

GOED GESCHAKELD?

OVER DE VERHOUDING TUSSEN REGIO EN DE EU

No. 100, januari 2016

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr. A. van Staden

Leden Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren
Mw. prof.dr. J. Gupta
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
LGen b.d. M.L.M. Urlings
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl

Leden gecombineerde Commissie Glokalisering

Voorzitter Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel

Leden Prof.dr. C.W.A.M. van Paridon
Mw. mr. M.C.B. Visser
Mr. N.P. van Zutphen

Expertleden Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer
Mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek

Secretaris Mw. drs. P.H. Sastrowijoto

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 7

I De positie van regio's 10

I.1 Verdragen en ontwikkeling 10

I.2 Subsidiariteit 13

I.3 In Nederland 15

II Verschillende sporen naar Brussel, de praktijk van regionale/decentrale beleidsbeïnvloeding 17

II.1 Inleiding 17

II.2 Indirecte sporen (via Rijk en Tweede Kamer) 18

II.3 De directe sporen naar Brussel (koepels, Comité van de Regio's, Europese instellingen, expertwerkgroepen) 21

III Wat kan beter binnen de huidige sporen? 30

IV Doorkijk naar de toekomst 34

V Conclusies en aanbevelingen 37

V.1 Conclusies 37

V.2 Aanbevelingen 39

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Lijst van geraadpleegde personen

Bijlage III Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Op 23 april 2015 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het verzoek een advies uit te brengen over het onderwerp globalisering. De regering signaleert in de adviesaanvraag verschillende trends op het gebied van globalisering en schetst tegelijkertijd een proces van decentralisatie van nationaal beleid. De regering lijkt zich goed bewust van het belang van Europees beleid op decentrale overheden en voert een aantal verkenningen uit naar bijvoorbeeld de inhoudelijke *match* tussen enerzijds de Europese en anderzijds de regionale en decentrale agenda¹ alsmede de effecten van het EU-beleid op decentrale overheden² en mogelijke verbeterpunten daarin. Ook voert de regering een verkenning uit naar de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de EU-beleidsontwikkeling³, die voortborduurde op de verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies⁴. De regering is op zoek naar een bredere analyse die zou kunnen dienen als een strategisch kader voor alle verkenningen en die tot vernieuwende aanbevelingen kan leiden. Zij stelt daarbij de volgende vragen.

Inleidende vraag

Op welke wijze is er, eerdere studies overziend, sprake van een trend van Europeanisering van terreinen waar decentrale overheden een rol past, en is er sprake van decentralisatie van onderwerpen met een Europese dimensie? Heeft de maatschappelijke trend van regionalisering betekenis voor Europa en/of vice versa?

Hoofdvragen:

1. Welke betekenis zou de trend van regionalisering moeten hebben voor de Europese beleidsontwikkeling, zowel inhoudelijk als in termen van procedures?

Is er, de deelstudies overziend en bovenop de lopende initiatieven, aanleiding voor intensievere betrokkenheid van regio's bij de Nederlandse beleidsontwikkeling (over Europa)? Is er voor het kabinet, dan wel de Europese instellingen, aanleiding voor een andere wijze van opereren om de trend van regionalisering te accommoderen, en zo ja, hoe zou die andere werkwijze eruit moeten zien?

Wat is de rol van de lokale en regionale overheden zelf in Europees verband? Specifieker: hoe beoordeelt de AIV het functioneren van het Comité van de Regio's; vervult het Comité in voldoende mate een vertegenwoordigende rol voor de medeoverheden in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces; zou dat beter of anders moeten, en welke rol zouden de Nederlandse vertegenwoordigers daarin kunnen en moeten spelen?

- 1 'De wisselwerking tussen Europa en Nederland: Een verkenning van de Europese politieke prioriteiten en hun invloed op Nederland en haar openbaar bestuur', Universiteit Leiden, 15 april 2015.
- 2 'EU Better Regulation en het Nederlandse openbaar bestuur: naar een effectieve borging van het proportionaliteitsbeginsel', Universiteit Twente, mei 2015.
- 3 Evaluatie actieplan 'Europa en decentrale overheden' en uitkomsten van het bestuurlijk overleg tussen BZK, BZ,VNG, IPO en de UvW, 24 juni 2014, Kamerstuk 33 750 VII nr. 64.
- 4 Raad van Openbaar Bestuur, 'Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies', november 2013.

2. Welke betekenis zou dit moeten hebben voor de institutionele architectuur van de EU?

Heeft het voornoemde betekenis voor de verhoudingen tussen de instituties in de EU? Is de huidige positie van het Comité van de Regio's binnen de institutionele structuur van de EU voldoende?

De adviesaanvraag is als bijlage I opgenomen.

Hoofdstuk I biedt een schets van de juridische inbedding van de regio's in de Brusselse context. In hoofdstuk II wordt aandacht besteed aan de wijze waarop decentrale overheden werkrelaties smeden in Den Haag alsmede in Brussel. Tevens komt de vraag aan de orde wat de verschillende sporen zijn naar Brussel en hoe effectief deze zijn.

Hoofdstuk III behandelt de verbeteringen die kunnen worden ingevoerd.

Hoofdstuk IV biedt een doorkijk naar de toekomst en passeren verschillende scenario's de revue. Het advies sluit af met hoofdstuk V, de conclusies en aanbevelingen. Tevens worden antwoorden geboden op de vragen die de regering heeft gesteld in de adviesaanvraag.

Om herhaling te voorkomen zal de AIV zoveel mogelijk verwijzen naar reeds bestaande onderzoeken en rapporten⁵ en vooral kijken naar de directe verhoudingen tussen de regio's en de EU, de regionale betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling 'over' en 'in' Europa.

Ter voorbereiding op het advies is een gecombineerde commissie ingesteld, bestaande uit mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel (voorzitter), prof.dr. C.W.A.M. van Paridon, mw. mr. M.C.B. Visser, mr. N.P. van Zutphen (allen Commissie Europese Integretie). Mw. prof.dr. M.G.W. den Boer en mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek participeerden als expertleden. Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. P.H. Sastrowijoto, bijgestaan door de stagiaire mw. T.J.E van Rens. Als ambtelijke contactpersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn mw. M.J.M Smulders MA en mw. D.M.E. Luitse bij de opstelling van het advies betrokken geweest.

Voor dit advies heeft de commissie gesproken met een aantal deskundigen. In Bijlage II is een overzicht van de geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 29 januari 2016.

⁵ Het meest recente advies is opgesteld door de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 'Ruimte voor de regio in Europees Beleid', september 2015.

Inleiding

Wat in Parijs gebeurt, is binnen minuten binnenlands Nederlands nieuws. Als Groot-Brittannië de Europese Unie wil hervormen, dan heeft dat directe gevolgen voor de Unie. Die Unie is voor ons wat vroeger de Rijksoverheid was. Iedere gemeente in Nederland ondervindt de gevolgen van decennia olie halen uit en wapens leveren aan het Midden-Oosten. Het is één wereld. Europa is onze buurt. Dat wil Den Haag niet graag horen. Mark Rutte en verschillende van zijn ministers en volgelingen houden vol dat Nederlanders soeverein zijn en dat we de hoofdlijnen van ons leven op het Binnenhof bepalen. Maar dat is lang niet altijd waar. Tussen het Europese en het lokale wordt Den Haag steeds verder platgedrukt. En het malle is dat de landelijke politiek er zelf aan meewerkt: zie alle taken die enkele reis naar de gemeentes worden gestuurd.

Marc Chavannes in de Correspondent, 8 december 2015⁶

De mondialisering van werk, inkomen en mobiliteit heeft effecten die op het laagst bestuurlijke niveau gevoeld worden in de samenleving. De sluiting van een lokale fabriek, de export van werkgelegenheid naar het buitenland, de komst van migranten uit het Midden-Oosten, dit is slechts een kleine greep uit de internationale ontwikkelingen die een zware wissel trekken op de inventiviteit van het lokale bestuur, het eerste loket voor antwoorden op de uitdagingen van deze tijd. Deze trend wordt ook gesignaleerd door de regering in de adviesaanvraag, waarin wordt gesproken van enerzijds Europeanisering van belangrijke beleidsterreinen, terwijl anderzijds sprake is van een trend van regionalisering⁷ en decentralisatie en in sommige gevallen van een drang tot afscheiding. De zoektocht van de regering naar – zoals genoemd in de aanvraag – aanvullende vormen van verbinding van het lokale en regionale met het Europese wordt verbonden met het begrip glocalisering.

Glocalisering: ontwikkelingen

Globalisering + lokalisering = glocalisering. Het lijkt een eenvoudige samenvoeging van twee begrippen, maar wat wordt nu bedoeld met glocalisering als het gaat om bestuurlijke processen? Het betreft het tegelijk optreden van twee te onderscheiden processen, namelijk globalisering en lokalisering. Bij globalisering gaat het om tal van processen, waarbij relevante markten en beleidsinterventies de schaalgrootte van nationale staten te boven gaan. De mondiale concurrentie op markten, de technologische ontwikkelingen, de omgang met klimaatverandering en milieuaantasting, en de grensoverschrijdende mobiliteit van goederen, kapitaal, kennis en mensen, zijn door veel landen individueel niet meer te beheersen. Juist op momenten van economische crisis, met verlies van banen, inkomen en perspectieven, moeten nationale overheden oplossingen vinden in internationale samenwerking.

