

ACTIEPLAN EUROPA EN DECENTRALE OVERHEDEN

Inleiding

In de beleidsvisie 'Binnenlandse Bestuurskracht in Europa' die onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door het kabinet aan de Tweede Kamer is gezonden (september 2007), en de bestuursakkoorden tussen Rijk en decentrale overheden wordt het actieplan *Europa en decentrale overheden* aangekondigd.

Met dit actieplan wordt een bijdrage geleverd aan het realiseren van de ambities van de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van Europa. Zoals ook omschreven in de beleidsvisie van de minister van Binnenlandse Zaken streeft zij ernaar om in nauwe samenwerking met de andere departementen en met de medeoverheden te zorgen voor een krachtig binnenlands bestuur in Europa.

Context

Door allerlei Europese regels en afspraken (bijvoorbeeld op het gebied van milieu, natuur, water, immigratie, staatsteun, aanbesteding en diensten) worden provincies en gemeenten in toenemende mate geconfronteerd met de invloed van de Europese Unie. Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en naleving van Europese wet- en regelgeving ligt bij de decentrale overheden terwijl de aansprakelijkheid daarvoor bij de Rijksoverheid ligt. Dat maakt het noodzakelijk om al tijdens de fase van beleidsontwikkeling van EU-regels aandacht te schenken aan de decentrale impact, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de nieuwe regels. Dat pleit voor een sterke betrokkenheid van provincies en gemeenten in de nationale coördinatie van Europees beleid.

Deze bevindingen zijn niet nieuw. In de bestuursakkoorden die de afgelopen periodes zijn afgesloten is al op verschillende wijze aandacht besteed aan de samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden met betrekking tot de Europese aangelegenheden. Ook het eindrapport van de Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden' (o.v.v. Van Voorst tot Voorst, 2005) doet hiervoor aanbevelingen.

Er zijn de laatste jaren al diverse succesvolle stappen gezet om de samenwerking op dit vlak te versterken. Zo is het kenniscentrum EUROPA decentraal opgericht, zijn IPO en VNG toegetreden tot de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en het Interdepartementaal Staatssteun Overleg (ISO). Het reeds bestaande ambtelijke overleg tussen de departementen van Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken met VNG en IPO over Europese aangelegenheden is geformaliseerd tot het Europa Overleg Binnenlands Bestuur (EOBB). In dit overleg zijn tegenwoordig ook de andere departementen en de Unie van Waterschappen betrokken. Daarnaast wordt bij belangrijke dossiers (vooral nog voornamelijk op het terrein van milieu) in toenemende mate door het Rijk, IPO en VNG intensief en succesvol samengewerkt in Interbestuurlijke Dossier Teams (IBDT's).

Lacunae in de samenwerking

De succesvolle stappen die in de afgelopen periode zijn gezet richten zich echter voornamelijk op de op de fases waarin de nadruk op de besluitvorming en implementatiefase ligt. Vroegtijdige samenwerking in de voorfase, waarvoor ook Van Voorst tot Voorst pleit, heeft echter nog onvoldoende aandacht gekregen.

Doel actieplan Europa en decentrale overheden

Het actieplan moet leiden tot betere afstemming rond Europese beleidstrajecten in een vroegtijdig stadium van de Europese beleidsvorming en daarmee er voor zorgen dat eerder in de Europese beleidsontwikkeling de gevolgen voor decentrale overheden geanalyseerd worden om te voorkomen dat deze bij de uitvoering van hun publieke taken worden geconfronteerd met onvoorziene, ongewenste en onevenredig grote neveneffecten van Europese regels. Het actieplan moet daarmee bijdragen aan de realisatie van een sterkere positie van de lidstaat Nederland in de coördinatie van Europees beleid.

Reikwijdte actieplan

Het actieplan gaat uit van samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden op dossiers met een impact op het binnenlands bestuur. Deze worden in eerste instantie geselecteerd na analyse van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie.

Het actieplan heeft niet als doel om nieuwe procedures en netwerken te realiseren, maar streeft naar een doelmatiger en vroegtijdiger benutting van de bestaande procedures en netwerken bij gedeelde EU-prioriteiten. Het actieplan leidt niet tot nieuwe administratieve lasten voor gemeenten en provincies.

Terreinen voor versterkte samenwerking

Vertrekkend vanuit de al bestaande en succesvolle samenwerkingsvormen identificeren het Rijk, IPO en VNG mogelijkheden voor verdere verbetering van de samenwerking. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de fasen van de Europese beleidscyclus, namelijk de voorfase (belangenbehartiging/ deskundigenconsultatie van de Commissie), de besluitvormingsfase (moment dat de Commissie een voorstel voor nieuw beleid of nieuwe wetgeving publiceert en de onderhandelingen in Raadskader aanvangen) en de implementatiefase (omzetten EU regelgeving in nationale rechtsorden).

