

De belangrijkste
inzichten en
ontwikkelingen in
de publieke sector

MANAGEMENT **IN** BEWEGING

MINI-MBA IN ÉÉN BOEK



Van  Gorcum

Edgar Karssing
Hans Bossert
Louis Meuleman
(Red.)

MANAGEMENT IN BEWEGING

MINI-MBA IN ÉÉN BOEK

Alles beweegt. Pantha rhei. Zoals de Griekse filosoof Heraclitus zou hebben gezegd: "Men kan niet tweemaal in dezelfde rivier stappen, want het is steeds weer vers water dat u tegemoet stroomt." In dat speelveld moet de publieke manager standvastig de goede dingen doen op de goede manier. Geen eenvoudige taak.

Dit boek doet verslag van een veelheid aan ontwikkelingen in het management in de publieke sector op een wel heel bijzondere manier: het zijn de impressies van docenten en onderzoekers die de afgelopen tien jaar gedoceerd hebben aan de Public Sector MBA van de Nyenrode Business Universiteit. In twintig hoofdstukken worden belangrijke ontwikkelingen geanalyseerd en worden concrete handvatten en nieuwe en veranderende managementaanpakken beschreven.

Aan de auteurs is steeds gevraagd om vanuit hun vakgebied aan te geven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn waar de publieke manager weet van moet hebben en wat dit betekent voor zijn of haar functioneren. Het is daarmee in zekere zin een MBA in één boek, ideaal om op handzame wijze weer helemaal bij de tijd te zijn.

DE REDACTIE

Edgar Karssing is als universitair hoofddocent integriteit verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Hans Bossert is als hoogleraar public governance verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Louis Meuleman is als senior lecturer verbonden aan Nyenrode Business Universiteit, werkt als nationaal expert bij de Europese Commissie en is onderzoeksfellow aan de VU Amsterdam.


Van Gorcum



9 789023 248064

Inhoud

- 1 **Inleiding Pantha Rhei – alles beweegt** 1
Edgar Karssing, Hans Bossert en Louis Meuleman

Deel I Krachten 17

- 2 **De barrage naar het Andere Werken in de publieke sector** 19
Annemieke Roobeek en Frits Grotenhuis
- 3 **Globalisering en nationaal overheidsbeleid** 41
Haico Ebbers
- 4 **Europa: best ver weg? De lokale overheid en de Europese Unie** 59
Rob Boudewijn
- 5 **Overheidsingrijpen tijdens de kredietcrisis** 79
Ivo Arnold
- 6 **Public information management** 95
Pieter de Vries

Deel II Draaipunt 117

- 7 **Organisatiedynamiek, problematische situaties en organisatieverandering** 119
Rob Blomme
- 8 **Publiek management als metagovernance** 141
Louis Meuleman
- 9 **Een moreel kompas gekoppeld aan inzicht als oplossing voor verbeterd toezicht en bestuur in de publieke en private sector** 161
Fred Lachotzki
- 10 **Prestatiemanagement in de (semi)publieke sector** 169
Roland Speklé

Over de auteurs

Martijn Akkersdijk is als docent Programma- en projectmanagement verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Ivo Arnold is als hoogleraar Economics verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Rob Blomme is als Associate Professor of Management & Organization verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Hans Bossert is als hoogleraar Public Governance verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Rob Boudewijn is directeur van de ECORYS Academy en docent European Affairs aan Nyenrode Business Universiteit.

Arie Buijs is sinds 1975 verbonden aan Nyenrode Business Universiteit als docent Statistiek en Operations Research. Daarnaast is hij hoogleraar Finance en Investments aan de Universiteit Utrecht en aan de Nelson Mandela Metropolitan University in Zuid Afrika.

Jan Droogsma is manager bij het Center for Public Auditing & Accounting van Nyenrode Business Universiteit en docent Bestuurlijke Informatieverzorging bij de post-graduate opleiding Accountancy van de Vrije Universiteit.

Haico Ebbers is als hoogleraar Internationale Economie verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Hans Groenhuis is algemeen directeur van N.V. Rova Holding en uit dien hoofde vormgever en invoerder van diverse regieorganisaties tussen overheid en bedrijfsleven.

Frits Grotenhuis is zelfstandig organisatieadviseur, was projectmanager van IIP/ Create en verbleef in 2009 als researcher in residence op Nyenrode Business Universiteit.

Edgar Karssing is als universitair hoofddocent Integriteit verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Fred Lachotzki is als hoogleraar Strategie en Ondernemingsbeleid verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Frank Lekanne Deprez is als universitair docent Human Resource Management verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Janko Lindenbergh is director bij Deloitte Financial Advisory Services.

Louis Meuleman is als senior lecturer verbonden aan Nyenrode Business Universiteit, werkt als nationaal expert bij de Europese Commissie en is onderzoeksfellow aan de VU Amsterdam.

Sharda Nandram is als universitair hoofddocent Ondernemerschap en spiritualiteit verbonden aan Nyenrode Business Universiteit en is lector Ondernemerschap aan Hogeschool Arnhem Nijmegen.

Leen Paape is hoogleraar Risk Management en Dean van de Nyenrode School of Accountancy & Controlling.

Jacques Reijniers is hoogleraar inkoopmanagement NEVI-leerstoel aan Nyenrode Business Universiteit en directeur Apollo Consultancy.

Annemieke Roobeek is hoogleraar Strategie en Transformatiemanagement aan Nyenrode Business Universiteit en directeur van MeetingMoreMinds.

Frans Schaepkens is Senior Business Analyst bij Achmea en docent Accounting aan Nyenrode Business Universiteit.

Jaap Schaveling is associate professor Organisatiedynamiek en Leiderschapsontwikkeling aan Nyenrode Business Universiteit en directeur van enkele MBA-opleidingen van dezelfde universiteit.

Roland Speklé is als hoogleraar Management Accounting & Control verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Sacha Spoor is als senioradviseur en trainer op het gebied van integriteit verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

René Tissen is als hoogleraar Management & Organisatie verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Dennis Vink is Director Center for finance en als Associate Professor of Finance verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Rob Vinke is als hoogleraar Personeelswetenschappen verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Pieter de Vries is CIO, Diensthoofd Informatiemanagement en lid van het regionaal managementteam bij de politie Gelderland-Midden. Hij participeerde in het Interregionaal Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden tijdens de ICT-crisis Noordooost Nederland en is als docent Public Information Management verbonden aan Nyenrode Business Universiteit.

Europa: best ver weg? De lokale overheid en de Europese Unie¹

Rob Boudewijn

¹ De auteur wil drs. Lisa Vermeer hartelijk danken voor de adviezen bij het schrijven en redigeren van dit hoofdstuk. Lisa Vermeer was op het moment van schrijven verbonden aan het Kenniscentrum Europa Decentraal en werkte op persoonlijke titel aan dit hoofdstuk mee. Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op het onderzoek van studenten uit de Publieke Sector MBA van Nyenrode Business Universiteit, die in het kader van het vak Public Policy Studies onderzochten wat de invloed was van de Europese Unie en de doorwerking van het Europees beleid op de eigen professie en/of beroepsgroep. Niet verrassend bleek die invloed vaak omvangrijker dan vooraf werd ingeschat. Dankbaar is uit hun onderzoek geput, waar nodig met bronvermelding. Een woord van dank is hier op zijn plaats voor alle studenten PS MBA, groepen 8 en 9, die met hun inspirerende onderzoeken hebben aangetoond hoe diep 'Europa' binnen het openbaar bestuur is doorgedrongen.