De internationalisering/globalisering heeft geleid tot het delen van een toenemend aantal bevoegdheden met de Europese Unie, een proces dat sinds de jaren '50 van de vorige eeuw gaande is. Tegelijkertijd is er een proces in de tegengestelde richting gaande; de

6 Zie: <<https://decorrespondent.nl/3730/Vanaf-nu-houd-ik-een-politiek-dagboek-bij-op-zoek-naar-nieuwe-democratische-rituelen/284084662840-026133bf>>.

7 Regionaliseren: het indelen van een groter gebied in kleinere gebieden, die zich op grond van bepaalde kenmerken van andere gebieden onderscheiden.

decentralisatie van taken van het nationale naar het decentrale niveau. Dit is thans vooral zichtbaar met betrekking tot de verzorgingsstaat, waarin de verantwoordelijkheid voor werkgelegenheid, zorg en jeugd wordt overgedragen aan de gemeentelijke overheden.⁸ Taken op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur, milieu en regionaal economisch beleid zijn in hun geheel overgedragen aan de provincies.⁹ De nationale overheid draagt steeds meer taken over en de provinciale en gemeentelijke (decentrale) overheden dragen steeds meer de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Brusselse wet- en regelgeving. Vanuit een bestuurlijke invalshoek wordt dit fenomeen gekarakteriseerd als globalisering: de verwevenheid tussen globale en lokale bestuurlijke verbanden. Gemeentebesturen ervaren rechtstreeks de consequenties van de Europese regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld luchtkwaliteit en de doelstellingen die op nationaal niveau bereikt moeten worden. Plattelandsregio's hebben via hun ruimtelijke orderingsbeleid rechtstreeks ervaring met het EU-dossier Natura 2000 en milieuwetgeving die bodem, water en lucht betreffen. De reeks kan verder worden aangevuld met interne marktdossiers zoals het openbaar vervoer en bijvoorbeeld de aanbestedingsrichtlijnen. Daarnaast zijn de provincies mede verantwoordelijk voor de uitvoering van Europese subsidieprogramma's op het gebied van regionale economie, plattelandsontwikkeling en grensoverschrijdende en interregionale samenwerking. Europese wetgeving heeft dus een aanmerkelijke invloed op het bestuur van regio's, steden en gemeenten.¹⁰

Regionalisering

In tal van lidstaten van de Europese Unie is een proces van regionalisering gaande, waarbij bevoegdheden worden overgeheveld van het nationale naar het regionale niveau. In federaal georganiseerde landen is dit een bekend fenomeen. België, Duitsland en Oostenrijk zijn voorbeelden van landen waar de regio's/deelstaten zelfstandige wetgevende bevoegdheden hebben, in Duitsland is bijvoorbeeld de implementatie van EU-recht deels van meet af aan een taak van de Länder, maar er is ook sprake van een ambitie tot grotere autonomie (Noord Italië), of zelfs tot afsplitsing van de natiestaat (Schotland, Catalonië). In het laatste hoofdstuk van dit advies wordt door de AIV een doorkijk geschetst naar een dergelijke toekomst, om een inschatting te geven van de algemene tendensen waar Nederland op de lange termijn rekening mee moet houden.

8 Prof.dr. J. De Vries, 'De gemeente, daar gebeurt het echt', Trouw, 28 februari 2014.

9 'Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag', Radboud Universiteit Nijmegen, 2013, p. 10.

10 Zie ook de doelstelling van het op 1 juli 2015 opgerichte Tilburg Center for Regional Law and Governance (TiREG) van Tilburg University dat expliciet tot taak heeft de verbinding tussen de regio en de EU te leggen. Centrale vragen: Hoe pak je complexe maatschappelijke vraagstukken effectief en legitiem aan, in een wereld die steeds verder Europeaniseert en globaliseert, maar waarin ook steden en vooral regio's een alsmat grotere rol spelen? Zie: <<https://www.tilburguniversity.edu/nl/onderzoek/instituten-en-researchgroepen/tireg/>>.

Nieuwe bestuursvormen

Naast deze ontwikkelingen van de- en centralisatie van bestuur is een andere trend zichtbaar, die van de zogenaamde *shifts in governance*¹¹, het ontstaan van relatief nieuwe hybride bestuursvormen die losstaan van de traditionele invulling van bestuur op nationaal, regionaal en lokaal niveau, zoals in het staatsbestel (het zogenaamde Huis van Thorbecke) is vastgelegd. In de nieuwe bestuursvormen vindt de beleidsontwikkeling plaats op subnationaal niveau. Belangengroepen en andere *stakeholders*, netwerken en specialisten hebben als deelnemers aan het bestuur op sub nationaal niveau invloed op de formulering van alternatief beleid buiten de formele nationale bureaucratische kanalen om.¹² Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH, met officiële status per januari 2015 van start) waarin 23 gemeenten thematisch samenwerken op het gebied van bereikbaarheid en de versterking van het economisch vestigingsklimaat. Naast Rotterdam en Den Haag zijn Eindhoven en Amsterdam de twee andere metropoolregio's in Nederland. Deze informele bestuursvorm, waaraan gemeenten vrijwillig kunnen deelnemen, roept vragen op ten aanzien van transparantie, legitimiteit en *accountability*. Ook de grensoverschrijdende regio's opereren vaak buiten de grip van nationale overheden. De vraag is of deze organisatievorm toekomstbestendig is en hoe dergelijke fora effectief kunnen opereren in Brussel.¹³

Uit bovenstaande ontwikkelingen kan worden geconstateerd dat het bestuurlijk zwaartepunt – dat voorheen lag bij het Rijk – begint te kantelen als gevolg van globalisering. De decentrale overheden krijgen meer verantwoordelijkheden en verlangen in ruil daarvoor meer budget, onder andere ter besteding in de stedelijke regio's.¹⁴ Bij de voortgaande renovatie van het Huis van Thorbecke is het van belang onder ogen te zien hoe deze ontwikkelingen op elkaar inwerken.

Voor een goed begrip van de lezer: de AIV definieert de regio als geografische entiteiten omvattende gemeenten, steden, provincies en alle mogelijke tussenvormen die niet kunnen worden gekenmerkt als vormen van nationaal bestuur. Deze groep wordt ook wel aangeduid als 'decentrale of lokale overheden', om het onderscheid met de centrale overheid te markeren.

11 C. van Kersbergen en F. van Waarden 'Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability, and legitimacy', *European Journal of Political Research*, Volume 43, Issue 2, pp. 143-171, 2004.

12 Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, 'Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability', Yannis Papadopoulos, maart 2011.

13 De democratische legitimatie van besluiten van de metropoolregio's vinden plaats in de Staten en Raden van de aangesloten provincies en gemeenten. Metropoolregio's moeten niet verward worden met stadsregio's; de laatsten hebben een aantal wettelijke taken van het rijk gekregen, zoals het opdrachtgeverschap van het openbaar vervoer, het subsidiëren van infrastructuur en de uitvoering van verstedelijkingsbeleid. Stadsregio's hebben een regiораad, waarin vertegenwoordigers van gemeenten zitting hebben, en die besluiten kunnen nemen die gevolgen hebben voor de bewoners van andere gemeenten. De stadsregio Amsterdam bijvoorbeeld is vervolgens weer aangesloten bij het informele samenwerkingsverband van de metropoolregio Amsterdam, waaraan ook provincies deelnemen.

14 Ahmed Aboutaleb, 'De roep van de Stad', H.J. Schoo-lezing, De Rode Hoed, 1 september 2015.

I De positie van regio's

Zoals in de inleiding is te lezen is regionalisering een onmiskenbare trend. In hoeverre werkt de trend van regionalisering door in de Verdragen van de Europese Unie en in de Europese politiek? Feit is dat regio's steeds meer te maken krijgen met de Europese Unie en niet slechts met het Rijk. Worden regionale belangen in Brussel erkend? Zijn regio's onafhankelijke actoren in Brussel of kunnen zij zich slechts uitspreken via de lidstaten? Kunnen decentrale overheden invloed uitoefenen op het wetgevingsproces indien hun belangen daarmee zijn gemoeid? Deze vragen en andere vragen komen in dit hoofdstuk aan de orde. Een schets van de formele positie van regio's en decentrale overheden in Brussel dient als kader voor het advies. In de hoofdstukken die volgen wordt de uitvoering van deze formele positie in de praktijk uitgediept en wordt een beschouwing geboden van de effectiviteit ervan.

I.1 Verdragen en ontwikkeling

De Europese Akte

In de Europese verdragen zijn de regio's over het algemeen niet heel duidelijk aanwezig; de expliciete actoren in de Europese samenwerking zijn immers slechts de lidstaten en de Europese instellingen. Wel is hun rol, net als die van de nationale parlementen, de afgelopen jaren gegroeid, vooral met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De Europese Akte, die in 1987 werd getekend door de twaalf lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschap, erkende voor het eerst officieel de belangen van regio's. Middels deze Akte werd het Verdrag van Rome uitgebreid met titel V, waarin als prioriteit van de Gemeenschap werd geformuleerd de economische verschillen tussen regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen (thans artikel 174 VWEU). Het bewuste artikel vormt de basis voor het huidige regionaal beleid van de EU. Dit beleid heeft als doel de regio's te versterken, regionale ontwikkeling te bevorderen en de economische verschillen gelijk te trekken om zo de economische en sociale cohesie van de Unie te bevorderen¹⁵ – dit beleid heeft dus niet alleen betrekking op de verschillen tussen regio's, maar ook tussen lidstaten. Hiertoe werden, in 1989,¹⁶ de structuurfondsen en hun taken expliciet neergelegd in een verordening, hoewel deze al langer bestonden (de eerste werd in 1957 opgericht) bestaande uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds. De doelen van het regionaal beleid worden behartigd en de desbetreffende fondsen worden beheerd door het Directoraat-Generaal Regionaal Beleid van de Europese Commissie en de Commissie Regionale Ontwikkeling van het Europees Parlement. De Raad van Ministers vergadert in verschillende samenstellingen over regionaal beleid.¹⁷

15 C. Bovis, 'The Role and Function of Structural and Cohesion Funds and the Interaction of the EU Regional Policy with the Internal Market Policies', uit C. Panara en A. De Becker, 'The role of the Regions in EU governance', Springer, 2011, p. 89.

