A. (2005). *Putting nature on the EU politicalagenda: a review of four policy dossiers*. Den Haag: LEI-Wageningen UR.
- Samenopreis.nu (2015). Geraadpleegd op 15 juni 2015 via <http://www.samenopreis.nu/>
- Sociaal-Economische Raad (2006). *Nederland en EU-milieuriichtlijnen*. Den Haag.
- Termeer, C.J.A.M. & S. Meijerink (2008). *Klimaat bestendig of klimaat neutraal bestuur? Een essay over het adaptief vermogen van instituties voor de Raad voor Verkeer en Waterstaat*. Den Haag.
- Trubek, D. M., P. Cottrell & M. Nance (2005) *"Soft Law," "Hard Law," and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*. Madison: University of Wisconsin-Madison.
- Tweede Kamer (1988). *Tweede structuurschema Verkeer en Vervoer. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 30 november 1988*. Vergaderjaar 1988-1989, 20 922, nrs. 1-2. Den Haag.
- Tweede Kamer (2010). *Toekomst cohesiebeleid (structuurfondsen), gezamenlijk position paper regering, provincies en gemeenten. Brief van de minister van Economische zaken van 16 juli 2010*. Vergaderjaar 2009-2010 , 21501-08, nr, 335. Den Haag.
- Tweede Kamer (2011). *Voorstel van wet van de leden Monasch, Bashir, Van Gent en Verhoeven tot wijziging van de Wet personenvervoer 2000 teneinde inbesteding van openbaar vervoer mogelijk te maken in een plusregio die de gemeente Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam of Utrecht omvat*. Vergaderjaar 2010 - 2011, 32845 nr. 2. Den Haag.
- Tweede Kamer (2012). *Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor. Brief van de tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor van 16 februari 2012*. Vergaderjaar 2011-2012, 32707, nr. 9. Den Haag.
- Tweede Kamer (2013). *EU-voorstel: Het vierde spoorpakket COM (2013) 25, 33546 Nr. 13*, Den Haag.
- Tweede Kamer (2014a). *Spoor: vervoer- en beheerplan (Lange Termijn Spooragenda deel 2). Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 28 maart 2014*. Vergaderjaar 2013-2014, 29984, nr. 474. Den Haag.
- Tweede Kamer (2014b). *Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS). Voorkeursbeslissing ERTMS en Railmap 3.0/Nota Alternatieven. – Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 11 april 2014*. Vergaderjaar 2013-2014, 33652, nr. 14. Den Haag.
- Tweede Kamer (2014c). *Wijziging van de Spoorwegwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32). Memorie van Toelichting*. Vergaderjaar 2013-2014, 33965, nr. 3. Den Haag.



Tweede Kamer (2015). *Ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot de vergoeding minimumtoegangspakket en de toegang tot dienstvoorzieningen en de levering van diensten op het gebied van spoor en houdende wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (PbEU 2012, L 343/32)*. Vergaderjaar 2014-2015, 33965, nr. 21. Den Haag

Twynstra Gudde (2010). *Efficiencygegevens regionaal stads- en streekvervoer*. Den Haag

Veeneman, W. & Velde, D. van de (2014). Developments in public transport governance in the Netherlands: A brief history and recent developments. *Research in Transportation Economics* 48, 41-47.

Veeneman, W., Wildschut, J., Urlings, T., Blank, J. & Velde, D. van de (2014). Efficient frontier analysis of Dutch public transport tendering: A first analysis. *Research in Transportation Economics* 48, 101-108.

Velde, D. van de (2006). *Geprivatiseerde centrale planning in het openbaar vervoer*. Delft: TU Delft.

Velde, D. van de (2008). A new regulation for the European public transport. *Research in Transportation Economics* 22, p. 78-84.

Velde, D.M. van de & D.A. Eerdman (2013). *Modelbestek van de toekomst, op weg naar meer flexibiliteit en innovatie in de contractvormen in het openbaar vervoer*. Kennisplatform Verkeer en Vervoer (KpVV). Utrecht.

Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving (2008). *Over 't spoor*. Rapportage. Den Haag

VNG (2014). *Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking*. Den Haag.

VNG (2015). *VNG-position paper. Investeren in de grensregio's*. Den Haag.

VROM-raad (2008). *Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*. Den Haag.

Waterforum online (2015). *Nederland pleit in Brussel voor aanpassen beoordeling Kaderrichtlijn Water*. Maart 2015. Geraadpleegd via <http://www.waterforum.net/Artikel/PrintArtikel.aspx?ID=8905>

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2007). *Europa in Nederland*. Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands beleid*. Amsterdam University Press.

Zwaan, P.J. (2012). *Struggling with Europe: How initiators of horizontal forms of governance respond to EU formal rules*. Wageningen: Wageningen UR.