4.1 Inleiding

Europa, zoals de Europese Unie (EU) meestal foutief wordt aangeduid, lijkt in eerste instantie een abstract begrip waaraan het Nederlandse openbaar bestuur zich niets gelegen hoeft te laten liggen. Zeker het regionale openbaar bestuur niet, want Europa is immers buitenlands beleid en staat dus ver af van de dagelijkse (beleids)praktijk. Dit lijkt te gelden voor de gehele maatschappij, kijkend naar de opkomstcijfers voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Het opkomstcijfer in 2009 lag met 36% immers alweer enige procenten lager dan de 39% in 2004. Niet verrassend in een land waar Europa consequent als een last wordt gepresenteerd en de lusten niet voor het voetlicht worden gebracht. 'Europe, what's in it for me?' is dan een logische vraag. Maar we moeten beseffen dat meer dan de helft van de nationale wetgeving, die het lokaal openbaar bestuur mede dient te implementeren en handhaven, een exportproduct van Brussel is. Het antwoord op de vraag 'What's in it for me?' is dan ook: nogal wat!

Het kan niet worden ontkend dat Europa sluipenderwijs onomkeerbare en immense repercussies heeft gehad voor het binnenlands bestuur. Europa raakt niet alleen de lokale en regionale overheden, zoals gemeenten en provincies, maar het gehele openbaar bestuur in de meest brede zin van het woord. Politiesamenwerking, gezondheidszorg, waterschappen, brandweer, onderwijs, zelfstandige bestuursorganen en zelfs woningbouwcorporaties worden geraakt door de tucht van de Europese regelgeving. Omwille van de focus zal de europeanisering van het lokale en regionale bestuur (provincies en gemeenten) hier centraal staan.

Lokale en regionale overheden komen op vier manieren rechtstreeks in aanraking met Europese wetgeving. Door de rechtstreeks werkende bepalingen uit het Werkingsverdrag van de EU, door verordeningen, door rechtstreeks werkende bepalingen uit richtlijnen en door uitspraken van het Europees Hof van Justitie. De belangrijkste beleidsterreinen waarop Europa het regionale openbaar bestuur raakt zijn de volgende:

- de vier vrijheden (vrij verkeer van goederen, mensen, kapitaal en diensten);
- Europees aanbesteden;
- staatssteun;
- milieubeleid (in de meest brede zin van het woord);
- Europese subsidies.

Dat Europa het lokale en regionale openbaar bestuur verder is binnengedrongen dan deze generieke lijst van beleidsterreinen doet vermoeden, mag blijken uit de selectie (!) van tien prioritaire dossiers die het Interprovinciaal Overleg (IPO, het samenwerkingsverband van de Nederlandse provincies) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op basis van het werkprogramma van de Europese Commissie hebben geselecteerd. De selectie ziet er als volgt uit:

- Europa 2020 Strategie, waaronder de mededeling Europa 2020 en innovatie.
- Herziening van de begroting, waaronder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het regionaal beleid.
- Klimaat en Energiebeleid.

- Digitale Agenda.
- Betere regelgeving.
- Transportbeleid.
- Diensten van algemeen belang.
- Milieu waaronder de richtlijnen bodem, IPPC en WEEE (voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur).
- Gelijke Behandeling.
- Aanbesteden (VNG-IPO, 2010).

Aangezien het het IPO en de VNG aan capaciteit ontbreekt om meer prioritaire dossiers te monitoren, laat staan er actief op te zijn, gaat het hier om een selectie. Toch illustreert deze lijst dat Europa in toenemende mate op steeds meer fronten doordringt. De europeanisering van het openbaar bestuur vraagt van regionale overheden dat zij zich bewust zijn van de Europese dimensie in de werkzaamheden op nagenoeg alle beleidsterreinen.

Hoe kan het regionale openbaar bestuur anticiperen op de kansen en bedreigingen die Europa biedt, en, beter nog, de eigen organisatie Europaproof maken? Het is vooral van belang dat de regionale en lokale overheden zich bewust worden van het feit dat het Europees beleid en recht hen rechtstreeks raakt en van directe invloed kan zijn op de uitvoering en implementatie van hun eigen beleid en wetgeving. Om Europees beleid goed te kunnen uitvoeren en te handhaven, en om de uitvoeringsdruk te vermijden dient monitoring en beleidsbeïnvloeding in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden. Europa is een vierde bestuurslaag die actief gevolgd moet worden en waarbij nieuw beleid proactief, in een zo vroeg mogelijk stadium, bijgestuurd dient te worden indien noodzakelijk. In oplopende intensiteit is het volgende drieluik dan onontbeerlijk:

- kennis van en inzicht in het functioneren van de EU;
- informatie over en monitoring van EU-beleid en -wetgeving;
- netwerkvorming in verband met EU-beleidsbeïnvloeding.

De onderdelen van dit drieluik zijn onderling sterk verweven. Beleidsbeïnvloeding is uiteraard niet mogelijk zonder kennis van de EU. De intensiteit is daarnaast rechtstreeks afhankelijk van de omvang van de gemeente of provincie (geografisch en qua inwoners), de ambtelijk-bestuurlijke capaciteit, de regionale ligging, de (politieke) beleidsprioriteiten, sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en het ambitieniveau van het lokale bestuur. De organisatie is Europaproof als dit drieluik succesvol wordt geïmplementeerd (en onderhouden).

In dit hoofdstuk zullen we verschillende mogelijkheden en suggesties bespreken. In paragraaf 4.2 worden voorbeelden gegeven van achtereenvolgens de europeanisering van de nationale rijksoverheid, het lokaal en regionaal bestuur. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 een korte historische schets gegeven van de wijze waarop Europa langzamerhand het openbaar bestuur is binnengeslopen. In

paragraaf 4.4 wordt een Europoloket bepleit voor kennis van het functioneren van de EU en het monitoren van ontwikkelingen. Het onderwerp van paragraaf 4.5 is het belang van netwerken om actief invloed op de Europese besluitvorming uit te oefenen. Dit hoofdstuk wordt afgerond met de vraag of een organisatie met een Europoloket Europaproof is.

4.2 Voorbeelden van europeanisering van het lokaal en regionaal bestuur

Het eerste grote onderzoek in Nederland naar de europeanisering van de nationale rijksoverheid laat een groot verschil zien in de mate waarin verschillende departementen en overheidsdiensten door Europa worden geraakt (Geuijen et al., 2008). Op basis van de antwoorden van 4502 respondenten die werkzaam zijn bij de rijksoverheid classificeerden de onderzoekers de departementen en overheidsdiensten in drie categorieën, namelijk *National champions*, *Eurocratic runners up* en *Eurocratic bulwarks*. In welke categorie een departement of overheidsdienst viel, was afhankelijk van de mate van europeanisering van de betrokken instelling. Tot de Eurocratic bulwarks, de overheidsdiensten die het meest door Europa geraakt worden, behoorden – niet verassend – de ministeries van LNV, BZ, VenW en EZ. Binnen deze departementen was tussen de 52% (VenW, EZ) en 61% (LNV) van de ambtenaren betrokken bij EU-gerelateerde werkzaamheden. Dit zou dus getuigen van een hoge mate van europeanisering van de werkzaamheden, maar de totale hoeveelheid arbeidsuren die aan Europa gespendeerd worden, komen hiermee niet overeen.¹