16 Verordening (EEG) nr. 2052/88.

17 Zie: <http://www.europa-nu.nl/id/vg9pk3qd26zl/regionaal_beleid>.

Vanuit de structuurfondsen wordt circa een derde van het totale EU-budget besteed aan de ontwikkeling van regio's en lidstaten.¹⁸

Verdrag van Maastricht

De regionale ontwikkeling maakt dus al enige tijd deel uit van het EU-beleid, maar dan toch met een focus op de regio's als onderdeel van de EU, en met als hoofddoel de bevordering van onderlinge cohesie tussen deze. Worden regio's ook binnen de EU erkend als individuele actoren in plaats van delen van een geheel, met juist uiteenlopende belangen en wensen? De erkenning van de diversiteit van de regio's, in plaats van juist de cohesie tussen de regio's, werd met het Verdrag van Maastricht in 1992 een feit. In dit verdrag legde de Unie vast dat zou worden bijgedragen aan de ontplooiing van culturen, met oog voor regionale verschillen (artikel 28 Verdrag van Maastricht). Het inzicht dat regio's hun eigen belangen hebben in Europees beleid en inspraak dus gewenst is leidde tot de oprichting van het Comité van de Regio's in het Verdrag van Maastricht (nadien vastgelegd in artikel 198 VEU). Dit raadgevend orgaan vertegenwoordigt de belangen van de regio's in de EU en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regionale en lokale lichamen uit alle lidstaten.¹⁹ De Raad van Ministers of de Commissie zijn verplicht het Comité te raadplegen bij besluiten op beleidsterreinen zoals onderwijs, volksgezondheid, trans-Europese netwerken en cohesiebeleid.²⁰ Daarnaast is het Comité bevoegd op eigen initiatief advies uit te brengen. In deze bepalingen werd de belangenvertegenwoordiging van regio's door middel van directe consultaties formeel vastgelegd. Een andere belangrijke functie van het Comité is het stimuleren van burgerparticipatie in de Unie via de decentrale overheden, die dicht bij de burger staan.²¹ Zo werd het Comité als een extra garantie van de democratische legitimiteit van het handelen van de Unie ingebouwd. Ten slotte werd in dit Verdrag het regionaal beleid van de structuurfondsen verder uitgewerkt (artikel 130 e.v.). De vertegenwoordiging van de regio, en daarmee de meer directe vertegenwoordiging van de burger, leidde ook tot de bevoegdheid van lidstaten zich te laten vertegenwoordigen door een minister van een decentrale overheid binnen de Raad van Ministers.²² Deze bevoegdheden zouden de afstand tussen de regio's en de EU-besluitvorming verminderen en hun invloed kunnen vergroten. Echter, slechts een zeer klein aantal regio's met veel zeggenschap en autonomie in de desbetreffende lidstaat hebben toegang tot deze mogelijkheid, zoals de Belgische gewesten en Duitse en Oostenrijkse Länder.²³

18 C. Bovis, 'The Role and Function of Structural and Cohesion Funds and the Interaction of the EU Regional Policy with the Internal Market Policies', uit C. Panara en A. De Becker, 'The role of the Regions in EU governance', Springer, 2011, p. 89.

19 Hoofdstuk 4, Verdrag van Maastricht.

20 Respectievelijk artikelen 126, 129-4, 129D en 130B, Verdrag van Maastricht.

21 S. Ricci, 'The Committee of the Regions and the Challenge of European Governance', uit C. Panara en A. De Becker, 'The role of the Regions in EU governance', Springer, 2011, p. 110.

22 'Europe with the regions: Channels of representation in the European Union', Liesbeth Hooghe, Gary Marks, the Journal of federalism, nr. 26.1, 1996.

23 Voor een uitgebreide vergelijking tussen de positie van regio's in verschillende lidstaten, zie 'Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag', Radboud Universiteit Nijmegen, 2013, p. 37.

Verdrag van Lissabon

Met het Verdrag van Lissabon werd de rol van de regio's flink uitgebreid, hetgeen in lijn is met de trend van regionalisering gedurende het laatste decennium. Ten eerste werden de regionale belangen in het regionaal en cohesiebeleid geëxpliciteerd. Titel XVIII (VWEU) werd aangepast, en betreft nu uitdrukkelijk niet alleen sociale en economische cohesie maar ook over territoriale cohesie. Er wordt nu precies gedefinieerd welke regio's automatisch aanspraak kunnen maken op steun binnen het regionaal beleid. Territoriale cohesie wordt echter niet gedefinieerd in het Verdrag. De commissie van Regionale Ontwikkeling van de Europese Commissie streeft ernaar territoriale cohesie een plek te geven in al het Europees beleid. Hier ligt volgens haar een belangrijke taak voor de Commissie voor de Regionale Ontwikkeling van het Europees Parlement en haarzelf. De concrete doorvoering van dit concept, het uitdiepen van de definitie en het overbrengen van de relevantie naar de lidstaten vormen daarin prioriteiten.²⁴

Voorts werd in het Verdrag van Lissabon voor het eerst de autonomie van decentrale overheden en hun status als onafhankelijke actoren erkend. De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur (artikel 4.2 VEU). Ook wordt de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in artikel 5.3 VEU uitgebreid naar het regionale en lokale niveau, hetgeen in hoofdstuk 1.2 verder zal worden besproken. Dit leidt ook tot de uitbreiding van de competenties van het Comité van de Regio's. Het Comité is nu bevoegd een klacht in te dienen bij Europese Hof van Justitie indien 1) de eigen institutionele rechten niet worden nageleefd en het niet wordt geraadpleegd wanneer dit wel zou moeten; en 2) het van mening is dat de EU met een bepaald wetsvoorstel het subsidiariteitsbeginsel overschrijdt. Ook wordt het mandaat van het Comité verlengd, zodanig dat het gelijk staat aan dat van andere Europese instellingen en is het mandaat van Comité uitgebreid naar nog meer beleidsgebieden: sociaal beleid, milieubeleid en energie. Ten slotte wordt in zijn algemeenheid de positie van het Comité, en de verplichting deze te raadplegen, sterker ingebed met de toevoeging van het hoofdstuk 'De Adviesorganen van de Europese Unie' (artikel 256 bis).

De inspraak van de regio's via het Comité van de Regio's in het Europese wetgevingstraject werd dus vergroot en formeel verankerd in het Verdrag van Lissabon. De autonomie van decentrale overheden is uitdrukkelijk erkend. Het Verdrag van Lissabon staat tevens garant voor de inbedding van de regionale belangen als het hun economische positie betreft ten opzichte van andere regio's, en de vergroting van de mogelijkheid tot steun. Met de laatste belangrijke verandering erkent het Verdrag van Lissabon de mogelijke impact van Europees beleid op decentrale overheden en zijn mechanismes ingesteld om de afstemming op dit gebied te vergroten. Concreet heeft dit ertoe geleid dat de *impact assessments* in het leven werden geroepen.

Impact assessments

Een *impact assessment* is een toets, bestaande uit een serie van stappen, die de Europese Commissie moet nemen voor het doen van een wetsvoorstel. Onder andere de volgende vragen moeten worden beantwoord met betrekking tot het wetsvoorstel: Wat zijn de visies van *stakeholders*? Welke doelen kunnen worden gesteld om het

24 Europees Parlement, DG voor intern beleid: Regionaal beleid notitie, 'The impact of the Lisbon treaty on Regional Policy', 2010, p. 7.

probleem aan te pakken? Wat zijn de verschillende beleidsopties voor de aanpak van dit probleem? Wat zijn de mogelijke economische, sociale en milieugevolgen van die opties? Deze en andere vragen worden verwerkt in het *Impact Assessment* rapport, dat het College van Commissarissen meeneemt in zijn besluit.²⁵ In het werkdocument voor de staf van de Europese Commissie wordt het beoordelen van regionale en lokale impact, i.e. het doen van een *impact assessment* met territoriale focus, verder toegelicht. Hier valt onder andere onder de bestuurlijke of politieke impact op nationaal of decentraal niveau. De verplichting tot een territoriale *impact assessment* geldt voor problemen die differentiëren tussen de verschillende regio's en problemen die onevenredig over de regio's zijn verdeeld.²⁶ In dit proces worden onder andere *stakeholders* geraadpleegd, hetgeen regio's de mogelijkheid biedt advies uit te brengen over de impact op hun specifieke regio. Deze toets vindt op lokaal en regionaal niveau dus alleen plaats als er sprake is van mogelijke asymmetrie in de impact en dus niet bij elk commissievoorstel. Uit het samenwerkingsprotocol tussen de Europese Commissie en het Comité blijkt dat de Commissie bij het opstellen van deze *impact assessments* ook de hulp van het Comité kan invoeren. Een studie van de Radboud Universiteit toont aan dat de Nederlandse provincieambtenaren weinig gebruik maken van de mogelijkheid om via de *impact assessments* invloed uit te oefenen. De oorzaak is dat men weinig bekend is met deze procedure en de optie om als *stakeholder* inspraak uit te oefenen. De Operationele Richtlijnen met betrekking tot territoriale *impacts* van de Europese Commissie concretiseren niet welke decentrale *stakeholders* moeten worden geraadpleegd. Het Comité van de Regio's wordt slechts eenmaal genoemd, en verder wordt niet verwezen naar decentrale overheden als eventuele regionale *stakeholders*.