BIJLAGEN

AFKORTINGENLIJST

AIV	Adviesraad voor Internationale Vraagstukken
ATB-NG	Automatische Trein Beïnvloeding Nieuwe Generatie
BNC-fiche	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CvdR	Comité van de Regio's
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
EC	Europese Commissie
EGTS	Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EESC	Europees Economisch en Sociaal Comité
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EP	Europees Parlement
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EFMZV	Europees Fonds Maritieme Zaken en Visserij
ELFPO	Plattelandsontwikkelingsfonds
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESIF	Europese Structuur- en Investeringsfondsen
EU	Europese Unie
Europa 2020	Groeistrategie Europa, opvolger Lissabon-strategie
ERTMS	European Rail Traffic Management System, de Europese standaard voor treinbeïnvloeding en spoorwegseinen

EZ	Ministerie van Economische Zaken	OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
G4	Samenwerkingsverband van de vier grootste steden van Nederland Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht	PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
G32	Samenwerkingsverband van (middel)grote steden in Nederland	POP	Plattelandsontwikkelingsplan POP1: 2000-2007, POP2: 2007-2013, POP3: 2014-2020
GIP	Grensinformatiepunt	PSO	Public Service Obligations
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	Raad	Raad van ministers
GROS	Grensoverschrijdende samenwerking	RECRON	Vereniging van Recreatieondernemers Nederland
INTERREG	Europese fonds voor Territoriale Samenwerking	RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
Horizon 2020	Europees programma voor stimulatie onderzoek en innovatie	RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
HNP	het Huis van de Nederlandse Provincies	Rob	Raad voor het openbaar bestuur
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek	RVW	Raad voor Verkeer en Waterstaat
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
IAK	Integraal Afwegingskader	UvW	Unie van Waterschappen
IBDT	Interbestuurlijk dossierteams	VEU	Verdrag betreffende de Europese Une
IPO	Interprovinciaal Overleg van en voor provincies	VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
KRW	Kaderrichtlijn Water	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit	VNO-NCW	Ondernemersorganisatie in Nederland
LTO Nederland	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland	Wet NERpe	Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport	Wet TES	Wet Toezicht Europese subsidies
MKB Nederland	Brancheorganisatie voor het midden- en kleinbedrijf	Wp 2000	Wet Personenvervoer 2000
MTR	Europese evaluatie Mid Term Review	WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Natura 2000	Europees netwerk van natuurgebieden	WWF	World Wildlife Fund
NCP	National Contact Point		



TOTSTANDKOMING ADVIES

Samenstelling raadscommissie

Léon Frissen, voorzitter

Stefan Kuks

Gerrit Meester

Maartje van Putten

Katrien Termeer

Wijnand Veeneman

Samenstelling projectteam

Agneta Andersson

Anneke Koose-Verschoor (vanaf 1 augustus 2015)

Hannah Koutstaal (projectleider)

Bart Swanenvleugel

Stefan Vaupel Kleijn (tot 1 augustus 2015)

Met medewerking van Anouk Abegg

Geraadpleegde personen

Monique Arnolds, Ministerie van IenM

Sander Band, Ministerie van EZ

Bas van den Barg, Vereniging Nederlandse Gemeenten

Kim van Berlo, Vereniging Nederlandse Gemeenten

Gerard Beukema, Interprovinciaal Overleg

Bart van Bolhuis, Ministerie van IenM

Elena Bondarouk MSc, Rijksuniversiteit Nijmegen

Wim van de Camp, Europees Parlement EVP/CDA

Pedro Campos Ponce, Ministerie van BZK

Eduard Dame, Ministerie van IenM

Walter van Ditmars, Ministerie van EZ

Hellen van Dongen, Ministerie van IenM

Rob van Eijkeren, Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel

Henrik Fokke, gemeente Maastricht

Lasse Gerrits, Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Anne-Geer de Groot, Ministerie van IenM