1. Belangenbehartiging/ deskundigenconsultatie in de voorfase

a) Gemeenschappelijke Europese Agenda Binnenlands Bestuur

Om tot versterking van de samenwerking te komen en om richting te geven aan gezamenlijke acties is een gezamenlijke agenda onontbeerlijk. Sinds enige tijd hanteren de ministeries en de decentrale overheden een gemeenschappelijke agenda waarop de Europese dossiers staan vermeld met een verwachte impact op de decentrale overheden, de zgn. Europese Agenda Binnenlandse Bestuur (EABB). Met het hanteren van deze agenda is een belangrijke stap gezet naar verder gezamenlijk optreden van Rijk en decentrale overheden. De EABB zal echter in belang toenemen wanneer de overheden de inhoud van de agenda tot stand laten komen op basis van bredere gezamenlijk gedeelde analyses.

Versterking EABB

Met het actieplan wordt gestreefd naar een vroegtijdiger, effectievere en efficiëntere betrokkenheid van decentrale overheden bij Europese beleidsdossiers met een impact op decentrale overheden. Een goede gezamenlijke agendavorming is van belang om deze doelstelling te realiseren. De EABB is het aangewezen instrument om tot deze gezamenlijke agendering te komen.

Totstandkoming EABB

Op basis van de individuele analyses van het Rijk en IPO/VNG van de wetgevings- en werkprogramma's van de Europese Commissie identificeren Rijk en IPO/VNG gezamenlijk de dossiers met een (verwachte) impact op het decentraal bestuur. Deze gezamenlijk analyse en identificatie van prioritaire dossiers vormt de basis van de EABB. Uitgangspunt hierbij is dat de EABB bestaat uit dossiers die zowel voor IPO, VNG als het Rijk een prioriteit zijn. En waarbij wordt gestreefd naar interbestuurlijke samenwerking

Na overleg in het EOBB wordt de EABB definitief vastgesteld en in het halfjaarlijks bestuurlijk overleg Europa bekrachtigd.

Relatie EABB en de lijst "grote voorstellen"

De EABB neemt uitdrukkelijk geen hiërarchische positie in ten opzichte van de lijst "grote voorstellen" van de CoCo. De EABB is echter onderdeel van de voorselectie ten behoeve van de lijst "grote voorstellen" van de CoCo. In de BNC wordt conform de reeds bestaande procedure op basis van de diverse analyses van het werk- en wetgevingsprogramma van de Commissie, zoals de EABB en informatie vanuit de PV-EU een voorselectie gemaakt van de "grote voorstellen" die kunnen leiden tot ingrijpende aanpassing van beleid en regelgeving. In de CoCo wordt mede op basis van deze voorselectie bepaald welke voorstellen op de "Lijst Grote Voorstellen" komen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de verhoudingen met decentrale overheden en ziet er in dat verband in de CoCo op toe dat de belangen van decentrale overheden, bij EU regelgeving leidend tot ingrijpende aanpassingen van beleid en regelgeving op lokaal en regionaal niveau, worden behartigd. In dat verband

ziet BZK erop toe dat dossiers met impact op de decentrale overheden onderdeel zijn van de lijst grote voorstellen en bewaakt de voortgang op deze dossiers. In het EOBB en de BNC worden IPO en VNG geïnformeerd over de ontwikkelingen in de CoCo en kunnen IPO en VNG het ministerie van Binnenlandse Zaken verzoeken in de CoCo aandacht te vragen voor bepaalde dossiers. BZK zal dan samen met BZ bezien op welke wijze IPO en VNG rond het betreffende dossier een informerende rol kunnen vervullen.

Onderhoud Europese Agenda Binnenlandse Bestuur

Om de voortgang van de EABB te waarborgen is het van belang dat deze agenda een dynamisch karakter krijgt en elke maand wordt besproken in het EOBB. Op basis van deze periodieke behandeling van de agenda kunnen ministeries en decentrale overheden elkaar informeren over de voortgang en kan indien gewenst de prioritering worden aangepast.