Voor zover de regio's als onafhankelijke actoren zijn erkend en deze inspraak in het Europese wetgevingstraject in de verdragen is toegekend, is dit dus vooral via het Comité van de Regio's. Voor het Europese Hof van Justitie hebben regio's, of decentrale overheden dezelfde positie als burgers en worden ze in die zin dus niet erkend als onafhankelijke actoren.²⁷ Wel kan via het Comité van de Regio's op bepaalde gronden (subsidiariteit, aantasting rechten Comité) een procedure bij het Hof worden gestart.

1.2 Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel werd formeel geïntroduceerd in het Verdrag van Maastricht. Na aanpassingen in het Verdrag van Lissabon, schrijft het beginsel voor dat de Unie, als zij geen exclusieve bevoegdheid heeft, slechts mag handelen indien de doelstellingen niet naar behoren kunnen worden bereikt door de lidstaten op nationaal, regionaal of lokaal niveau en beter door de Unie kunnen worden bereikt (5(3) VEU). Dit beginsel voorziet erin dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Op alle gebieden waar de Unie geen exclusieve bevoegdheid heeft, is haar handelingsbevoegdheid ondergeschikt aan het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel is essentieel voor het functioneren van de

25 Europese Commissie, 'Impact Assessment guidelines', januari 2009, p. 4.

26 Europese Commissie werkdocument, 'Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System', januari 2013.

27 A. Thies 'The Locus Standi of the Regions Before EU Courts' uit C. Panara en A. de Becker, 'The role of the Regions in EU governance', Springer, 2011, p. 45.

Unie.²⁸ Biedt het subsidiariteitsbeginsel aan decentrale overheden naast een formele rol ook de mogelijkheid zelf te beslissen over hun capaciteiten en bevoegdheden ten opzichte van de Unie?

Voor deze vraag moeten we eerst de uitvoering van het subsidiariteitsbeginsel verder uitwerken. Wie houdt toezicht en welke middelen staan ter beschikking? Ten eerste draagt de Europese Commissie zelf de verantwoordelijkheid het subsidiariteitsbeginsel in acht te nemen in het wetgevingstraject. Zij moet Groenboeken opstellen waarbij actoren op alle bestuursniveaus en burgers geraadpleegd zijn over de naleving van dit beginsel. Ook moeten zij bij elk wetsvoorstel expliciet verdedigen dat het subsidiariteitsbeginsel niet is geschaad. Met dit subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum moeten 'de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook – in het geval van een richtlijn – het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving'.²⁹

Sinds het Verdrag van Lissabon zien ook nationale parlementen toe op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Dit kan op twee manieren: door de gele kaartprocedure bij de lancering van een wetsvoorstel – ook wel de *Early Warning Procedure* genoemd – of door een inschakeling van het Europese Hof van Justitie achteraf. Sinds Lissabon is ook het Comité van de Regio's formeel 'beschermer van het subsidiariteitsbeginsel',³⁰ en kunnen regio's, voor zover zij zijn gerepresenteerd door het Comité wetgeving, laten toetsen aan het subsidiariteitsbeginsel bij het Europese Hof van Justitie. Dit is nog niet gebeurd. De meest effectieve mogelijkheid om op basis van schendingen van het subsidiariteitsbeginsel wetsvoorstellen te veranderen of te stoppen is via de gele kaartprocedure, en niet bij het Europese Hof van Justitie.³¹ Regio's leveren in deze procedure regelmatig expertise bij het trekken van de gele kaart.³² Het Comité van de Regio's verstevigt bovendien zijn rol als 'beschermer' met het opgerichte '*Subsidiarity Compliance Network*', dat rapporten uitbrengt over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in Commissievoorstellen. Het netwerk bestaat onder andere uit decentrale parlementen, overheden of autoriteiten met wetgevende bevoegdheid en verenigingen van zulke decentrale overheden.³³ Decentrale overheden wordt dus een mogelijkheid tot inspraak geboden via de rapporten van het Comité en indien de desbetreffende lidstaat deze overheden betreft bij de beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen.

28 Zie: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=URISERV:ai0017>>.

29 Artikel 5, VEU Protocol 2: Betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

30 P. van Nuffel, 'The Protection of Member States' Regions Through the Subsidiarity Principle' uit C. Panara en A. de Becker, 'The role of the Regions in EU governance', Springer, 2011, p. 55.

31 Ibid., p. 77.

32 Ibid., p. 72.

33 Zie: <<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/The-SMN-Partners.aspx>>.

1.3 In Nederland

Regio's kunnen ook een positie innemen in de nationale arena om zo via het Rijk hun belangen binnen de Europese Unie te kunnen behartigen. Immers, lidstaten zijn de enige actoren met een grote formele bevoegdheid naast de Europese instellingen. Aangezien vele adviesraden en universiteiten zich in de afgelopen jaren al hebben gebogen over de rol die de regio in het Nederlandse beleidsproces inneemt en de invloed die zij daarmee in Brussel kan uitoefenen beperkt de AIV zich hier tot een summier overzicht.

EU-lidstaten kunnen in de Raad van Ministers invloed uitoefenen op Commissievoorstellen. De Nederlandse decentrale overheden zijn onder andere vertegenwoordigd in de koepelorganisaties Inter Provinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Sinds 2001 hebben VNG en IPO zitting in de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Ook nemen VNG, IPO en UvW deel aan het Europees Overleg Binnenlands Bestuur (EOBB) en Inter Bestuurlijke Dossierteams (IBDT). Met de Code Interbestuurlijke verhoudingen, die in 2013 is vastgesteld tussen het Rijk en decentrale overheden, nemen decentrale overheden nu ook een formele positie in. Dit als kort overzicht van de positie van de decentrale overheden in Nederland, die hoofdzakelijk bestaat uit de vereniging van deze overheden in koepelorganisaties. Hoe deze kanalen in de praktijk worden gebruikt, wordt in hoofdstuk II verder besproken. Het mag duidelijk zijn dat er een gedifferentieerd netwerk van samenwerking en (in)formele overlegcircuits is ontwikkeld tussen verschillende statelijke (nationale en subnationale overheden) en niet-statelijke organisaties (bedrijven, maatschappelijke en belangengroeperingen). Deze relatie van wederzijdse afhankelijkheid tussen Europa, de lidstaten, decentrale overheden en maatschappelijke en private partijen, is een vorm van wat in de bestuurskunde *multilevel governance* (MLG) wordt genoemd.³⁴

Voorts rest de vraag hoe de inbedding van de regio's binnen de institutionele architectuur van de Europese Unie zich vertaalt naar de positie van de Nederlandse regio's en decentrale overheden. De AIV vat hieronder kort samen hoe de positie van Nederlandse regio's zich verhoudt tot die van regio's in andere lidstaten. Is de formele, juridische positie in Brussel van de gemeente Delft hetzelfde als die van de Duitse deelstaat Beieren? Nee, zo stelt de Radboud Universiteit; decentrale overheden in Nederland hebben geen geheel zelfstandige wetgevende bevoegdheid in constitutionele zin, hoewel zij wel verordeningen kunnen maken. De Länder in Duitsland en Oostenrijk hebben deze wetgevende bevoegdheid van meet af aan echter wel. Dit betekent onder andere dat, zoals in de Duitse en Oostenrijkse grondwet is vastgelegd, standpunten van deze decentrale overheden bindend zijn voor de nationale overheden in hun standpuntvorming in de EU als het beleidsterreinen betreft waar zij wetgevende bevoegdheid hebben. In België hebben de deelstaten zelfs een volkomen onafhankelijke positie in het Europese besluitvormingsproces. In Nederland zijn standpunten van decentrale overheden niet bindend voor het Rijk.³⁵ Ook betekent dit dat het subsidiariteitsbeginsel een andere toepassing heeft voor Nederlandse decentrale overheden: Nederlandse decentrale overheden hebben geen plaats in het '*Subsidiarity Compliance Network*'. Zij kunnen dus betrekkelijk weinig invloed uitoefenen op de vraag of een bepaald beleidsterrein op Europees, nationaal of regionaal niveau wordt aangepakt. Ook qua mate van autonomie

34 Raad van Openbaar Bestuur, 'Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies' (samenvatting), november 2013, p. 21.

35 'Provinciaal positie spel in Brussel en Den Haag', Radboud Universiteit Nijmegen, 2013, p. 44.

blijven de Nederlandse decentrale overheden achter op de federale staten. Wat betreft de bevoegdheden die zij hebben om mee te besturen op nationaal niveau lijken Nederlandse decentrale overheden echter voorop te lopen, maar dit komt vooral door de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer via de Provinciale Staten, die niet is gericht op het vergroten van de inspraak van de regio's.

Concluderend sluit de AIV zich aan bij het rapport van de Radboud Universiteit dat stelt dat Nederlandse regio's en decentrale overheden in vergelijking met federale regio's in andere lidstaten een zwakkere positie hebben, en dus indirect ook een zwakkere positie in de Europese arena. Daarentegen ligt de uitvoering van EU-besluiten steeds vaker in handen van de decentrale overheden. Het Comité van de Regio's schat dat ongeveer 70% van de Europese wetgeving door decentrale overheden wordt uitgevoerd.³⁶ Uit dit hoofdstuk kan men concluderen dat de formele positie van regio's, en hun mogelijkheid tot inspraak in de Europese Unie, niet strookt met de belasting die op hun schouders rust met betrekking tot de uitvoering van EU-besluiten. De positie van decentrale overheden berust hoofdzakelijk op de vertegenwoordiging binnen het Comité van de Regio's en verscheidene overlegvormen met het Rijk. Echter, deze formele positie schetst geenszins een volledig beeld van de praktijk, die in de komende hoofdstukken aan bod zal komen.