Fons Goselink, Provincie Gelderland

Heleen Groot, Ministerie van IenM

Paul van Gurp, Ministerie van Infrastructuur en Milieu,

Ninke Gijzen, Ministerie van IenM

Lydia Harkink, Unie van Waterschappen

Nathalie Harrems-Hulst, Ministerie van IenM

Niek Hazendonk, Ministerie van EZ

Hanneke Heukers, Ministerie van EZ

Hans van den Heuvel, Ministerie van EZ

Paul Hofhuis, Permanente Vertegenwoordiging Europese Unie

Karin Holthuis, Ministerie van IenM

Julie d'Hondt, Tweede Kamer der Staten-Generaal

Sjoerd Hoornstra, Ministerie van IenM



Linda van Houwelingen, Ministerie van IenM
Aino Jansen, Ministerie van EZ
Mendeltje van Keulen, Tweede Kamer der Staten-Generaal
Walter Kooy, Stichting Collectief Agrarisch Natuurbeheer
Ellen Kluijtmans, Ministerie van BZK
Gerbert Kunst, Ministerie van EZ
Chris Kuijpers, Ministerie van IenM
Paul Langeveld, Unie van Waterschappen
Tom Leeuwestein, Ministerie van BZK
Mart Mensink, Provincie Gelderland
Amber Mekkes, Ministerie van IenM
Eric Mink, Ministerie van IenM
Diederik van der Molen, Ministerie van IenM
Lianne Mooldijk, Ministerie van IenM
Sip Oegema, Ministerie van EZ
Lidewijde Ongering, Ministerie van IenM
Frank van Oorschot, werkgeversdelegatie EESC, LTO
Alida Oppers, Ministerie van EZ
Chris Poppe, Ministerie van EZ
Rick Roelofs, Ministerie van EZ
Onno van Sandick, Ministerie van IenM
Paula Sastrowijoto, Adviesraad Internationale Vraagstukken
Edwin van der Schaft, Ministerie van IenM
Willem Schoustra, Ministerie van EZ
Caspar Sluiter, Vereniging Nederlandse Gemeenten
Herman Snijders, Ministerie van EZ

Bart Soldaat, Groupe des Bruges
Frits Thissen, Permanente Vertegenwoordiging Europese Unie
Rik Timens, Ministerie van EZ
Arjan Uilenreef, Ministerie van BZ
Didier van de Velde, Technische Universiteit Delft
Jan Verheeke, Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Jaap Verhulst, Ministerie van EZ
Koert Verkerk, LTO-Nederland in Brussel
Albert Vermuë, Unie van Waterschappen
Kees Jan de Vet, Vereniging Nederlandse Gemeenten
Jan van der Voet, Vereniging Nederlandse Gemeenten
Thierry van Vugt, Ministerie van EZ
Bert van Wee, Technische Universiteit Delft
Arthur ter Weeme, Vereniging Openbaar vervoer Centrumgemeenten
Mark Wiering, Rijksuniversiteit Nijmegen
Marko van Workum, Ministerie van EZ
Pieter Zwaan, Rijksuniversiteit Nijmegen
Jaap van der Zwart, Ministerie van IenM
Hans Zwetsloot, Ministerie van EZ



Deelnemers expertmeeting 8 oktober 2015

Irene Bouwma, Alterra Wageningen UR

Heleen Groot, Ministerie van IenM

Henri Goverde, Wageningen Universiteit/Radboud Universiteit Nijmegen

Carel Nobbe, Waterschap Aa en Maas

Kees Oomen, Nationaal Park Weerribben-Wieden

Ger de Peuter, Ministerie van EZ

Sylvo Thijssen, Staatsbosbeheer

Deelnemers expertmeeting 14 oktober 2015

Rob van Eijkeren, Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel

Henrik Fokke, gemeente Maastricht

Vincent Ketelaars, European and Regional Affairs Consultants (ERAC)

Walter Kooij, Stichting Collectief Agrarisch Natuurbeheer

Janine Pijl, Regiocommissie Achterhoek

Ruud van Raak, Provincie Zuid-Holland

Geert Teisman, Platform 31

Rik Timens, Ministerie van EZ

Hans Zwetsloot, Ministerie van EZ

Deelnemers expertmeeting 15 oktober 2015

Caroline Gehrels, oud-wethouder gemeente Amsterdam (PvdA)

Bert Klerk, oud president-directeur ProRail

Roel Kuiper, Erasmus Universiteit

Manu Lageirse, Veolia

Inge van der Leij, Ministerie van IenM

Nico van Paridon, Stadsregio Amsterdam

Frank Span, Provincie Limburg

Didier van de Velde, Technische Universiteit Delft

Referenten

Wim van de Donk, Commissaris van de Koning in de Provincie
Noord-Brabant

Ellen Mastenbroek, Rijksuniversiteit Nijmegen

Sebastiaan Princen, Universiteit Utrecht

Carlo Trojan, voormalig secretaris-generaal Europese Commissie



ADVIESRADEN OVER EUROPEES BELEID

In deze bijlage worden eerder verschenen adviezen beschreven die raken aan het onderwerp van dit advies. Het gaat daarbij niet om een uitputtend overzicht.

AIV: Meerdere adviezen

‘Naar een gedragen Europese samenwerking; Werken aan vertrouwen’ (2014)

In het advies ‘Naar een gedragen Europese samenwerking; Werken aan vertrouwen’ stelt de AIV: “Brussel is geen vreemde mogendheid”. De EU begint bij de nationale politiek, daarom moeten nationale politici uitgesprokener zijn over hun EU-beleid en duidelijke keuzes maken om uit de huidige vertrouwenscrisis in Europa te komen. In de woorden van de AIV: “De steun onder de bevolking voor de EU neemt af en de burger heeft twijfel bij de waarde van de Europese samenwerking. Het debat over Europa in Nederland is nog steeds overwegend een debat van de elite en van EU-specialisten. Bewindslieden en politici staan niet voor de standpunten die zij in Brussel hebben verdedigd en geven de EU de schuld van impopulaire besluiten waar ze zelf medeverantwoordelijk voor zijn. Dit ondermijnt het draagvlak voor de EU.” De AIV heeft hier in zijn advies uit 2012 al uitgebreid op gewezen.