Een verklaring voor deze discrepantie tussen de mate van europeanisering en het gering aantal bestede arbeidsuren bij de rijksoverheid is dat de Europese dimensie van de werkzaamheden niet onderkend wordt. Dit blijkt ook uit de onderzoeksopzet van het onderzoek van Geuijen et al. De openingsvraag van de enquête luidt: 'Is your work affected by the European Union?' Vaak is de Europese bron van veel beleidswerk en/of implementatie van nieuwe regelgeving niet bekend en zal deze vraag daarom ontkennend worden beantwoord. Toen enige jaren geleden bijvoorbeeld de Tweede Kamer nieuwe wetgeving aannam om ongewenste email tegen te gaan, betrof dit de implementatie van Europese wetgeving. Dit was bij het merendeel van de parlementariërs niet bekend. Ditzelfde geldt uiteraard – en waarschijnlijk zelfs in sterkere mate – voor het regionale en lokale niveau. Europa raakt deze overheden wel degelijk, maar in veel gevallen indirect (via de nationale overheid). Daardoor omvat de Europese dimensie vaak slechts een gedeelte van het gehele beleidsterrein, met – uiteraard – een aantal belangrijke uitzonderingen. Als bijvoorbeeld Provinciale Staten maatregelen initieert om de werkgelegenheid in de regio te stimuleren, dan zal het voor de betrokken be-

¹ Het gemiddelde aantal EU-arbeidsuren blijkt te variëren van drie uur per week (VenW) tot acht uur per week (LNV).

leidsmedewerker niet inzichtelijk zijn dat hij of zij nu betrokken is bij de regionale dimensie van de Lissabon-strategie die de EU in 2010 tot het meest dynamische en competitieve handelsblok ter wereld moest maken.

De uitvoering van Europees beleid vindt plaats via nationale mechanismen. Daardoor is Europees beleid nationaal beleid geworden en vice versa. Brussel stelt de kaders en (rand)voorwaarden, maar heeft nauwelijks uitvoerende en/of controlerende competenties, behalve op het terrein mededinging. De drie bestuurslagen in Nederland zullen of autonoom moeten waken over de implementatie en handhaving van het Europees beleid, of via gespecialiseerde instituties, zoals de Nationale Mededingingsautoriteit (NMA), de milieu- en arbeidsinspectie, andere inspectiediensten en ZBO's.

Er zijn heel veel voorbeelden te geven van de europeanisering van het regionale en lokale openbaar bestuur. Een willekeurige opsomming van voorbeelden en vragen die regelgeving oproept:

- Op basis van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie werd recentelijk vastgesteld dat slaaptijd ook als werktijd voor brandweerlieden moet gelden. Dit heeft enorme gevolgen voor de (loon)bekostiging.
- Mag en kan een regionale overheid zonder meer een subsidie toekennen aan een lokale omroep of een welzijnsorganisatie?
- Is het toegestaan dat gemeenten bijspringen bij professionele voetbalclubs die aan hun financiële lasten ten onder dreigen te gaan? Heeft de gemeente Alkmaar de grond voor het nieuwe voetbalstadion van AZ niet veel te goedkoop uitgegeven?
- Had de Zuid-Tangent, de busbaan naar Schiphol, niet Europees aanbesteed moeten worden?

In deze twee laatste gevallen dringt de vraag naar (al dan niet geoorloofde) staatssteun zich op. Europa raakt de lokale en regionale overheden echter op talloze andere terreinen:

- De gemeente Amsterdam was voornemens om oldtimers vanaf een bepaald bouwjaar uit de binnenstad te weren. Een plan dat roemloos via de achterdeur in de papierversnipperaar verdween, omdat het haaks staat op de vrijheden van de interne markt.
- De Kaderrichtlijn Water dwingt Nederlandse waterschappen ertoe met Europese partners tot supranationale stroomgebiedbeheerplannen te komen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is.
- De richtlijn met betrekking tot grensoverschrijdende zorg impliceert dat patiënten gemakkelijker dan voorheen de benodigde zorg kunnen inkopen op de Europese- in plaats van de nationale markt.
- De Verklaring van Bologna heeft erin geresulteerd dat het hoger onderwijs in Nederland (en de EU) geheel geherstructureerd is, onder andere om te voldoen aan de Europese normen ten aanzien van studiepuntuitleiding en de in-

- ternationale onderwijssamenwerking, inclusief studentenmobiliteit, te faciliteren.
- Valt het inzamelen van huishoudelijk afval in gemeenten nu wel of niet onder Diensten van Algemeen Belang, zodat het wel of niet onder de Europese Dienstenrichtlijn valt?
- Recentelijk kwam het gerechtshof in Amsterdam op basis van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie tot de uitspraak dat schotelantennes tot de Europese grondrechten ten aanzien van informatievoorziening voor de burgers behoort, wat betekent dat gemeenten en woningbouwverenigingen het aanbrengen van een schotelantenne op een huurwoning niet langer kunnen verbieden.
- Kan een gemeente korting geven aan 65-plussers die het plaatselijk museum willen bezoeken? Dit blijkt alleen mogelijk te zijn indien deze korting geldt voor deze gehele Europese leeftijdsgroep.

De lijst met voorbeelden en vragen is eindeloos. Het blijkt dat regionale overheden vooral veel vragen hebben ten aanzien van aanbesteding, staatssteun en de sinds 1 januari 2010 van kracht geworden Dienstenrichtlijn.²

4.3 Hoe Europa het openbaar bestuur binnensloep

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog richtte de Europese samenwerking zich in eerste instantie op de economische wederopbouw van het verwoeste continent. De Verenigde Staten eiste bij het beschikbaar stellen van fondsen, het zogeheten Marshall Plan, dat de Europese staten zouden samenwerken bij de verdeling daarvan. Op deze wijze probeerde de VS de vorming van een Federatie, de Verenigde Staten van Europa, te stimuleren. Maar de Europese samenwerking op dit vlak bleef beperkt tot zuiver intergouvernementele samenwerking. Hetzelfde gold voor de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de organisatie die in 1961 uit de Marshall-samenwerking voortkwam. Ook de in 1949 opgerichte Raad van Europa (RvE), met als belangrijkste verdienste het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), kenmerkt zich door klassieke intergouvernementele samenwerking. Pas met de oprichting van de EGKS (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) en kort daarop in 1957 de Verdragen van Rome, waarbij de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Euratom het licht zagen, was er voor het eerst sprake van het overhevelen van nationale beleidscompetenties naar het Europese domein. Deze competenties bleven vooralsnog beperkt tot het economisch domein, aangezien de zes oprichters zich louter richtten op het gezamenlijk belang: in eerste instantie de voltooiing van de Douane-unie, voorzien in 1969,

² Zie het overzicht 'praktijkvragen' op: www.europadecentraal.nl/menu/182/Praktijkvragen.html Geraadpleegd op 19 april 2010.

gevolgd door de creatie van de interne markt. Het effect bestond in deze fase voornamelijk uit economische groei door de intensivering van de onderlinge handel tussen de zes oprichters.