36 Raad van Openbaar Bestuur, 'Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies' (samenvatting), november 2013, p. 1.

II Verschillende sporen naar Brussel, de praktijk van regionale/decentrale beleidsbeïnvloeding

II.1 Inleiding

Wat doen de decentrale overheden om beter 'grip' te krijgen op de internationalisering en Europeanisering? Ze stellen zich overwegend actief op in het vinden van partners in het buitenland (stedenbanden, banden met Europese regio's), ze zijn, niet alleen in de grensregio's-, actief in het smeden van grensoverschrijdende partnerschappen en allianties. De Nederlandse delegatie van decentrale overheden is actief in het Comité van de Regio's in Brussel. Regio's en steden worden vertegenwoordigd via koepelorganisaties in de EU-arena. Vanuit Den Haag zijn de koepels van de VNG en de provincies met het IPO betrokken bij de totstandkoming van EU-beleid.

Decentrale overheden dragen zoals eerder opgemerkt een grote verantwoordelijkheid bij de totstandkoming, uitvoering, en naleving van EU-beleid en -wetgeving. Zij investeren daarom ook in de relaties met instellingen van de EU met betrekking tot de voorfase van wetgeving. Een diepgaande betrokkenheid van decentrale overheden bij de nationale standpuntbepaling van EU-dossiers is echter eveneens op haar plaats. Bij de bespreking van de beïnvloedingsmomenten gebruikt de AIV onderstaand schema. Echter, het natraject van wetgeving is hierin niet opgenomen.

Beïnvloedingsmomenten in het EU-besluitvormingsproces (codecisie)



Bron: S. Goedings (e.a.), Europese milieuwetgeving en decentrale overheden, SDU, Den Haag, 2010.

Bovenstaand stroomschema geeft aan uit welke fasen het besluitvormingstraject bestaat en welke actoren daarbij zijn betrokken. Helaas ontbreekt in het stroomschema de uitvoeringsfase. Decentrale overheden bouwen juist in deze fase expertise op waaraan de EU bij terugkoppeling veel zou hebben. Decentrale overheden blijken sterk te hechten aan een vroegtijdige identificatie van voor hen belangrijke wetgeving en tijdige prioritering daarvan. Dit kan aan de hand van onder andere groen- en witboeken, Commissiemededelingen, werkprogramma's van de Commissie et cetera. Hierdoor kunnen zij in de ontwerpfase van wetgeving al hun belangen verdedigen op deze prioritaire dossiers in Brussel. De decentrale overheden stellen jaarlijks via elke individuele koepel, maar ook gezamenlijk een prioriteitenlijst op die in de BNC-werkgroep wordt besproken. De koepels zouden een markering (Asterisk met de betekenis: van belang voor decentrale overheden) in de Nederlandse prioriteitenlijst die naar het parlement gaat (als reactie op het Commissiewerkprogramma) een handzame manier vinden om zichtbaar te maken waarop voor hen de nadruk zal liggen. Timing is dus van groot belang: Hoe vroeger in het wetgevingstraject, des te beter.

Prioritaire dossiers die nu spelen zijn:

- uitwerking Klimaat- en Energiebeleid;
- Europese Biodiversiteitsstrategie 2020 (waaronder ook *fitness check* Vogel en Habitat Richtlijn) – wordt mogelijk eerste *pilotcase* 'medebewind';
- *urban agenda*;
- regionale economie en innovatie, waaronder Cohesiebeleid na 2020;
- circulaire economie;
- Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI);
- luchtkwaliteit, herziening luchtpakket;
- betere regelgeving (inclusief REFIT *Regulatory Fitness and Performance programme*);
- Kaderrichtlijn Water.

De decentrale overheden achten de consultatie / pre-legislatieve fase van het wetgevingstraject een belangrijke fase om invloed aan te kunnen wenden. Decentrale overheden nemen daarom deel aan *stakeholders*conferenties, expertgroepen et cetera. Er ontbreekt echter een centraal overzicht op wie wat doet in deze fase. De VNG weet bijvoorbeeld niet welke gemeenteambtenaren actief zijn in dergelijke expertgroepen. Veel van die contacten lopen langs directe lijnen. Tevens bestaat geen inzicht in de vraag wat de Europese Commissie uiteindelijk doet met al deze informatie. Om hier een oordeel over te kunnen vellen is het noodzakelijk een beeld te vormen van de verschillende sporen van decentrale overheden naar de Europese Unie.

II.2 Indirecte sporen (via Rijk en Tweede Kamer)

De AIV beperkt zich tot een bondig overzicht, voor een uitgebreider beeld van de samenwerkingsverbanden tussen de decentrale overheden en de nationale overheid en regering, verwijst de AIV naar de volgende stukken genoemd in de voetnoot.³⁷

37 'Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag', Radboud Universiteit Nijmegen, 2013, pp. 28-32.; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 'Ruimte voor de regio in Europees Beleid', september 2015, pp. 24-25; Raad van Openbaar Bestuur, 'Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies', november 2013, pp. 37-40 en p. 49; Kamerstuk 34300-VII, nr. 6, Rapport 'Samen sterk in Europa', juli 2015, pp. 5-7.

Rijk

Het bereiken van de Europese Unie via het Rijk lijkt de meest simpele route: de verbinding tussen de interne bestuurslagen in Nederland bestaat immers al. Onder andere de Europese Commissie suggereert dat de verantwoordelijkheid voor het verdedigen van regionale belangen en meewegen van de uitvoeringskosten voor decentrale overheden toch vooral bij de nationale overheden ligt. Echter, volgens de decentrale overheden is het Rijk onvoldoende uitvoeringsgericht. Om dit te beoordelen, bekijkt dit hoofdstuk eerst de wijzen waarop wél afstemming tussen het Rijk en de regio's bestaat en of deze afstemming als effectief kan worden beschouwd.

Zoals eerder opgemerkt is voor de onderhandelingsfase de interbestuurlijke rolverdeling vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. De decentrale overheden zijn via VNG en IPO betrokken bij de interdepartementale Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, die door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gecoördineerd. Binnen deze werkgroep kunnen de implicaties van nieuwe wetgevingsvoorstellen voor decentrale overheden worden besproken en gesignaleerd in de beoordelingsfiches die naar het parlement worden gestuurd. De AIV is zich bewust dat er vaak een capaciteitsprobleem bestaat aan de zijde van decentrale overheden en wil het belang benadrukken van vroegtijdige betrokkenheid van *alle* overheden en een vroegtijdig inzicht in de decentrale verantwoordelijkheid en kosten voor de uitvoering. In het voortraject, de onderhandelingsfase en de implementatiefase zijn decentrale overheden goed betrokken bij de interbestuurlijke dossierteams (IBDT's) als het een beleidsterrein betreft dat zij als prioritair hebben aangemerkt. Hier is inmiddels veel ervaring mee opgedaan met betrekking tot bijvoorbeeld milieu, klimaat, lucht, bodem, gelijke kansen en interne marktregels (aanbestedingswetgeving en staatssteunregels). De betrokkenheid is hier groter dan in de Werkgroep die de BNC-fiches bespreekt. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het IBDT gevuld wordt met technische experts en de BNC bestaat uit coördinatoren zonder specialistische kennis. De IBDT's zijn flexibel van vorm, en worden in constant overleg met VNG en IPO gevormd en uitgevoerd. IBDT's starten al tijdens het voortraject, en leveren dus vanaf een vroeg stadium input aan de Commissie. Ook leveren deze de input voor de in hoofdstuk 1.1 besproken *impact assessments* van de Europese Commissie en kunnen uit zichzelf met *position papers* komen.³⁸ De Commissie zelf heeft aangegeven de IBDT's een zeer effectief instrument te vinden met het oog op de *Better Regulation* agenda, en wil dat deze ook in andere lidstaten worden ingevoerd. Bovenstaande vereist een actieve rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die, gezien de rol van 'moederdepartement' van decentrale overheden, de taak heeft de belangen van de regio's te beschermen en deze goed en tijdig te betrekken bij de beleidsvorming over Europa.

Of de statusverhoging van decentrale overheden tot 'mededepartement' tot een effectievere *output* zal leiden moet nog worden bewezen. Dit staat nog in de kinderschoenen en moet nog worden uitgewerkt en toegevoegd aan de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.³⁹ De status van mededepartement moet ertoe leiden dat de decentrale overheden worden opgenomen in de strategische gezamenlijk planning, de belangenbehartiging en de

38 'Provinciaal positie spel in Brussel en Den Haag', Radboud Universiteit Nijmegen, 2013, p. 29.