Actie

- Rijk en decentrale overheden benoemen op basis van de analyses gezamenlijke prioritaire dossiers waarvan de verwachting is dat die een ingrijpende aanpassing van beleid en regelgeving op lokaal en regionaal niveau tot gevolg hebben;
- Met de EABB wordt gestreefd naar interbestuurlijke samenwerking rond de prioritaire dossiers;
- De Europese Agenda Binnenlands Bestuur wordt maandelijks in het EOBB besproken en indien nodig aangepast;
- BZK vertegenwoordigt de belangen van de decentrale overheden in de CoCo;
- De EABB en haar voortgang maakt onderdeel uit van het periodiek bestuurlijk overleg Binnenlands Bestuur en Europa.

b) Fact-finding

Om de samenwerking op de gezamenlijke prioriteiten vroegtijdig effectief en efficiënt vorm te geven, wisselen Rijk en decentrale overheden informatie uit over de verwachte impact van de prioritaire dossiers van de EABB. De impact assessments van de Europese Commissie (EC) geven een eerste beeld van de impact van regelingen. Deze assessments zijn echter pas laat in het proces afgerond en beschikbaar. Om de opzet en vorm van mogelijke gezamenlijke acties tijdig te kunnen bepalen is het van belang dat van de prioritaire dossiers kort nadat de EC haar voornemens bekend heeft gemaakt, door betrokken departementen en IPO/VNG een globaal overzicht wordt gemaakt van de betrokken actoren bij een dossier en de mogelijke gevolgen voor decentrale overheden. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn:

1. welke departementen zijn betrokken (contactpersonen)?
2. welke overheden zijn betrokken (contactpersonen)?
3. wat zijn de gevolgen voor decentrale overheden (oa art 2 Financiële verhoudingswet¹, uitvoerbaarheid, subsidiariteit, proportionaliteit juridische gevolgen etc)?
4. zijn er aanknopingspunten voor een gezamenlijke actie?
5. wie coördineert de gezamenlijke actie?

Informatieplicht

IPO, VNG en departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de raadpleging van hun netwerken om de relevantie informatie te vergaren. IPO, VNG en departementen kunnen elkaar echter verzoeken om specifieke deskundigheid in te brengen of netwerken met specifieke deskundigheid te organiseren.

Proceswaarborg

Het EOBB wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over deze verkenningen en kan als platform dienen voor het bespreken van knelpunten.

Deze raadpleging leidt uiteindelijk tot een feitenoverzicht dat ook aansluit bij latere fases in het proces (oa BNC fiches) en tot een overzicht van betrokken deskundigen die ook later in het proces eenvoudig opnieuw kunnen worden geraadpleegd.

Agree to disagree

Bij zwaarwegende afwijkende belangen op deze gezamenlijke prioriteiten geldt dat de ministeries en decentrale overheden de ruimte houden om zelfstandig te handelen ten aanzien van het betreffende dossier. Ministeries en decentrale overheden informeren elkaar hierover ondermeer in de gekozen samenwerkingsverbanden en in het EOBB.

Acties

- Rijk en decentrale overheden verzamelen en delen, aan de hand van de vijf bovengenoemde vragen, relevante informatie over de gezamenlijke dossiers;
- IPO, VNG en departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de raadpleging van hun netwerken;
- IPO, VNG en departementen kunnen elkaar verzoeken om specifieke deskundigheid in te brengen of netwerken met specifieke deskundigheid te organiseren;
- Departementen, IPO en VNG maken per dossier zelfstandig afspraken over het eventueel instellen van een specifieke werkgroep, bijvoorbeeld in de vorm van een interbestuurlijk dossierteam.

2. Besluitvormingsfase

Bij een gestarte interbestuurlijke samenwerking in de voorfase, volgt bij ongewijzigde standpunten ook samenwerking in de besluitvormingsfase. De interbestuurlijke samenwerking in deze fase krijgt mede vorm door het delen van/ of informeren over relevante Raadsstukken, maar ook de adviezen van het Comité van de Regio's en *position papers* van de Committee of European Municipalities and Regions CEMR. Dergelijke uitwisseling is overigens niet nieuw maar vindt reeds met regelmaat en naar tevredenheid plaats bij milieudossiers in het kader van de Interbestuurlijke dossierteams (IBDT's).

Inbreng Nederlandse standpuntbepaling

De samenwerking tussen Rijk en IPO/VNG kan op de dossiers met een gezamenlijke prioriteit verder worden gewaarborgd door overleg rond de formulering van de Nederlandse standpuntbepaling. De interbestuurlijke dossierteams en andere interbestuurlijke samenwerkingsvormen bieden hiervoor een goed platform.

Via de BNC voorbereiding wordt een eerste inschatting gemaakt van de financiële gevolgen. Het "artikel 2 Financiële- verhoudingswet" wordt mede betrokken bij het vaststellen van de Nederlandse lijn. Conform de beleidsvisie die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het Kabinet aan de Tweede Kamer heeft gezonden wordt deze toets ook bij de beleidsvoorbereiding van EU maatregelen toegepast.