Hoewel de toegenomen welvaart ontegenzeggelijk effect heeft gehad op de welvaart van de decentrale overheden, merkten gemeenten en provincies verder weinig van Europa. De EEG was voor de decentrale overheden in deze periode dan ook een 'ver-van-mijn-bed-show' en de machinisten van de Europatrein waren voornamelijk diplomaten en ambtenaren die afkomstig waren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken. Europa was op dat moment nog klassiek buitenlands beleid en de fusie van Euratom, EGKS en EEG in 1967 tot Europese Gemeenschappen (EG) veranderde hier weinig aan.

Na een periode van stagnatie en moeizame besluitvorming, waarbij het veto-recht veelvuldig werd toegepast door de lidstaten, kreeg het integratieproces weer momentum met het aantreden van Jacques Delors als nieuwe voorzitter van de Commissie in 1985. Om de stagnerende economische samenwerking weer op gang te krijgen, lanceerde hij, mede gesouffleerd door de Round Table of Industrialists, het plan 'Europa 1992' met als doel de creatie van een vrije markt in een Europa zonder binnengrenzen. Dit plan bevatte een fikse turflijst van te nemen maatregelen om deze markt te kunnen realiseren en een inventarisatie van *non tariff barriers* die de lidstaten (nog) gebruikten om de eigen markt af te schermen. Dankzij de inspanningen van Delors cum suis werd eind 1992 aan de vier vrijheden (het vrije verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten) waaraan de oprichtingsverdragen al refereerden, een forse impuls gegeven en in de daaropvolgende jaren werden deze grotendeels gerealiseerd. Als donderslag bij heldere hemel drong Europa nu plotsklaps het domein van het regionale openbaar bestuur binnen. Gemeenten en provincies moesten vanaf dit moment maatregelen treffen om te kunnen garanderen dat geen enkel besluit haaks stond ten opzichte van de vier vrijheden. Het Europese Hof van Justitie in Luxemburg waakte nauwgezet over het vrij verkeer en een niet aflatende stroom jurisprudentie maakte het voor de lokale en regionale overheden duidelijk dat de Europese dimensie nu onomkeerbaar in hun beleidsdomein was doorgedrongen.

Veranderingen door verdragen

In 1992 werd het Verdrag van Maastricht gesloten, dat de opmaat vormde voor de Economische en Monetaire Unie (EMU). De EMU werd realiteit aan het einde van het millennium. Ook werd het integratieproject herdoopt in Europese Unie (EU). In dit nieuwe verdrag werden niet alleen twee nieuwe, intergouvernementele pijlers³ aan de beleidscompetenties van de EU toegevoegd, maar vooral ook werden de Europese bevoegdheden verruimd op talloze beleidsterreinen. In het nieuwe verdrag werden de volgende beleidsterreinen opgenomen die gemeenten en pro-

3 Deze pijlers waren een zogeheten Tweede Pijler, met hierin het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en een Derde Pijler, die samenwerking op het terrein van justitie en politie omvatte. In de Eerste pijler was de klassieke economische samenwerking, de Europese Gemeenschappen, opgenomen.

vincies rechtstreeks raken: onderwijs, beroepsopleiding, jeugd, cultuur, sociaal beleid, consumentenbescherming, economische en sociale samenhang, industrie, milieu, onderzoek en technologische ontwikkeling en volksgezondheid.

Het Verdrag van Amsterdam voegde kort daarop het beleidsterrein werkgelegenheid toe aan deze reeks competenties, wat betekent dat vanaf eind jaren negentig talloze beleidsterreinen waar gemeenten en provincies het alleen voor het zeggen hadden vanaf dat moment mede onder het communautaire Europese beleid vielen. Hierna volgden nog de Verdragen van Nice en Lissabon, die de EU respectievelijk klaarstoomden voor de uitbreiding met nieuwe lidstaten en institutionele hervormingen doorvoerden, zoals een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen en het burgerinitiatief. Dit laatste maakt het mogelijk dat Europese burgers zelf initiatieven op de Europese agenda kunnen zetten.

Het Verdrag van Maastricht markeerde dus het begin van een nieuwe, snelle reeks verdragswijzigingen, waardoor binnen een decennium Europa steeds dieper het openbaar bestuur binnendrong. Waar de rijksoverheid een kleine twintig jaar geleden de inhaalslag begon te maken vanuit het besef dat Europa wel degelijk invloed heeft, drong dit inzicht een kleine tien jaar later door bij de provinciale overheden en meer recentelijk bij lokale overheden en zelfstandige bestuursorganen. De provincies organiseerden hun Europese lobby vanaf 2000 door de oprichting van het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel met afgevaardigden van iedere provincie. Ook de gemeentelijke overheid roerde zich. De G4, het samenwerkingsverband van de vier grootste gemeenten Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stationeerden een eigen lobbyist in Brussel. Omdat schaalgrootte geen rol speelt bij de europeanisering van het openbaar bestuur, zag in 2002 het Kenniscentrum Europa Decentraal het licht dat is opgericht door de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk om de decentrale bestuurslagen voor te lichten over en bij te staan bij de doorwerking en consequenties van het Europees beleid en recht.

Anno 2011 is naar schatting meer dan de helft van de nationale wetgeving afkomstig uit Brussel, terwijl de implementatie en handhaving in toenemende mate op regionaal niveau komt te liggen. Volgens een ruwe schatting dient grosso modo drie kwart van de totale hoeveelheid Europese regelgeving op provinciaal en regionaal niveau uitgevoerd en gehandhaafd te worden. Het valt uiteraard niet vanuit Den Haag te controleren of er op een voorziene bouwlocatie van een nieuw bedrijventerrein al dan niet een korenwolf rondscharrelt. Toch moet dat door een overheid gebeuren omdat de korenwolf op de lijst van Europees beschermde diersoorten staat.

4.4 Een Europoloket

De uitvoering en handhaving van sommige Europese richtlijnen staan haaks op elkaar. het volgende praktijkvoorbeeld kan dit illustreren.

VOORBEELD < Een gemeente in Noord Nederland kreeg subsidie uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in het kader van het Operationeel Programma voor Noord Nederland. Met behulp van deze subsidie zou een kanaal met een vaarroute van 7,5 kilometer (weer) bevaarbaar worden gemaakt voor de pleziervaart. Dit zou een belangrijke stimulans geven aan het toerisme, en dus de werkgelegenheid, in de regio. Maar in het kanaal was een bijzondere flora en fauna aanwezig die onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen op het gebied van natuurbescherming vallen. Voor de heropening van het kanaal moest de gemeente daarom ontheffing aanvragen bij het ministerie van LNV.

Het ministerie van LNV verleende de ontheffing. Maar door omwonenden en natuurbeschermingsorganisaties werd met succes bezwaar gemaakt tegen de ontheffing bij de voorzieningenrechter op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Daardoor is het project voorlopig stilgelegd. De betreffende gemeente dreigt nu de subsidie mis te lopen omdat aan de Europese subsidietoekenning een tijdslimiet is verbonden, waarbinnen het project moet zijn uitgevoerd. >

Informatie over en kennis van de Europese natuurbeschermingsregels had de in het voorbeeld beschreven patstelling kunnen voorkomen. Kennis, zo werd toegegeven, die in dit geval niet in huis aanwezig was, wat niet uniek is voor een kleinere gemeente.