39 Officieel hebben decentrale overheden niet de status van mededepartement. In de Verkenning komt wel aan de orde de decentrale overheden in gevallen een rol als mededepartement toe te kennen, zie ook: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/06/bijlage-3-voorbeeld-model-decentrale-overheden-als-mededepartement>>.

onderhandelingen in het gehele wetgevingstraject. De AIV is van mening dat decentrale overheden deze status moeten kunnen claimen en niet afhankelijk moeten zijn van de goede wil van vakdepartementen om deel te nemen. Voorts staat de AIV positief tegenover het opnemen van decentrale overheden in Nederlandse onderhandelingsdelegaties naar de Raad. Dit voegt expertise toe waarvan het gehele Nederlandse bestuur kan profiteren. Deze intensieve samenwerking heeft er in genoemde dossiers in ieder geval toe geleid dat de decentrale overheden goed waren aangehaakt bij de nationale besluitvorming en zij een substantiële inbreng hebben gehad in de onderhandelingsstrategie die het Rijk in de Raadsfase naar voren heeft kunnen brengen.

Ondanks dat de betrokkenheid al eerder goed is afgesproken en vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is het goed die samenwerking regulier tegen het licht te houden. Dit is voor het laatst gebeurd bij een grote 'apk-keuring' die resulteerde in een verkenning 'Samen sterk in Europa' die in september 2015 aan het parlement is aangeboden.⁴⁰ In dit stuk wordt geconstateerd dat continue signalering van strategisch belangrijke dossiers en het regelen van de samenwerking de kern vormt van de verkenning. Zoals zo vaak richt ook dit document zich op de standpuntbepaling na de publicatie van een wetgevingsvoorstel door de Europese Commissie. De AIV acht het een goede weg dat er een regeling wordt gevonden, maar signaleert dat de verkenning onevenredig veel aandacht geeft aan de onderhandelingsfase van het wetgevingstraject. De AIV vraagt zich af hoe de decentrale betrokkenheid is geregeld in de consultatiefase en hoe de betrokkenheid van het Rijk is geregeld in de implementatie- en evaluatiefase waarin de decentrale overheden een groot aandeel hebben.

Decentrale overheden en de Tweede Kamer

Decentrale overheden hebben ook de mogelijkheid via de Tweede Kamer zaken aan de orde te stellen. Formeel consulteert het parlement decentrale overheden niet stelselmatig over EU-dossiers, wel zijn er regelmatige contacten en informele gesprekken die op initiatief van de decentrale overheden plaatsvinden. De Kamer ziet decentrale overheden als *stakeholder* en moet alle *stakeholders* op gelijke wijze behandelen. De Kamer controleert de regering en heeft geen formele relatie met de decentrale overheden anders dan via de band van het Rijk. Decentrale overheden kunnen echter worden gehoord in hoorzittingen/technische briefings en de gegeven informatie kan door Tweede Kamerleden worden ingebracht in de Algemene Overleggen voorafgaand aan Raadsvergaderingen van de EU. Hier kan een verdere aanscherping van standpunten worden bepleit. Een recent voorbeeld van een dergelijke benadering is de hoorzitting over de Betere Regelgevingsagenda van de Europese Commissie (4 november 2015) waarin zowel de VNG als IPO werden gehoord. Belangrijkste punten die door de koepels werden gemaakt over de kosteneffecten van EU-voorstellen (aandacht in *impact assessments* voor territoriale gevolgen, de uitvoeringskosten en controledruk voor decentrale overheden) vonden vooralsnog weinig weerklank in de moties die door de leden van de Kamer op 18 november 2015 werden ingediend, die vooral het MKB het lobbyregister, een gele kaartprocedure voor gedelegeerde handelingen en de horizonbepaling betroffen. Desondanks is het belangrijk dat de Kamerleden zich bewust zijn van de verantwoordelijkheden van decentrale overheden voor de uitvoering van Europese regelgeving en daar de nodige aandacht aan blijven schenken in alle EU-dossiers.

Er vindt dus geen stelselmatige consultatie plaats tussen de Tweede Kamer en de decentrale overheden, ook niet in het kader van de gele kaartprocedure. Vanwege de

40 Kamerstuk 34300-VII, nr. 6, Rapport 'Samen sterk in Europa', juli 2015.

behandeling van de decentrale overheden als *stakeholders*, kunnen zij individueel niet makkelijk worden betrokken door Kamerleden. Zij zullen, voor invloed in de Tweede Kamer, dus uit eigen initiatief *input* moeten leveren. Of dit een zinvol traject is wordt overigens door decentrale overheden zelf betwijfeld. De Kamer komt voor hen te laat in het proces. De decentrale overheden beschouwen de voorfase van het wetgevingstraject als het belangrijkste moment om invloed uit te oefenen.

II.3 De directe sporen naar Brussel (koepels, Comité van de Regio's, Europese instellingen, expertwerkgroepen)

Koepels

Aanvullend op hun vertegenwoordiging door de Nederlandse regering in Brussel lobbyen de regio's op twee fronten: via Den Haag en via Brussel. Nationale en regionale belangen kunnen strijdig zijn en heeft het Rijk in de ogen van veel regionale vertegenwoordigers te weinig oog voor de uitvoering. Belangenbehartiging van decentrale overheden vindt daarom ook plaats in Brussel. De decentrale overheden zijn daar op verschillende manieren vertegenwoordigd in associaties en koepelorganisaties en nemen deel aan allerlei overleggen. De vier grote gemeenten hebben eveneens een vertegenwoordiger in Brussel (G4), zo ook de G32+5. Door hun aanwezigheid in Brussel kunnen de regio's al in de voorfase invloed uitoefenen. In deze fase werkt het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) bijvoorbeeld ook veel samen met de Permanente Vertegenwoordiging (PV) van Nederland bij de EU.

Het Huis van de Nederlandse Provincies is in 2000 opgericht en gevestigd in Brussel met de gedachte dat 12 provincies meer gemeenschappelijke dan concurrerende belangen hebben. Het werkplan wordt vastgesteld aan de hand van de meerjarenagenda van het IPO, de 12 agenda's van de provincies, en de agenda en focus van de Europese instellingen op dat moment. Op basis daarvan worden dossiers vastgesteld en op ieder dossier werken zowel vertegenwoordigers uit Brussel als experts op de provinciehuizen en wordt er gewerkt met lobbyfiches. Elk dossier wordt voor alle 12 provincies behartigd en er wordt veel met andere koepels opgetrokken. Provincies hebben uiteraard niet altijd dezelfde belangen en ook zijn niet alle dossiers voor alle 12 provincies even relevant. In die gevallen werken wisselende coalities van provincies samen, veelal in landsdelig verband of bijvoorbeeld als samenwerkende kustprovincies.

Eerste Vicevoorzitter van de Europese Commissie Timmermans heeft recentelijk⁴¹ de provincies uitgebreid publiekelijk gecompimenteerd met het stuk 'Provincies voor Betere Regelgeving'. Zij dragen in dit stuk praktische oplossingen aan voor situaties waarin de EU-regelgeving knelt.⁴² Timmermans ziet dat als voorbeeld voor hoe de samenwerking met decentrale overheden zou moeten functioneren. In dit stuk wordt onder andere gesteld dat de controle tot doel is verheven en dit de uitvoering van wetgeving voor provincies lastig maakt.

41 Tijdens het plenaire debat van het Comité van de Regio's met Eerste Vicevoorzitter Frans Timmermans op 3 december 2015 over het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2016.

42 Knelpunten voor Nederlandse provincies; verkokerde regelgeving, proportionaliteit, staatssteun, controledruk en hoge uitvoeringskosten EFRO. Grensoverschrijdende knelpunten liggen vooral bij het beleid op het gebied van arbeidsmobiliteit.

IPO en VNG proberen, naast hun vertegenwoordiging in het Comité van de Regio's en de Nederlandse koepels, ook via andere wegen Brussel te bereiken. Zij zijn beide lid van de *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) en behartigen zo hun belangen bij de EU. De CEMR is de koepelorganisatie van nationale verenigingen van gemeenten en regio's uit 41 landen. Hoewel hun bekendheid klein is, is volgens ingewijden hun impact aanzienlijk. De Raad heeft de oprichting van het Comité van de Regio's geopperd.⁴³ De CEMR lobbyt in Brussel door middel van het schrijven van *position papers*, amendementen op Commissievoorstellen en stemadviezen voor het Europees Parlement. Voor de standpuntbepaling leveren alle leden input, zodat hierop aan het begin van het Europese beleidsvormingsproces kan worden ingezet. Verder zitten VNG en IPO in het *Policy Committee*, het besluitvormende orgaan, en heeft de hele Benelux een wisselende zetel in het *Executive Bureau*, het dagelijks bestuur van de CEMR. Naast deze lobbyfunctie is het CEMR een belangrijk forum voor het onderhouden van contacten, en samenbrengen van belangen, met andere decentrale overheden.⁴⁴

Bij lange na niet alle Nederlandse koepels die deelbelangen van regio's representeren zijn volledig aan bod gekomen in deze paragraaf. De hoeveelheid koepels, en hun niet-geïstitutionaliseerde wijze van beïnvloeding in Brussel, maakt hun werkzaamheden en hun effectiviteit niet altijd transparant. Er zijn voldoende voorbeelden van effectief lobbyen door koepels. Waar zij, zoals het HNP beoogt, samenwerken op de vele gemeenschappelijke dossiers, komt dit de impact over het algemeen zeer ten goede. Verder onderschrijft de AIV, de volgende observatie van de Raad Openbaar Bestuur wat betreft de functie en ideale functioneren van de koepels: 'Lobbywerk kost veel tijd en inzet, daarom is het aan te raden selectief te zijn in de Europese ambities. Door de eigen beleidsagenda naast de Europese te leggen kunnen overlappende – en dus kansrijke – thema's worden geïdentificeerd. Een tweede stap is om samenwerking met gemeenten, regio's of netwerken te zoeken die een gedeeld belang hebben, zo krijgt de boodschap extra gewicht. Hier geven de provincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland die sinds 1993 als Regio Randstad gezamenlijk optrekken in Brussel, een goed voorbeeld'.⁴⁵

Coalitievorming

Binnen Nederland vertaalt dit zich in wisselende coalities van regio's, afhankelijk van het onderwerp, zoals bijvoorbeeld de samenwerkende Noordelijke provincies, de Kustprovincies of de Randstadprovincies, in Europa. In toenemende mate leidt het tot grensoverschrijdende samenwerking, die verder gaat dan de grensprovincies (bijvoorbeeld samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland, waarbij ook Rijnmond en Drechtsteden tot de functionele regio behoren). Deze beweging vindt ook elders in Europa plaats. In toenemende mate sluiten vergelijkbare regio's coalities met elkaar via netwerken en bilaterale samenwerking. Het belang en de slagkracht van netwerken zoals het Europese *Vanguard*-netwerk worden door de Europese Commissie erkend.