De AIV ziet een meersporenaanpak als oplossing voor het verminderen van het wantrouwen bij de burger: aan de ene kant het verbeteren van het democratische gehalte van de EU. De AIV ziet daarin een rol weggelegd voor het Europees Parlement als vertegenwoordiger van de Europese burgers, maar vooral ook voor nationale parlementen, instellingen en procedures. Zo kunnen nationale parlementen beter gebruikmaken dan nu van middelen voor democratische controle, zoals de gele- en oranje-kaartprocedures. Aan de andere kant moet volgens de AIV het debat over Europa, zowel op nationaal als EU-niveau, worden gepolitiseerd. Dat wil zeggen dat geschilpunten over Europese kwesties zichtbaar moeten worden gemaakt en dat er debat over moet worden gevoerd. De AIV ziet hierin een belangrijke rol weggelegd voor de Tweede Kamer, onder andere door het consulteren van de burger via internetconsultaties.

‘Nederland en het Europees Parlement’ (2012)

In het advies ‘Nederland en het Europees Parlement’ gaat de AIV in op de toegenomen invloed van het Europees Parlement door de vele nieuwe bevoegdheden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009. Het Europees Parlement heeft nu bij het aannemen van wetgeving op bijna alle beleidsterreinen een even grote stem als de Raad van de Europese Unie. Daarnaast heeft het Europees Parlement zeggenschap gekregen over alle uitgaven van de EU. Ook zijn de controlerende bevoegdheden van het Europees Parlement ten opzichte van de Europese



Commissie – en tot op zekere hoogte ook ten opzichte van de (Europese) Raad – versterkt. De toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement bieden nationale regeringen nieuwe mogelijkheden om de besluitvorming in de EU te beïnvloeden door vaker het Europees Parlement te benaderen.

De AIV is van oordeel dat het (positieve of negatieve) beeld dat burgers hebben van het Europees Parlement nauw samenhangt met het vermogen van de Europese politiek om resultaten te boeken in het belang van de burger (de zogeheten output-legitimiteit), met de aanwezigheid van een herkenbaar democratisch bestuur (de zogeheten input-legitimiteit) en met de mate waarin in het politieke debat recht wordt gedaan aan deze twee. De AIV is voorstander van een grotere betrokkenheid van nationale parlementen. De burger voelt zich vaak sterker verbonden met nationale parlementariërs dan met Europarlementariërs. Nationale volksvertegenwoordigers kunnen dan ook een cruciale schakelfunctie vervullen tussen de nationale en de Europese besluitvorming. Dat vraagt om een grotere gelijktijdigheid van debatten in het Europees Parlement en in de Tweede Kamer. Rond het moment dat cruciale onderwerpen in het Europees Parlement worden besproken, zou hier ook in de Tweede Kamer een plenaire vergadering aan moeten worden gewijd. Door een dergelijke 'synchronisatie' van het politieke debat kunnen zaken die spelen in het Europees Parlement ook worden behandeld in de nationale politiek.

De AIV is van mening dat de toon van het politieke debat moet veranderen. Politici oogsten wat ze zaaien: "In het verleden is vaak door de politiek een kunstmatige tegenstelling gecreëerd tussen Den Haag en Brussel – en soms

laatlunkend over de Europese instellingen gesproken – hetgeen de identificatie met Europa onder burgers niet ten goede komt."

Ook meent de AIV dat de samenwerking met belangenorganisaties beter kan. Door het gezamenlijk optrekken van belangenorganisaties, regering en parlement, kan Nederland nog succesvoller in Brussel opereren.

RLG: 'LNV tussen Europa en de regio' (2000)

Advies over de rol van het ministerie van LNV tussen Europa en de regio, in het licht van de ontwikkelingen die toen speelden in Nederland en in Europa. Zoals de heroriëntatie van de landbouw op de wensen van de samenleving en op de internationale druk van de markt en de toenemende ruimte- en milieudruk in het landelijk gebied. Ook de veranderende omgeving van het ministerie van LNV werd daarbij betrokken: de veranderende wijze van besturen en de verhouding tot de maatschappelijke partners, de sterker wordende positie van de regio's, de toenemende invloed van Europa en van mondiale handels- en milieueisen. Gewezen werd op de verminderde participatie van Nederland in het EU-beleid. Mede als gevolg van de complexe regelgeving en besluitvorming en het beschadigde vertrouwen tussen overheden en maatschappelijke partners. De RLG adviseerde de minister om zijn Europese inbreng vorm en inhoud te geven vanuit een nieuw partnerschap met de regio.



RMO: advies en publicatie

‘Hart voor Europa’ (2003)

In het advies ‘Hart voor Europa; De rol van de Nederlandse overheid’ doet de RMO een aantal voorstellen om de betrokkenheid van de Nederlandse burger bij Europa te vergroten.