“Na twee weken af en aan vragen en zoeken is mij duidelijk geworden dat Europa niet bovenaan de agenda staat van de gemeente en de kennis over Europa versnipperd is.”⁴

De conclusie luidt dan ook dat bij vergelijkbare projecten in de toekomst dergelijke gespecialiseerde kennis in ieder geval ingekocht moet worden. Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. Het in 2008 gelanceerde signaleringsloket Europese regelgeving van Europa Decentraal is juist bedoeld om regels die in de praktijk niet uitvoerbaar blijken of haaks op elkaar staan, in kaart te brengen. De 182 (geanonimiseerde) praktijkvragen op de site van Europa Decentraal illustreren dat er nog de nodige vragen leven binnen de lokale overheid over de uitvoerbaarheid en handhaving van de Europese regelgeving.⁵

⁴ Luijmes, 2009.

⁵ www.europadecentraal.nl/menu/182/Praktijkvragen.html Geraadpleegd op 19 april 2010.

Een wrang, maar bekend voorbeeld is de nasleep van de grote vuurwerkramp in Enschede in 2000. Na deze catastrofe werd binnen diverse bestuurslagen in hoog tempo nieuwe wetgeving ontwikkeld om een dergelijke ramp in de toekomst te kunnen voorkomen, waarbij de vierde bestuurslaag, de Europese, over het hoofd werd gezien. Na geruime tijd en duizenden uren arbeid, werd ontdekt dat er al een Europese vuurwerkrichtlijn bestond die alle nationale inspanningen overbodig bleek te maken.

Van recenter datum is de implementatie van de fijnstofrichtlijn. Deze richtlijn kan tot grote problemen leiden bij talloze infrastructurele projecten in Nederland. Door de koppeling tussen luchtkwaliteitsnormen en ruimtelijke ordeningsprojecten leidde hij zelfs al tot de (tijdelijke) stopzetting van een fors aantal bouwprojecten. Net als bij de eerdere voorbeelden leken de betrokkenen overvallen door de Europese regelgeving. Hoe kan dit voorkomen worden?

Het openbaar bestuur in de meest brede zin van het woord zou doordrongen moeten zijn van het feit dat de Europese bestuurslaag de eigen werkzaamheden direct en indirect op talrijke beleidsterreinen raakt. Uiteraard is het onmogelijk – en niet wenselijk – dat dit alle beleidsmedewerkers en de gehele ambtelijke en politieke top betreft. Het is wel wenselijk dat er zich binnen de organisatie één loket bevindt waar de Europese expertise gebundeld is, het Europoloket, en waarvoor een bestuurder politieke verantwoordelijkheid draagt. Dit voorkomt dat:

‘de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan Europese verordeningen, richtlijnen (...), gezien de integrale managementverantwoordelijkheid, de verantwoordelijkheid van de verschillende productiefaciliteiten is. Binnen deze afdelingen krijgt Europa niet systematisch de aandacht. Er is alleen basale kennis over Europa aanwezig. Dit brengt uiteraard grote risico's met zich mee.’⁶

Een dergelijk loket is analoog aan de manier waarop de diverse ministeries zich ongeveer twee decennia geleden (her)organiseerden met de vorming van coördinerende directies Europese dan wel Internationale Zaken.

Uiteraard is de Europese jurist (intern dan wel extern ingehuurd) nauw gelieerd aan het Europoloket om de juridische kwaliteit van het loket te garanderen en met kennis en adviezen te voeden. De schaalgrootte, de beleidsgebieden, de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen en zaken als geografische ligging spelen hierbij een rol. Een G4-gemeente zal in het algemeen geraakt worden door het gehele spectrum van het Europese beleid. Voor de G4 zullen Europese initiatieven op het gebied van achterstandswijken relevant zijn, terwijl dit voor een Brabantse plattelandsgemeente totaal niet speelt. In Brabant zal men meer interesse hebben voor de toekomst van het Europese land-

⁶ Schill et al., 2009.

bouwbeleid en bijvoorbeeld de nitraatrichtlijn (de hoeveelheid mest die mag worden uitgereden). Daarnaast hebben de G4, evenals de provincies, de capaciteit en de middelen om de benodigde infrastructuur op te bouwen en te onderhouden, wat kleine(re) gemeenten meestal ontberen. Een oplossing zou kunnen zijn dat kleine(re) gemeenten dergelijke (kennis)loketten gaan *poolen*. In eerste instantie kan dan worden gedacht aan buurgemeenten. Maar waarom ook niet over de grenzen heen gekeken naar gemeenten elders in Europa die een vergelijkbaar profiel hebben en voor dezelfde Europese uitdagingen staan? De (geografische) ligging bepaalt dus mede welke expertise binnen het Europoloket aanwezig zou moeten zijn. Voor de provincie Limburg zijn Europese maatregelen ten aanzien van bescherming tegen hoog zeewater niet relevant, voor de provincies Noord- en Zuid Holland des te meer.

Kennis vormt, als eerste basisvoorwaarde, dus een *conditio sine qua non* voor een organisatie om de Europese dimensie te onder- en herkennen in de eigen werkzaamheden en om dit effectief te kunnen managen. De voorbeelden van het kanaal, de vuurwerkrichtlijn en de fijnstofrichtlijn illustreren dit. Maar louter kennis vergaren is niet afdoende en bovendien per definitie reactief. Iedere maand buigen talloze experts, commissieambtenaren, parlementariërs, experts in de raads werkgroepen en andere betrokkenen zich over de Europese regelgeving. Maar de Europese machinerie maakt in hoog tempo nieuw beleid en herziene regelgeving die de lokale en regionale overheid rechtstreeks zal raken. Daarom is het minstens zo belangrijk dat overheidsorganisaties van dag tot dag bijhouden welke voor hun organisatie relevante dossiers spelen in Brussel en welke onderwerpen binnen afzienbare tijd op de agenda komen te staan. Hiertoe zijn verschillende mogelijkheden beschikbaar, oplopend in intensiteit en van reactief tot proactief. Deze worden hierna besproken.

Monitoring light

Monitoring *light* is de meest simpele basisvorm die bij iedere lokale overheid geïmplementeerd dient te zijn. In deze basisvorm heeft het Europoloket (gratis) abonnementen op diverse (digitale) E-magazines. Generieke informatiebronnen zoals EUobserver.com en EURactiv.com komen op dagelijkse basis binnen bij het Europoloket, evenals meer specifieke bronnen zoals de wekelijkse *Europese ster* van Europa Decentraal. Ook kent het Europoloket de weg in de informatieve bronnen die Europa via de eigen websites openbaar maakt. Het loket kan op deze manier dagelijks een *quick scan* uitvoeren van wat er speelt in Europa. Mocht de informatie via internetbronnen niet afdoende zijn, dan kan men de weg vinden naar de relevante loketten die de benodigde informatie kunnen verschaffen, zoals de vertegenwoordiging van de Commissie en het voorlichtingsbureau van het parlement (beide in Den Haag), en de meer gespecialiseerde instanties, zoals de VNG en Europa Decentraal. Monitoring *light* valt als reactief te typeren, aangezien er pas op basis van beschikbare informatie acties worden gepland.

Monitoring medium

Monitoring medium veronderstelt dat de basis infrastructuur van light op orde is: de diverse informatiebronnen via internet worden nauwgezet gevolgd en de raadgevende instanties zijn bekend. Daarnaast verkrijgt het loket aanvullende informatie via koepelorganisaties die het lokale bestuur in Europees verband vertegenwoordigen, zoals de VNG en het IPO en andere brancheorganisaties die relevant zijn voor het lokale en regionale bestuur. *Monitoring medium* is als neutraal te typeren, aangezien het loket niet alleen de beschikbare informatie volgt, maar tegelijkertijd via koepelorganisaties in algemene zin op de hoogte wordt gebracht van de dossiers die in Brussel (gaan) spelen.