43 Zie: <<http://www.vngmagazine.nl/archief/156/cemr-nuttig-en-nodig>>.

44 Zie: <https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/europa/2011/20110511_Belangenbehartiging_op_int_en_Eur_niveau.pdf>.

45 Raad van Openbaar Bestuur, 'Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies' (samenvatting), november 2013, p. 3.

Comité van de Regio's

Via het Comité van de Regio's zijn provincies en gemeenten eveneens betrokken bij ontwikkelingen in Brussel.

SAMENSTELLING EN WERKWIJZE COMITÉ VAN DE REGIO'S

Het Comité van de Regio's (CoR) bestaat sinds juli 2013 – met de toetreding van Kroatië tot de EU – uit 353 leden (en evenzoveel plaatsvervangende leden), allen vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden van een van de 28 EU-lidstaten. De Nederlandse delegatie heeft recht op 12 van de 353 zetels. Zes leden (en zes plaatsvervangende leden) worden voorgedragen door de VNG, en eveneens zes leden (en zes plaatsvervangende leden) door het IPO. De leden worden op voordracht van de lidstaten voor een periode van vijf jaar benoemd door de Europese Raad. De leden van de 28 nationale delegaties zijn verdeeld over vier politieke fracties, die de belangrijkste Europese politieke stromingen vertegenwoordigen. Het CoR komt jaarlijks vijf keer in een plenaire zitting bijeen. Het opstellen van adviezen – ongeveer 150 per jaar – vormt de kerntaak van het CoR. Het opstellen van ontwerpadviezen wordt verdeeld over de zes commissies van ongeveer 100 leden van de CoR die elk een afspiegeling vormen van de politieke en nationale samenstelling van het CoR. De zes commissies hebben naast een voorzitter en twee vicevoorzitters, elk vier 'politieke coördinatoren' voor de vier fracties. Voor elk adviestraject wordt een 'rapporteur' aangewezen. Deze stelt een eerste ontwerpadvies op. Daarbij is het algemene beoordelingskader van het CoR leidend: het CoR stelt zich op als hoeder van de beginselen van subsidiariteit, nabijheid en samenwerking. Tijdens de plenaire behandeling kunnen amendementen worden ingediend. Adviezen van het CoR worden met een gewone meerderheid vastgesteld. Na vaststelling worden de adviezen naar de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement gestuurd en in het Publicatieblad van de Europese Unie bekend gemaakt.

Bron: Raad van Openbaar Bestuur, 'Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies', november 2013, p. 51.

Via dit orgaan, waarover al in hoofdstuk I is uitgebreid, worden rapporten uitgebracht over wetgevings- en niet-wetgevingsdossiers en wordt de Commissie geassisteerd bij het opstellen van *impact assessments* over effecten van wetgeving op decentrale overheden. Voorheen schreef het Comité een rapport en waren hun taken daarmee voldaan. Tegenwoordig steken zij ook veel tijd in het onder de aandacht brengen van rapporten en lobbyen bij de verschillende instellingen. Dit betekent dat naast de toepassing van officiële instrumenten, het Comité ook veel lobbywerk doet bij zowel de Europese Commissie als het Europees Parlement.

De instrumenten van het Comité zijn de volgende:

- Opinies over Commissievoorstellen als onderdeel van diens uit de Verdragen voortvloeiende verplichting. Sinds 2010 wordt de rapportagestructuur van het Europees Parlement gevolgd, waardoor de amendementen op het Commissievoorstel helder worden opgeschreven en worden er altijd concrete amendementen voorgesteld. De doorlooptijd van een advies in het kader van het Comité is 2 à 3 maanden en is meestal gereed wanneer de Raad en het Europees Parlement eveneens aan de behandeling van het wetgevend voorstel zijn begonnen. Dit biedt dus kansen om aan de onderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Raad bij te dragen.

- *Outlook*-opinions in de voorfase die het Comité zelf initieert. Een voorbeeld hiervan is de opinie van Cor Lamers⁴⁶ over de uitvoering van het Luchtkwaliteitsdossier⁴⁷.
- Adviezen op eigen initiatief, waar regionale visies op Europese kwesties worden besproken. Een voorbeeld hiervan is het advies van Hans Janssen⁴⁸ over opvang van de vluchtelingen in de regio's.
- Resoluties.
- Bij het Hof van Justitie kan het Comité een procedure aanhangig maken als de rechten van het Comité niet worden nageleefd of de subsidiariteit geschaad. Dit instrument is nog niet gebruikt.
- Territoriale *impact assessments*, waarin de impact in concrete termen op regionaal niveau wordt bekeken. Van dit instrument wordt steeds vaker gebruik gemaakt en er wordt nauw samengewerkt met de Europese Commissie. Het Comité gaat voor deze *impact assessments* in gesprek met regio's om de problemen bij implementatie van wetgeving op te sporen. Echter, de capaciteit om deze *impact assessments* volledig zelf uit te voeren, is er bij het Comité niet, en dit moet ook geen streven zijn, aangezien dit een taak is van de Commissie. De focus ligt nu op het leveren van een globaal overzicht van mogelijke knelpunten in de uitvoering door decentrale overheden in de vorm van *flowcharts*.
- Informele, bilaterale gesprekken met leden van de Commissie, Raad en het Europees Parlement en lobbywerk bij deze instituten. Deze worden gebruikt voor afstemming van de agenda's, inventarisatie van waar het Comité kan bijdragen en het onder de aandacht brengen van belangen en rapporten.
- Het vormen van netwerken en coalities tussen de regio's bij overeenkomstige belangen om deze, via lobbykanalen, gezamenlijk te behartigen.

Net als in het Europees Parlement werkt het Comité met rapporteurs die een advies opstellen. Het Comité heeft daarmee stappen gezet in de professionalisering van de werkzaamheden. De impact kan door deze nieuwe procedures groter zijn omdat de visie van het Comité in 'hapklare brokken' aan de instellingen kan worden overgebracht en daarmee in het gunstigste geval eenvoudig kunnen worden overgenomen.

Middelen van invloed

Het Comité heeft veel rechtstreekse lijnen met de andere instellingen in Brussel, zowel op politiek als bestuurlijk niveau, deze zijn formeel en informeel van aard. De relaties met de Commissie en het Europees Parlement zijn vastgelegd in inter-institutionele akkoorden die dateren van respectievelijk 2012 en 2014.⁴⁹ Deze akkoorden regelen de samenwerking, de consultaties in de voorfase en het legislatieve traject van de onderhandelingen, en de gedeelde lasten als het gaat om staf en vertalingen.

46 Voorzitter van de Nederlandse delegatie Comité van de Regio's, Burgemeester van Schiedam.

47 Voor een uitgebreide analyse van de samenwerking met de regio op dit dossier, zie: 'Provinciaal positiespel in Brussel en Den Haag', Radboud Universiteit Nijmegen, 2013, p. 19.

48 Lid van het Comité van de Regio's, Burgemeester van Oisterwijk.

49 Zie: <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/ep-cor_a245.pdf>.

CASUISTIEK: EFFECTIEF OPTREDEN COMITÉ

Al deze middelen dragen bij aan de invloed die het Comité kan uitoefenen in Brussel. Een aantal voorbeelden van een succesvolle beïnvloeding door het Comité zijn:

- 1) De Commissie heeft vóór het starten van het schrijven van een nieuwe richtlijn met betrekking tot luchtvervuiling het Comité gevraagd om een rapport over de uitvoering van de vorige richtlijn in de regio's. Zo is het Comité in staat geweest invloed uit te oefenen in de pre-legislatieve fase.
- 2) De gezamenlijke inzet met betrekking tot het Pact van Amsterdam dat in oktober 2015 is afgesloten is een politieke overeenkomst tussen de Regionale commissie van het Europees Parlement (REGI) en de commissie Territoriale samenhang van het Comité (COTER). Hierin wordt de gezamenlijke inzet voor de EU Urban Agenda vastgelegd.
- 3) Het Comité heeft een opinie geschreven over de besteding van het budget voor regionaal beleid. De verplichte consultatie van regio's bij de besteding hiervan staat nu in de wet.

Deze voorbeelden geven aan dat het Comité zeker effectief kan optreden. Echter, er rest nog de vraag hoeveel invloed het Comité volgens de verschillende instellingen daadwerkelijk structureel uitoefent en of het zijn toebedeelde rol als vertegenwoordiger van de regio's adequaat vervult.