Het kabinet zou zich daarbij volgens de RMO vooral moeten richten op een goede participatiestrategie. Deze participatiestrategie bestaat onder meer uit een invulling van het idee om ‘Brussel’ dichterbij de burgers te brengen. Dit kan door bijvoorbeeld de politieke keuzes van de Nederlandse Europarlementariërs zichtbaar te maken, door een maandelijks interview met de voorzitter van de Europese Commissie en door in samenhang met ‘Den Haag vandaag’ het programma ‘Brussel vandaag’ uit te zenden. Dit soort voorstellen zijn volgens de RMO nodig, omdat de Nederlandse burgers en de overheid in toenemende mate onverschillig tegenover Europa staan en zelfs met de rug er naartoe. Die houding behoeft verandering en die kan ook worden veranderd door de EU als realiteit af te schilderen die op allerlei manieren van invloed is op ons leven, door vanuit democratisch oogpunt de noodzaak van een actieve bijdrage van burgers te benadrukken en door aandacht te vragen voor sociale samenhang mede gelet ook op de uitbreiding van de EU.

‘Nationaal belang in meervoud’ (2014)

In de essaybundel ‘Nationaal belang in meervoud’ agendeert de RMO de invloed van internationalisering op de stabiliteit van de Nederlandse samenleving. In een Nederland dat steeds meer onderdeel is van de wereld

en in een wereld die steeds meer onderdeel is van Nederland, is de grens tussen ‘nationaal’ en ‘internationaal’ soms lastig te trekken. Dit was voor de RMO aanleiding om een aantal denkers te vragen essays te schrijven over het thema ‘Nederlands belang in internationaal perspectief’.

Rob: meerdere adviezen en publicaties

In de afgelopen jaren heeft de Rob zich meerdere malen gebogen over de relatie met Europa.

‘Met Europa verbonden; Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies’ (2013)

Eind 2013 kwam de Rob met het advies ‘Met Europa verbonden; Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies’. In dit advies stelt de Rob dat Europa een realiteit is voor gemeenten en provincies, ongeacht of men Europa nu ziet als probleem of als oplossing. Ongeveer 70% van de Europese regelgeving wordt uitgevoerd door gemeenten en provincies. Daarmee zijn decentrale overheden dus van groot belang voor het bereiken van EU-doelstellingen. Decentrale overheden krijgen onder meer te maken met de toepassing van EU-regels over overheidsopdrachten, staatssteun, milieubeleid, infrastructuur, openbare diensten, landbouw en vervoer. VNG, IPO en de Unie van Waterschappen stellen dan ook terecht: “Europa is voor decentrale overheden binnenland geworden, de Haagse arena is uitgebreid met de Brusselse arena”.



De toenemende decentralisatie van overheidstaken in Nederland zorgt voor een verschuiving van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden. Tegelijkertijd worden in de EU vooralsnog juist voorstellen gedaan voor verdere centralisatie, harmonisatie en coördinatie op Europees niveau, vooral van het economisch en sociaal beleid van de lidstaten.

Gemeenten en provincies die het Europese beleidsvormingsproces willen beïnvloeden, moeten duidelijk voor ogen hebben over welke thema's het nuttig is om de Europese arena te betreden. Door de eigen beleidsagenda naast de Europese te leggen, kunnen overlappende – en dus kansrijke – thema's worden geïdentificeerd. Daarnaast is samenwerking met gemeenten, regio's of netwerken met een gedeeld belang nuttig om de de boodschap extra gewicht te geven.

De gelden van Europese Structuurfondsen blijven ook in de begrotingsperiode 2014-2020 voor Nederlandse decentrale overheden van belang voor het realiseren van lokale en regionale beleidsdoelen die stroken met Europese beleidsintenties. Ook andere Europese fondsen dan de Structuurfondsen worden in toenemende mate benut bij de realisatie van de ambities van regionale en lokale overheden. Een Europese subsidie is echter geen 'gratis geld'. Het aanvragen ervan en verantwoording afleggen over de wijze waarop de subsidie is besteed, kost veel tijd. Voor provincies en voor grote en middelgrote gemeenten is het dan ook zinnig om voor alle diensten een centraal loket voor Europese subsidies op te zetten.

Ook deelname aan Europese kennisnetwerken en andere verbanden biedt gemeenten en provincies in de dagelijkse praktijk voordelen: Europa is een open ruimte waar bijna 500 miljoen mensen leven en werken in een kleine tachtigduizend gemeenten die te maken hebben met vergelijkbare vraagstukken rond thema's als duurzaamheid, immigratie, verstedelijking, sociale zorg, jeugdwerkloosheid, veiligheid et cetera. Er zijn diverse beleidsnetwerken en transnationale samenwerkingsverbanden van decentrale overheden in Europa die niet fysiek aan elkaar grenzen, maar die wel een gemeenschappelijk belang hebben. Deze transnationale netwerken hebben een functioneel karakter. Door de toename van deze netwerken wordt Brussel door de betrokken partijen in toenemende mate als de hoofdstad van de Europese regio's beschouwd.