Monitoring heavy

Monitoring heavy veronderstelt dat de organisatie zelf gaat monitoren en participeren, zoals de G4 en de provincies doen, of dat de overheid dit gaat *outsourcen* via gespecialiseerde European Public Affairs-organisaties. Afhankelijk van de omstandigheden zijn twee vormen van actieve monitoring mogelijk. Het lokale bestuur tracht generiek alle Europese ontwikkelingen te volgen, of richt zich op louter meer gespecialiseerde ontwikkelingen op bepaalde beleidsterreinen. De gemeente Amsterdam zal er bijvoorbeeld belang aan hechten dat er goede monitoring plaatsvindt op meer beleidsterreinen dan een gemeente als Appingedam. In de praktijk betekent dit logischerwijs dat het lokale bestuur vooral gespecialiseerde ontwikkelingen, op enkele tot meerdere beleidsterreinen die relevant zijn voor het eigen bestuur, zal volgen. Dit laatste mede ingegeven door het feit dat het onmogelijk en niet noodzakelijk is om generiek alle ontwikkelingen te volgen.

Toch is het belangrijk om ook de generieke ontwikkelingen op hoofdlijnen te volgen, omdat vanwege het *Spill-over-effect* ontwikkelingen op andere of aanpalende beleidsterreinen plotseling relevant kunnen zijn voor precies dat beleidsterrein waar Europa reeds 'raakte'. Een bekend voorbeeld van een situatie waarin Europese regelgeving onverwachts van toepassing bleek te zijn, is de commerciële activiteiten die Nederlandse woningbouwcorporaties ontplooiën. Doordat de woningbouwcorporaties zich op de markt begeven vallen ze onder het Europees mededingingsbewind. Via de informatie-infrastructuur van het Europoloket is een organisatie uitstekend in staat de algemene, grote ontwikkelingen te volgen en een inschatting te maken van wat dit zou kunnen betekenen in de voor de organisatie relevante beleidsterreinen.

Deze zwaarste vorm van monitoring is duidelijk proactief. Via de eigen of ingehuurde kanalen, die in beide gevallen een relevant netwerk in Brussel ter beschikking dienen te hebben, is reeds bekend welke initiatieven in Brussel zullen gaan spelen op specifieke beleidsterreinen, voordat dit officieel bekend wordt gemaakt. Dit betekent dat de organisatie al kan anticiperen op aankomende maatregelen in het allerprilste stadium.

Het is evident dat de laatste vorm van monitoring voor het lokaal openbaar bestuur het te prefereren instrumentarium is. Net als bij de kennisloketten zal

voor kleinere entiteiten van het lokale bestuur dit op financiële en capaciteitsproblemen stuiten. Poolen is dan weer dé oplossing. Niets weerhoudt een kleine(re) agrarische gemeente ervan om gelijkgezinde gemeenten in Nederland, maar vooral ook in Europa, te identificeren en een manager European Public Affairs in Brussel in te huren die bijvoorbeeld de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013 in kaart brengt. Wat betreft Europa is het altijd raadzaam eerst te inventariseren wat anderen doen en wat gezamenlijk kan worden gedaan.

4.5 Netwerkvorming

Een bekend gezegde luidt: samen sta je sterker. Dit geldt in extremo voor de Europese arena. Amsterdam mag dan in Nederland een grote speler zijn binnen gemeenteland, op Europese schaal vormt het een minuscule, te verwaarlozen speler. Vandaar het gezamenlijk optrekken binnen het G4-kader en het gezamenlijk optrekken van de provincies vanuit het huis van de provincies. Maar liefst meer dan 350 regio's zijn inmiddels permanent vertegenwoordigd in Brussel. Ook op andere niveaus vindt netwerkvorming plaats, zoals het recente initiatief van de middelgrote gemeentes om de G27 te vormen zodat de gezamenlijke Europese belangen beter behartigd kunnen worden. Netwerkvorming is in een Europese context extreem belangrijk. Via het netwerk kunnen informatie en kennis eerder worden verkregen en *best practices* gedeeld. Tegelijkertijd hebben de gemeentes via het netwerk in de Europese arena meer ingangen beschikbaar om het eigen geluid te laten horen. Maar bovenal betekent netwerkvorming, waarbij idealiter een flinke achterban wordt vertegenwoordigd, dat de mening van de belangenbehartigingsorganisatie serieus zal worden genomen in de Europese arena. Presenteer de eigen organisatie dus nooit als de 'Nederlandse Club Lange Mensen', maar sluit aan bij de European Federation of Tall People.

Netwerkvorming is op verschillende manieren mogelijk. Via bestaande, meer algemene koepelorganisaties, zoals Eurocities, dat ruim 140 grote(re) steden uit meer dan 30 landen vertegenwoordigt met als doel 'We influence and work with the EU institutions to respond to common issues that impact the day-to-day lives of Europeans. Our aim is to shape opinions of stakeholders in Brussels to ultimately shift legislation in a way that helps city governments address the EU's strategic challenges at the local level. A large part of our work is aimed at reinforcing the role and place that local government should have in a Multi-level governance structure'.⁷

Meer specifieke netwerken zijn bijvoorbeeld Similar Cities, waarin Utrecht en zes andere Europese steden participeren, gericht op issues met betrekking tot stedelijke ontwikkeling, of het Purple Network waarin Regio Randstad deelneemt,

⁷ www.eurocities.eu Geraadpleegd op 28 april 2010.

om de peri-urbane belangen te behartigen.⁸ Belangenbehartiging via specifieke werkgroepen van koepels als de VNG en IPO kunnen ook hieronder geschaard worden. Zij zijn weer vertegenwoordigd in de CEMR, de Europese belangenvereniging van regio's en gemeenten. De lokale overheid kan ook altijd medestanders zien te vinden via specifieke brancheorganisaties, die nagenoeg allemaal op Europese schaal vertegenwoordigd zijn in Brussel.

Tot slot is ad hoc netwerkvorming mogelijk om een specifieke incidentele uitdaging het hoofd te bieden. Tijdelijk wordt in Europa gezamenlijk opgetrokken tot een bevredigende oplossing is gevonden, waarna het netwerk ontbonden wordt. Voor de lokale overheid is het aanbevelenswaardig om de bestaande stedenbanden (in Europa) te inventariseren als aanzet tot netwerkvorming.

4.6 Europaproof?

Wanneer is een regionale of lokale overheid Europaproof? Europa Decentraal hanteert de volgende definitie:

“Europaproof betekent dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving en dat zij de kansen die Europa hun biedt optimaal benutten.”⁹

Hieraan kan nog worden toegevoegd: de organisatie weet te anticiperen op Europees beleid, is hiertoe ook ingericht en weet Europese valkuilen te vermijden.¹⁰

Europa Decentraal heeft in 2008 een checklist ontwikkeld met tien punten die gemeenten kunnen doorlopen om een antwoord te vinden op de vraag ‘Hoe maak ik mijn gemeente Europaproof?’¹¹ Deze checklist is opgenomen als bijlage en staat aan het eind van dit hoofdstuk. De tien punten in deze checklist zijn allemaal uiterst relevant, maar de focus ligt nogal op de interne ambtelijke organisatie, met aanbevelingen die vooral gericht zijn op de interne coördinatie. Europaproof veronderstelt andere actiepunten, zoals draagvlak/betrokkenheid, gedeelde kennis, inbedding en dossierteam, een open en anticiperende blik richting de Europese arena en, *last not but least*, betrokkenheid van de ambtelijke en politieke top.