Door de toepassing van "artikel 2 Financiële- verhoudingswet" onderdeel te maken van de standpuntbepaling van de Raad wordt vroegtijdiger aandacht geschonken aan de financiële implicaties voor decentrale overheden.

Acties

- Bij de gezamenlijke dossiers worden waar mogelijk relevante stukken en documenten zoals adviezen van het Comité van de Regio's of informatie over deze documenten binnen het samenwerkingsverband gedeeld.
- Betrokken departementen, IPO en VNG hebben overleg over de aanpak van de implementatie voor dossiers met grote gevolgen voor decentrale overheden. Het verantwoordelijke ministerie schenkt in een vroeg stadium aandacht aan de toepassing van artikel 2 Financiële verhoudingswet.
- De samenwerking tussen Rijk en IPO/VNG kan op de dossiers met een gezamenlijke prioriteit verder worden versterkt door betrokkenheid van IPO/VNG bij de Nederlandse standpuntbepaling.

3. Implementatiefase

Om de samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden ook verder te versterken in de implementatiefase worden aan het begin van implementatietrajecten van Europese regelgeving afspraken gemaakt in het implementatieplan tussen het betreffende departement, IPO en VNG. Tevens moet er aandacht besteedt worden aan de wijze waarop de implementatie zal worden voorbereid, gefinancierd, uitgevoerd en gemonitord.

Indien sprake is van inbreuk- en verdragschendingsprocedures zal, wanneer sprake is van zaken die een impact hebben op het binnenlands bestuur, het rijk IPO en VNG informeren en op de hoogte houden van de voortgang van de procedures

Acties

- Met betrekking tot de implementatie van een gezamenlijke dossier stellen het betrokken departement, IPO en VNG een implementatieplan vast.
- In dit implementatieplan wordt omschreven op welke wijze de implementatie zal worden voorbereid, gefinancierd, uitgevoerd en gemonitord.

4. Evaluatie lopend beleid

Europees beleid, met gevolgen voor decentrale overheden, dat eenmaal tot stand is gekomen en al geruime tijd wordt uitgevoerd, wordt lang niet in alle gevallen geëvalueerd op effectiviteit. Wat enkele jaren geleden een goed beleidsinitiatief was, kan minder adequaat zijn geworden of in de decentrale uitvoeringspraktijk tot onvoorziene gevolgen hebben geleid. Rijk en decentrale overheden zullen daarom bij het opstellen van BNC fiches voor Europees beleid, met gevolgen voor decentrale overheden, nadrukkelijk bezien of er de noodzaak en wenselijkheid bestaat voor evaluatie of horizonbepalingen.

Tevens kunnen Rijk en decentrale overheden de mogelijkheden verkennen om bestaande EU-regelingen te evalueren op effectiviteit. In ieder geval zullen Rijk en decentrale overheden elkaar informeren en betrekken indien de Commissie een consultatie of evaluatietraject start.

Acties

- Rijk en decentrale overheden zullen daarom bij het opstellen van BNC fiches voor Europees beleid, met gevolgen voor decentrale overheden, nadrukkelijk bezien of er de noodzaak en wens bestaat voor evaluatie of horizonbepalingen.
- Rijk en decentrale overheden verkennen de mogelijkheden om bestaande EU-regelingen te evalueren op effectiviteit.
- Rijk en decentrale overheden informeren en betrekken elkaar indien de Commissie een consultatie of evaluatietraject start.

5. Bestuurlijke borging

De realisatie en uitvoer van het actieplan vraagt om inspanning van het Rijk en decentrale overheden, maar ook om vertrouwen in elkaar. Daar waar besloten wordt tot gezamenlijk optreden moeten afspraken worden nagekomen en vertrouwelijke documenten vertrouwelijk worden behandeld.

Daar waar Rijk en decentrale overheden overeenkomen dat men elkaar informeert over elkaars handelingen bij dossiers met afwijkende prioriteiten moet men elkaar ook informeren.

Het is daarom van belang dat het actieplan ook bestuurlijk wordt bekrachtigd en dat de voortgang en naleving wordt besproken tijdens het halfjaarlijks bestuurlijk overleg

Europa. Aansluitend aan het bestuurlijk overleg zal ook de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de voortgang en naleving van het Interbestuurlijke Actieplan Europa en Binnenlands Bestuur.

Dit actieplan wordt tweejaarlijks geëvalueerd.

Den Haag, 17 december 2008

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst



DE STAATSSECRETARIS VOOR EUROPESE ZAKEN



De heer drs. F.C.G.M. Timmermans

HET INTERPROVINCIAAL OVERLEG



Mevrouw H.M.C. Dwarshuis-van de Beek

DE VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN



De heer mr. drs. G.A.A. Verkerk