'Europa, burgerschap en democratie' (2012)

In de essaybundel 'Europa, burgerschap en democratie' verkent de Rob met tien essays van voornamelijk jongere wetenschappers de relatie tussen Europa en burgers en tussen Europa en democratische verhoudingen. In de bundel komen drie hoofdthema's aan bod. In de eerste plaats wordt nagegaan hoe burgers over Europa denken en hoe de nationale politiek een schakel kan vormen tussen burgers en Europa. Bij het tweede thema staat Europa in het alledaagse leven van burgers en ondernemers centraal. Het derde thema bevat een pleidooi voor fundamentele democratische hervormingen.



‘Besturen over grenzen; Opgave voor alle bestuurslagen uit 2008’ (2008)

In ‘Besturen over grenzen; Opgave voor alle bestuurslagen uit 2008’ schetste de Rob de stand van zaken in de zeven euregio’s die Nederland telt. Hoe functioneren deze euregio’s? Wat is hun bijdrage aan de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven in de grensregio’s? Wat kan er verbeteren en welke rol zou het Rijk daarbij moeten spelen? Burgers, bedrijven en overheden hebben in de grensgebieden met bijzondere knelpunten en kansen te maken. Juist daar loopt men aan tegen de verschillen in nationale wet- en regelgeving. Dat vraagt om blijvende aandacht van het Rijk voor de grensgebieden. Het instellen van een taskforce of het aanstellen van een ‘grensmakelaar’ is te overwegen. Daarnaast kan een herkenbaar en centraal informatiepunt voor grensoverschrijdende samenwerking (GROS) de decentrale overheden in de grensgebieden verder op weg helpen. En met een ‘Grenslanctoets’ kan voorkomen worden dat rijksbeleid ongewild negatieve effecten heeft voor de grensgebieden.

‘Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen’ (2010)

In ‘Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen’, bekijkt de Rob hoe het staat met de voorstellen uit het advies ‘Besturen over grenzen; Opgave voor alle bestuurslagen uit 2008’. Geconstateerd wordt dat het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking door het wegnemen van knelpunten blijvende aandacht verdient van de nationale overheid, omdat samenwerking van groot belang is voor de economische ontwikkeling van deze regio’s. De Rob pleit voor twee actieprogramma’s: het eerste moet een agenda zijn voor de (eu)regio’s, waarvoor steun van het Rijk nodig is. Het tweede moet een agenda zijn van het

kabinet, waarbij grensoverschrijdende samenwerking wordt verbonden met grote thema’s zoals bevolkingskrimp of bovenregionale infrastructuur.

RVW: ‘Over belangen, beleid en burgers; Zes inzichten over overheidsturing in het domein van Verkeer en Waterstaat’ (2011)

De RVW heeft op basis van zijn adviezen van de afgelopen jaren gezocht naar sleutelconcepten voor een meer succesvolle overheidsturing. Naast de verschillende nationale bestuursniveaus ziet de RVW de Europese bestuurlijke schaal, en daarbinnen de EU als samenwerkingsverband van nationale lidstaten, steeds meer als een sturende factor voor de Nederlandse beleidsvorming en -uitvoering. De Nederlandse economie is volledig verweven met de mondiale economie en de Nederlandse netwerken zijn volledig ingebed in internationale, Europese en mondiale systemen. Om nationale doelen te bereiken, zal Nederland zijn positie in het internationale krachtenveld dienen zeker te stellen en zelfs te versterken. Op dit moment gebeurt dat onvoldoende. Een ander voorbeeld betreft de doorwerking van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. De RVW constateert dat, voorafgaand aan de implementatie in nationale wetgeving, niet altijd voldoende aandacht wordt besteed aan mogelijke consequenties. Bij bijvoorbeeld fijnstof leidde dit tot aanzienlijke problemen voor gebiedsontwikkelingen. Bij onvoldoende zorg en aandacht ligt bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden en bij de uitvoering van de Richtlijn mariene strategie voor de Noordzee, een vergelijkbaar risico op de loer.



SER: 'Nederland en de EU-milieurichtlijnen' (2006)

In 2006 boog de SER zich over Nederland en de EU-milieurichtlijnen (Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit, Kaderrichtlijn Water). De focus lag daarbij op in hoeverre de ervaren knelpunten voortkomen uit het botsen van verschillende waarden en belangen, of ze wellicht besloten liggen in de richtlijn zelf, of dat ze te wijten zijn aan de implementatie in ons land.