Misschien een van de belangrijkste punten, die onder punt 7 in de checklist van Europa decentraal is opgenomen, is het enthousiasmeren en betrekken van de collega's bij het Europaproof maken van de organisatie. De organisatie dient te

⁸ PURPLE: Peri-Urban Regions Platform Europe.

⁹ Europa Decentraal, 2008.

¹⁰ Europa decentraal heeft eind 2010 een idee gelanceerd voor een ander, beleidsmatig ingestoken Europa-bewustzijn voor decentrale overheden, zie www.europadecentraal.nl/europabewust.

¹¹ Idem, p. 13.

zorgen voor een goede voorlichting van de medewerkers en het belang van het Europaproof-zijn over het voetlicht te brengen. Bovendien moet de gemeente de betrokkenen *tailor made* scholing en training aanbieden en ze (inhoudelijk en procesmatig) betrekken bij het Europaprooftraject. Daarnaast kan betrokkenheid en interne expertise gestimuleerd worden door geregeld aansprekende gastsprekers uit te nodigen, een interne nieuwsbrief met Europese actualiteiten te ontwikkelen, deelname aan congressen, uitwisselingsprogramma's met collega-ambtenaren uit andere landen van de EU (de Commissie ontwikkelde hiervoor recentelijk een programma), een Europamarkt tijdens de Dag van Europa en de creatie van een Europa-infocentrum op het intranet. Deze (mix van) tools zijn onontbeerlijk om intern commitment te verkrijgen: zonder draagvlak immers geen (intern) succes.

Versnippering van de Europese kennis binnen de organisatie is een van de grootste valkuilen waarmee het lokale bestuur geconfronteerd wordt. Het Europoloket kan deze valkuil niet ondervangen, omdat het loket vooral faciliterend en coördinerend is in het bijeenbrengen van Europese expertise en kennis. Het zijn uiteindelijk de beleidsmakers zelf die met (deel)aspecten van het Europees beleid omgaan. Zij worden geacht deskundig te zijn, dwarsverbanden te leggen en breder te kijken dan alleen hun eigen beleidsterrein.

Een voorbeeld van een dergelijke valkuil is de Europa 2020-strategie, de opvolger van de Lissabon-strategie uit 2000, die ambities verwoordt op de terreinen onderzoek en ontwikkeling, werkgelegenheid, groene economische groei, sociale insluiting en het onderwijsniveau (EC, 2010). Op het eerste gezicht valt er tussen deze beleidsterreinen weinig samenhang te ontwaren, maar het verbindende element is de doelstelling om Europa ook in 2020 economisch concurrerend te laten blijven. Met dit uitgangspunt is de samenhang juist evident. Ook de Commissie zelf benadrukt de samenhang tussen deze ambities. Indien de samenhang op macroniveau overduidelijk is, dient dit op microniveau te worden nagevolgd. Dus geen individueel opererende beleidsmedewerkers voor sociale uitsluiting, onderwijs et cetera, maar een geïntegreerd sectoroverstijgend dossierteam dat verantwoordelijk is voor alle lokale aspecten van dit Europese beleidsterrein. De organisatie dient deze sectoroverstijgende dossierteams te formeren, waardoor het voor de betrokken beleidsmedewerkers inzichtelijk is dat zij gezamenlijk betrokken zijn bij deelaspecten van een project met een sterke Europese dimensie. Integraal werken bij de overheid is dus noodzakelijk.

Een eenvoudig hulpmiddel is de introductie van een 'herkomststempel': een aantekening op het betreffende beleidsdossier waarin staat aangegeven wat de bron van dit nieuwe beleid is, zodat het onmiddellijk inzichtelijk is dat het om bijvoorbeeld Europees beleid gaat. Deze bovensectorale benadering stimuleert niet alleen een betere inbedding van Europa in de organisatie, maar ook kennisdeling en -uitwisseling. Daardoor zal de organisatie alleen maar meer Europaproof worden en valkuilen weten te vermijden.

Naast de intern-ambtelijke verankering van Europa, is een open blik en anticiperende attitude naar Europa onontbeerlijk. Hiervoor is het drieluik kennis, monitoring en netwerken noodzakelijk. Maar uiteraard kunnen deze drie niet los van elkaar worden gezien. Integendeel, deze onontbeerlijke acties om Europaproof te kunnen worden en blijven, moeten integraal gemanaged worden door de publieke manager. Deze manager schakelt tegelijkertijd moeiteloos tussen de verschillende acties, afhankelijk van de status en voortgang van een dossier. Eventuele capaciteitsproblemen kunnen worden ondervangen door het drieluik aan noodzakelijke acties te poolen met, bij voorkeur, gelijkwaardige Europese partners die geconfronteerd worden met identieke Europese uitdagingen. Een buitenwaarts gerichte attitude is van levensbelang om te kunnen anticiperen op de snelle veranderingen die bijna dagelijks in het Europees krachtenveld plaatsvinden.

Tot slot, gebrek aan aandacht, of erger nog, desinteresse, van de ambtelijke en politieke top dient te worden ondervangen. Op rijksniveau is het volgende geconstateerd:

‘Directeuren zijn weinig actief in het Europese circuit, meer reactief, niet agenda-zettend en niet proactief. Brussel wordt ertussendoor gedaan.’¹²

Dit wordt bevestigd in *The new Eurocrats* van Geuijen et al. (2008). De respondenten konden aan de hand van de EU-participatieladder aangeven welk belang ze hechten aan EU-gerelateerde werkzaamheden. Top-downwerkzaamheden, zoals implementatie en omzetting van Europese wetgeving, werden qua belang door de ambtelijke top (en de beleidsmedewerkers) significant hoger ingeschat dan bottom-upactiviteiten, waarbij het gaat om Nederlandse input in het proces van Europese beleidsvoorbereiding.

Dat directeuren en verantwoordelijke politici weinig aandacht hebben voor de Europese dimensie lijkt vooral te worden veroorzaakt doordat Europa pas relatief laat, na het ondertekenen van het Verdrag van Maastricht, in toenemende mate het publieke domein binnendrong. Dit inzicht is daarna gefaseerd de provinciale en gemeentelijke laag van het openbaar bestuur binnengedrongen. De europeanisering van het nationaal beleid kan de ambtelijke en politieke top zijn ontgaan, maar dit kan ondervangen worden door ze te betrekken bij de strategische Europese agenda met kwantificeerbare doelstellingen, zoals doelstellingen ten aanzien van het percentage Europese subsidies dat kan worden binnengehaald. De strategische Europese agenda kan politiek worden ingebed door hem te laten vaststellen en goedkeuren door Provinciale Staten c.q. het college van B&W. Door de ambtelijke top en de politiek te betrekken bij en te committeren aan de strategische agenda, kan een focus op de politieke waan van de dag worden vermeden. Coaching is op dit niveau een uitstekend instrument om de ambtelijke en politieke top te overtuigen van het belang van de Europese dimensie. Zonder draag-

¹² Baptist Fruin, 2007, p. 9.

vlak bij de ambtelijke en politieke top is een Europaprooftraject bij voorbaat gedoemd te mislukken.