De SER concludeert dat voor de drie onderzochte milieurichtlijnen vanuit het oogpunt van subsidiariteit optreden op Europees niveau gerechtvaardigd is. Wel constateert de raad dat bij de milieurichtlijnen is sprake van rivaliserende waarden en belangen waartussen steeds weer een balans moet worden gevonden. En dat de (bij uitstek politieke) keuzes die dat met zich meebrengt onvoldoende herkenbaar zijn, terwijl die wel expliciet, weloverwogen en op de juiste niveaus moeten worden gemaakt. Ook laat de uitvoering van Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit te wensen over waardoor er veel knelpunten zijn ontstaan. De SER doet aanbevelingen gericht op:

- Proactief en strategisch opereren vóór besluitvorming
- Nationaal belang in Europa
- Verbreding van de EU-coördinatie
- Goed uitvoeringsplan nodig
- Zorgen voor een zorgvuldige implementatie
- Relatie met ruimtelijke ordening

VROM-raad: 'Brussels Lof; Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid' (2008)

In het advies 'Brussels Lof; Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid' vestigt de VROM-raad de aandacht op het feit dat een aantal kenmerken van Nederland, zoals de hoge bevolkingsdichtheid, de grote milieudruk, de deltaligging en de aard en omvang van de administratiefrechtelijke toetsing, van wezenlijke invloed is op de betekenis die Europees recht en beleid in de praktijk in Nederland heeft. Door de combinatie van deze kenmerken kunnen Europese richtlijnen op de beleidsterreinen van het Ministerie van VROM in Nederland wezenlijk anders uitpakken dan in andere landen. Met deze analyse laat de VROM-raad een ander geluid horen over de in Nederland ervaren problemen bij de toepassing van een aantal EU-richtlijnen. Een werkbare doorwerking van Europees recht en beleid kan worden gerealiseerd door in eigen huis, bij de omzetting en toepassing, te kiezen voor benutting van de speelruimte die de EU-regelgeving biedt. In de aanbevelingen geeft de VROM-raad aan hoe, in het ingewikkelde speelveld van de EU, op Europees niveau en zeker ook op nationaal niveau, sterker rekening gehouden kan worden met de specifieke Nederlandse kenmerken om een betere match tussen EU wet- en regelgeving en de nationale situatie te realiseren.

De VROM-raad benadrukt dat al in de vroegste fasen van beleidsvoorbereiding binnen de EU veel bewuster wordt gekeken naar de te verwachten gevolgen gezien de bijzondere nationale kenmerken en keuzes. Doorwerking van Europees recht en beleid wordt sterk bepaald door nationale bestuurlijk juridische, geografische, economische en culturele



kenmerken. Hier zijn nationale impact assessments voor nodig die rekening houden met de specifieke Nederlandse kenmerken. Vooral in dossiers waar eventuele omzettings- of toepassingsproblemen kunnen worden verwacht, maar ook in dossiers die gezien hun kenmerken verstreckende gevolgen kunnen hebben, dient de ruimte die het EU-recht bij de omzetting en toepassing laat, actief te worden verkend. Bijvoorbeeld door in andere landen na te gaan hoe zij bepaalde verplichtingen interpreteren en vervolgens omzetten en toepassen. De VROM-raad stelt ook al dat niet de Europese milieunormen op zich, maar de (niet of onbewust gemaakte) nationale keuzes in het verleden verantwoordelijk waren voor de bijzondere gevolgen die sommige EU-rechtelijke bepalingen in Nederland, anders dan in andere landen, hebben gehad.

Een andere relevant kenmerk dat van wezenlijke invloed is op de doorwerking van Europees recht en beleid is volgens de VROM-raad de manier waarop de administratieve rechtsbescherming in Nederland functioneert. De toegang tot de rechter is relatief ruim en bovendien wordt, in vergelijking met andere landen, veel gebruikgemaakt van de administratief-rechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden. Met als gevolg dat de consequenties van EU-(milieu)recht in Nederland soms eerder duidelijk worden dan in andere landen.

Aanbevelingen

- Besteed tijdens het hele totstandkomingstraject van Europees recht en beleid meer aandacht aan de op grond van de specifieke Nederlandse kenmerken en keuzes te verwachten gevolgen van het Europese recht en beleid en maak ook beter gebruik van de kansen die de EU Nederland

biedt. Door impact assessments, territorial assessments en het nadrukkelijk in beeld brengen van de gevolgen voor aanpalende beleidsterreinen.

- Blijf pleiten voor voldoende strenge Europese eisen aan milieukwaliteit. Bij de vaststelling van deze kwaliteitseisen moeten geen concessies worden gedaan aan de duidelijkheid van de overeengekomen eisen, maar moet wel ruimte gecreëerd worden om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden waarin een lidstaat verkeert.
- Verken, mede door te vergelijken met andere lidstaten, actief de ruimte die het EU-recht bij omzetting en toepassing biedt bij dossiers waar eventuele omzettings- of toepassingsproblemen kunnen worden verwacht en bij dossiers die gezien de eigen kenmerken verstreckende gevolgen kunnen hebben.

WRR: advies en rapporten

Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal culturele tegenstellingen in Nederland. WRR en SCP (2014)

In Nederland bestaat een sociaal-culturele tegenstelling tussen lager- en hogeropgeleiden. Deze komt politiek tot uiting in sterk verschillende meningen over gevoelige onderwerpen als migranten, de EU en politiek in het algemeen. De tegenstelling uit zich ook in sociale afstand. Zo leven beide groepen in gescheiden sociale netwerken en verschillen zij in culturele smaak. De tegenstelling tussen lager- en hogeropgeleiden kan leiden tot gevoelens van ongemak. Het risico van wederzijdse vermijding is dan ook reëel. Deze gezamenlijke publicatie van het Sociaal en Cultureel



Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) brengt een aantal sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland in kaart. Het eerste deel bestaat uit een internationale vergelijking, het tweede behandelt politieke tegenstellingen en wereldbeelden in Nederland en het derde verkennt in welke mate hoger- en lageropgeleiden in ons land in gescheiden werelden leven.

‘Europa in Nederland’ (2007)

De centrale vraagstelling in de adviesaanvraag richtte zich enerzijds op de vraag of, en zo ja, hoe het politieker maken van Europese vraagstukken kan bijdragen aan het overbruggen van de kloof tussen burgers en Europa die in Nederland blijkt te bestaan. Anderzijds werd de vraag gesteld hoe de maatschappelijke verankering van Europa kan worden bevorderd, rekening houdend met de rol die verschillende actoren in de samenleving kunnen spelen.

De WRR benadrukt dat een actieve bijdrage van nationale politici en beleidsmakers van groot belang is voor de toekomstige legitimiteit van het EU-beleid: “Zij zullen het voortouw moeten nemen om belangrijke Europese vraagstukken en thema’s te identificeren en keuzes te maken in de concrete doelen die ze willen nastreven. Bovendien zullen ze deze keuzes veel explicieter moeten uitdragen en hierover verantwoording afleggen ten overstaan van het parlement, politieke partijen, maatschappelijke organisaties en de nieuwsmedia. Alleen dan zullen Nederlandse burgers in de toekomst nieuw EU-beleid als legitiem aanvaarden. Het is ook de (vooralsnog) enige manier om voor de identificatie van Nederlandse burgers met de EU een basis te leggen. In het rapport worden voorstellen

gedaan voor het ontwikkelen van gunstige randvoorwaarden om de legitimerende rol van nationale politici en bestuurders te versterken.

‘Aan het buitenland gehecht’ (2010)

In het rapport ‘Aan het buitenland gehecht’ besteedt de WRR ook expliciet aandacht aan de relatie met Europa: “Europa is onze dominante arena en het is een politieke arena. Wie invloed wil uitoefenen, moet hier excelleren. Dat betekent niet het braafste jongetje uit de klas zijn, maar wel het beste.” De WRR concludeert dat er een heroriëntatie op Europa plaats moet vinden. Er zal anders moeten worden gewerkt in de relatie met Europa. Europa is immers geen buitenlandse, maar goeddeels een binnenlandse zaak. En daarmee is de Europese Raad het belangrijkste orgaan in de politieke Europese arena. De rol van de minister-president zal dan ook uitgesprokenener moeten worden: om optimaal te kunnen opereren in de Europese Raad moet de minister-president als eindverantwoordelijke kunnen handelen en moet hij worden gevoed met beleidsopties voor uiteenlopende dossiers van vakdepartementen. Het Ministerie van Algemene Zaken zou een Ministerie van Algemene en Europese Zaken moeten worden.

De WRR wijst er ook op dat Europa verreweg het beste de belangen en waarden van Nederland kan behartigen. “Europa wordt een kleinere plaats in een grotere wereld, dat geldt voor kleinere lidstaten van een grotere EU in sterkere mate.” En voor sommige vraagstukken is zelfs Europa te klein: globaliseringsvraagstukken die vragen om mondiale governance zoals voedselzekerheid, energie, klimaat en financiële stabiliteit.



OVERZICHT PUBLICATIES

2015

Wonen in verandering, over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid. Juni 2015 (Rli 2015/04)

Stelselherziening omgevingsrecht. Mei 2015 (Rli 2015/03)

Circulaire economie, van wens naar uitvoering. Juni 2015 (Rli 2015/02)

Verkenning Technologische Innovaties in de leefomgeving. Januari 2015 (Rli 2015/01)

2014

Vrijkomend rijksvastgoed, over maatschappelijke doelen en geld. December 2014 (Rli 2014/07)

Risico's gewaardeerd, naar een transparant en adaptief risicobeleid. Juni 2014 (Rli 2014/06)

Milieuschade verhalen, advies financiële zekerheidstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven. Juni 2014 (Rli 2014/05)

De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen. April 2014 (Rli 2014/04)

Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving. April 2014 (Rli 2104/03)

Doen en laten, effectiever beleid door mensenkennis. Maart 2014 (Rli 2014/02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn. Januari 2014 (Rli 2014/01)

2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam. (September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht. Juni 2013 (Rli 2013/04)



Nederlandse logistiek 2040, designed tot last. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

2012

Keep moving, Towards Sustainable Mobility. Edited bij Bert van Wee.

Oktober 2012 (Rli/EEAC)



Colofon

Tekstredactie

Catherine Gudde, Paradigma Producties

Infographics

Slimme Financiering

Vormgever

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving

Publicatie Rli 2015/05

September 2015

Vertaling

Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via www.rli.nl

Vertaling David Evers en Derek Middleton

ISBN 978-90-77166-59-8

NUR 740