Is het lokale bestuur nu definitief Europaproof? Deze vraag kan niet eenduidig worden beantwoord en zal afhangen van de mate waarin regionale en lokale overheden oog hebben voor de interne inbedding en tegelijkertijd met beide benen in de buitenwereld van de Europese arena staan. Op de lauweren rusten is in ieder geval onmogelijk en met Europa werken blijft altijd afwisselend en uitdagend. Het management van *European Affairs* binnen het lokale en regionale bestuur veronderstelt een term die Europa graag gebruikt; het gaat hier om *education permanente!*

4.7 Bijlage: checklist op weg naar een Europaproof gemeentelijke organisatie

- 1 Organiseer bestuurlijk draagvlak voor het besluit 'gemeente Europaproof' en benoem een verantwoordelijk portefeuillehouder voor een Europaprooftraject.
- 2 Initieer de vaststelling van een Europaproofbeleid waarin de ambitie, de missie en doelstelling van dit beleid duidelijk wordt vastgelegd. Dit beleid kan voortvloeien uit (juridische) kwaliteitszorg. Componenten van het beleid zijn: deskundigheid, (kennis)netwerk en organisatie en betreffen zowel procesmatige- als uitvoeringsaspecten.
- 3 Benoem een Europacoördinator die de taak krijgt een (plan van aanpak voor) beleid te formuleren en te doen vaststellen, en de voortgang daarvan te bewaken.
- 4 Deskundigheid: inventariseer via een nulmeting het kennisniveau binnen de organisatie en de kennisbehoefte op in ieder geval de zes terreinen: Europa algemeen (hoe werkt Europa in op gemeenten en hoe werkt gemeente in op Europa?), aanbesteden, staatssteun, subsidies, de vier vrijheden, milieu/ruimtelijke ordening.
- 5 (Kennis)netwerk: benoem reeds bestaande en nieuwe middelen en instrumenten ter continuering en/of verbetering van kennis en informatiemogelijkheden. Bijvoorbeeld:
 - kennis in huis halen (capaciteit, opleidingen (standaard incompany cursus Europa versus verbetering van diverse expertises), werkbezoeken, stages);
 - kennis van buiten halen (informatiebronnen, samenwerkings- of overlegvormen, gemeentelijke netwerken of kennisinstituten).
- 6 Zet de uitkomsten van de inventarisatie en mogelijkheden tot verbetering af tegen het gewenste te bereiken niveau van Europaproof over een bepaalde termijn. Als onderbouwing hiervoor kan een kansen- of risicoanalyse worden gebruikt: welke kansen wil de gemeente niet onbenut laten en welke risico's moeten prioritair of definitief worden uitgebannen? Benoem aan de hand van de inventarisatie de terreinen waarop de gemeente Europaproof dient te zijn

- en doe eventuele voorstellen voor de aanwijzing van bestuurlijke en ambtelijk verantwoordelijke portefeuillehouders/subcoördinatoren op de diverse beleidsterreinen (algemeen, aanbesteden, staatssteun, subsidies, vier vrijheden, milieu). Zorg dat capaciteit wordt vrijgemaakt voor de uitvoering van het beleid (ook in de werkplannen).
- 7 Organisatie: formuleer voorstellen voor (bestendiging) Europaproof werken binnen de organisatie. Bijvoorbeeld:
 - neem Europaproof op in procesbeschrijvingen;
 - voer een Europatoets in bij besluit- en dossiervorming;
 - ontwikkel of gebruik bestaande checklisten;
 - voer regelmatig evaluaties/audits uit;
 - voer Europa op in juridische audits/certificering van de organisatie;
 - creëer/benut of benoem capaciteit, overleg- en besluitvormingsstructuren voor de coördinatie van Europa met eventuele subcoördinatoren en afdelingshoofden (in elk geval op de zes terreinen) binnen de gemeente;
 - enthousiasmeer/stimuleer Europa binnen de organisatie: ontwikkel een nieuwsbrief Europa voor alle medewerkers binnen de gemeente, organiseer regelmatig themabijeenkomsten (bestuurlijk en/of ambtelijk) over Europese onderwerpen, organiseer jaarlijks een interne verkiezing voor medewerkers of een prijsvraag voor ideeën die een Europees thema beter op de kaart hebben gezet of kunnen zetten.
- 8 Stem het (plan van aanpak voor het) beleid af met alle betrokkenen alvorens het beleid – in samenspraak met de gemeenteraad – wordt vastgesteld door het college van B&W.
- 9 Evalueer en actualiseer het beleid alsmede de uitvoering ervan regelmatig overeenkomstig voornoemde stappen en communiceer daarover met medewerkers, gemeenteraad en eventueel extern.
- 10 Deel de opgedane ervaring en kennis met andere gemeenten.

Bron: Europa Decentraal (2008), *Handreiking Europaproof Gemeenten*, Den Haag.

4.8 Literatuur

- Baptist Fruin, M. (2007). *EU professionalisering van de directeur rijksdienst. Zijn onze nationale beleidsprocessen Europa proof?* Den Haag: ROI.
- Becker, F., Hurenkamp, M. & Sie Dhian Ho, M. (red.) (2008). *Het ongemak over Europa. WBS jaarboek 2008*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting.
- Berge, M. van, Nollen, S. & Schaik, L. van (2007). *Weten van de hoed en de rand, over het bespelen van de Europese Unie, rechtstreeks en via de hand*. Den Haag: Instituut Clingendael.
- Bruins Slot, G., Dorp, J. van & Griensven, S. van (2009). *Politie en Justitie in Europa*. Paper PSMBA 9. Nyenrode Business Universiteit, ongepubliceerd.
- Den Haag (2009). *Europese Almanak 2010*. Den Haag: Gemeente Den Haag.

- Egenhofer, C., Kurpas, S. & Schaik, L. van (2009). *The Ever-changing Union. An introduction to the history, Institutions and decision-making processes of the European Union*. Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Europa Decentraal (2008). *Handreiking Europaproof Gemeenten*. Den Haag.
- European Commission (2010). *Communication from the Commission. Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020. Brussel.
- Flick, N., Lussenburg, L., Moers, T. & Vliet, I. van (2009). *Impact EU op BV Nederland*. Paper PSMBA 9. Nyenrode Business Universiteit, ongepubliceerd.
- Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K. (2008). *The new Eurocrats. National civil servants in EU policy making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Huis van de Nederlandse Provincies (2009). *Trendnotitie 2013 en verder. Provincies en Europese dossiers*. Brussel.
- Luijmes, S. (2009). *Waar 'raakt' Europa de gemeente Arnhem?* Paper PSMBA 8. Nyenrode Business Universiteit, ongepubliceerd.
- Maas, S. (2009). *Europa in kleine gemeenten. Hoe het werkt in Gemert-Bakel*. PSMBA Thesis. Nyenrode Business Universiteit, ongepubliceerd.
- Ooik, R.H. van & Wessel, R.A. (red.) (2009). *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*. Deventer: Kluwer.
- Schendelen, R. van (2007). *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schill, F., Dijkema, K., Voeten, W. & Bleek, P. van den (2010). *Het belang van Europa: voldoende op waarde geschat?* Paper PSMBA 9. Nyenrode Business Universiteit, ongepubliceerd.
- VNG - IPO Prioritaire Europese Dossiers 2010, via: www.np-prov.eu.
- Waaier, J., Veneman, S. & Verbunt, H. (2009). *Liggen gemeenten ook in Europa?* Paper PSMBA 9. Nyenrode Business Universiteit, ongepubliceerd.