Beoordeling effectiviteit

Het Comité geeft zelf aan dat veel van zijn werk niet in de formele, legislatieve invloed schuilt, maar juist in politieke impact ervan. Sinds 2000 is het Comité georganiseerd in politieke fracties. Vraag is of het nu een voor- of nadeel is dat het Comité via politieke lijnen wordt ingevuld. Nadeel is dat het steeds meer lijkt op het Europees Parlement, een soort schaduwparlement, en dat discussies worden herhaald. Voordeel is dat gezamenlijk kan worden opgetrokken en daarmee meer invloed kan worden uitgeoefend. Een risico voor een dergelijke organisatie van de werkzaamheden is dat partijpolitieke drijfveren belangrijker worden dan het opkomen voor regionale belangen. Daarnaast wordt de representatieve functie van het Comité ondermijnd.

De effectiviteit van het Comité wordt sterk bepaald door informele contacten en heeft – volgens verschillende gesprekspartners binnen en buiten het Comité – voornamelijk toegevoegde waarde als netwerkplatform. Het Comité biedt een platform voor regio's om elkaar te vinden voor de lobby buiten het Comité en is nuttig ten behoeve van coalitievorming. Het Comité heeft volgens de huidige voorzitter Markkula meerwaarde omdat regio's van elkaar leren en goede initiatieven in het ene land gemakkelijk(er) in het andere land kunnen worden geïmplementeerd. Het orgaan kan helpen om onvolkomenheden in werking van structuurfondsen/cohesie te signaleren en verbeteringen voor te stellen. Daarnaast is de regionale verscheidenheid (*divergent interests*) juist een voordeel volgens gesprekspartners. De verbinding tussen de regio's, en alle verschillende kanalen voor beïnvloeding die door deze coalities gevonden kunnen worden, is de belangrijkste kwaliteit van het Comité volgens sommigen. Dit heeft twee kanten: het is een kracht omdat het Comité meer kan beïnvloeden dan via de puur formele weg. Het is echter ook een zwakte omdat het teveel afhankelijk is van individuele personen en hun inzichten en bereidheid om kennis te delen. Kennisborging is een probleem, want kennis zit in

vele hoofden. Kennis kan verouderd zijn omdat in veel landen de leden van het Comité 'oudgedienden' zijn, die de Brusselse bubbel (te) goed kennen.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat burgers het Comité niet kennen (Eurobarometer 2010: in Nederland kent slechts 9% van de bevolking het Comité). De afstand tot de burger is erg groot, terwijl in de verdragstekst waarbij het Comité werd ingesteld specifiek is opgenomen dat het Comité de band met de burger moet verstevigen. Dit is ook redelijk omdat burgers vooral worden geconfronteerd met de implementatie van de beslissingen in hun directe omgeving in steden en provincies. Deze ontwikkeling zal alleen maar doorgaan, dus de vraag is of er niet door het Comité meer aan de weg getimmerd moet gaan worden. Het Comité heeft volgens de leden wel degelijk de potentie om het draagvlak voor Europa onder de burgers te vergroten. De AIV vindt evenwel dat het Comité zich niet moet verliezen in het vinden van draagvlak en publiciteit, het Comité moet zich richten op het vertegenwoordigen van regionale belangen.

Europees Parlement⁵⁰

Bij het Europees Parlement lobbyen vooral de koepels, maar ook individuele regio's verdedigen hun belangen bij individuele Europarlementariërs. De onderzoekers van de Radboud Universiteit stellen dat het een relatief toegankelijk kanaal is en dat Europarlementariërs regelmatig direct worden benaderd.⁵¹ Verder kan het Europees Parlement via de reeds besproken middelen van het Comité van de Regio's (amendementen), of de CEMR, indirect worden beïnvloed. Het aandragen van amendementen op Commissievoorstellen, dat het Comité van de Regio's doet door middel van zijn rapporten, wordt gezien als de meest effectieve wijze van invloed uitoefenen.

Verder kunnen de regio's invloed uitoefenen in de fase waarin rapporteurs en schaduw-rapporteurs van het Europees Parlement hun standpunt met betrekking tot bepaalde commissievoorstellen bepalen. Hiertoe houdt het Europees Parlement consultatie-bijeenkomsten, waarvoor regio's, of een indirecte representatie van deze regio's soms worden uitgenodigd.

Volgens VNG en IPO is het Europees Parlement niet voldoende uitvoeringsgericht in zijn beoordeling van Commissievoorstellen. Hierdoor worden de belangen van de regio's, die vaak met de uitvoering worden belast, onvoldoende meegewogen. Ook is de evaluatie van wetgeving nog onderbelicht in het Europees Parlement, terwijl dit een belangrijk moment zou zijn om problemen voor regio's bij de uitvoering aan te pakken, en de regio's hierin een stem te geven. Ook in het kader van de Beter Regelgeving agenda van de Europese Commissie zou een meer uitvoeringsgerichte houding het Europees Parlement passen. Hoewel raadpleging dus zeker niet ontbreekt, lijken de regio's hier niet voldoende invloed te kunnen uitoefenen.

Dat de communicatie tussen het Europees Parlement en de regio's niet volledig en voldoende effectief is, onderschrijven Europarlementariërs ook. Echter, zij suggereren dat de vele raadplegingen van de regio's niet voldoende benut worden. De kansen om belangen te verdedigen zijn er in overvloed, maar gebrek aan kennis van de

50 Zie: AIV, advies nummer 81, 'Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen', Den Haag, november 2012.

51 'Provinciaal positie spel in Brussel en Den Haag', Radboud Universiteit Nijmegen, 2013, p. 27.

mogelijkheden, onbekendheid met de agenda van de Commissie en Parlement, en onvoldoende *knowhow* van het Europese beleidsvormingsproces, zorgen ervoor dat deze middelen niet optimaal worden benut. Een bundeling van krachten die zou kunnen leiden tot een effectiever gebruik van de kanalen, gebeurt volgens hen onvoldoende.

Waar deze samenwerking wel een geïnstitutionaliseerd feit is, ontbreekt de expertise en kennis van de beleidsagenda alsnog. De focus van het Comité van de Regio's is meer politiek dan inhoudelijk en voegt daardoor vaak weinig toe aan de discussie; door de indeling in politieke fracties gelijk aan het Europees Parlement wordt vaak de discussie die in het Europees Parlement plaatsvindt dunnetjes overgedaan en ligt de nadruk niet op de regionale dimensie van de vraagstukken. Dit probleem wordt ook door een aantal leden van het Comité zelf onderschreven. Tevens wordt, door alleen de Europarlementariërs van de eigen politieke fractie te benaderen, het bereik van de boodschap zeer verkleind en is de onafhankelijkheid van het Comité, en zijn legitimiteit als verdediger van de regiobelangen, twijfelachtig. De rapporten van het Comité krijgen dan ook weinig weerklank bij het Europees Parlement.

Kortom, zo schetst het Europees Parlement: het succes van een regio in het behartigen van haar belangen bij het Europees Parlement is hoogst incidenteel. De formele kanalen functioneren niet naar behoren, en het succes van de onofficiële kanalen is afhankelijk van de samenwerking met anderen of de expertise van individuele bestuurders.

Europese Commissie

Door het grote aantal regio's en hun grote diversiteit in Europa, is het voor de Europese Commissie ondoenlijk de regio's afzonderlijk structureel te raadplegen. Vanuit de Europese Commissie zijn de nationale overheden vooralsnog de centrale aanspreekpunten in de lidstaten. De overheden zijn verantwoordelijk voor het intern betrekken van de regio's. De Commissie gaat ervan uit dat alle bestuurslagen via hun nationale overheid hun weg naar de Raad vinden en acht dit de meest effectieve beïnvloedingsmethode. Hoewel de Commissie meer gericht is op de uitvoering van wetgeving dan het Europees Parlement, lijkt zij zich nog niet voldoende aan te passen aan de verschuiving van de bevoegdheden naar de regio's.

Desondanks is een trend richting regionalisering te ontwaren bij de Commissie: er zijn meer consultatieprocedures en er wordt meer dan voorheen gekeken naar de uitvoerbaarheid van regelgeving voor decentrale overheden. De Commissie kan verdere verbeteringen doorvoeren op het gebied van de *impact assessments*. Hierin worden de kosten voor decentrale overheden in de uitvoering van het Europees beleid geheel niet meegewogen. De methode voor het opstellen van *impact assessments* is grondig herzien, en nu worden territoriale impacts (dus nog niet per se kosten voor decentrale overheden) ook meegenomen. Wel valt nog te bezien in welke mate de decentrale overheden zullen worden geraadpleegd en of de uitvoering als zodanig echt wordt meegewogen. In de operationele richtlijnen voor de Commissie worden deze belangrijke punten nog niet duidelijk genoemd.

Voor de regio's verwacht de Commissie immers dat de delegatie van ieder land voor hun regio's de impact bekijkt en de uitslag daarvan doorspeelt aan de nationale delegatie binnen de Raad. Het gezag van het Comité van de Regio's wordt door gesprekspartners binnen de Europese Commissie als zeer betrekkelijk gekenschetst. De inhoudelijke impact van adviezen op het beleid is beperkt. De Commissie ziet het Comité meer als een lobbyorganisatie dan één echte institutie met een belangrijke positie. De praktische waarde van het Comité ligt, zoals al eerder opgemerkt, voornamelijk in de netwerkfunctie.

Organisaties die een groot aantal Europese regio's met een gezamenlijk belang vertegenwoordigen worden door de Commissie gewaardeerd en kunnen gericht een inbreng leveren.

De Commissie is van mening dat de regio's goed worden betrokken in de Betere Regelgeving. Het pakket Betere Regelgeving dat onder leiding van de Commissie zal worden uitgevoerd bevat namelijk twee belangrijke speerpunten die betrekking hebben op het Comité:

1. De territoriale *impact assessment*, hier moet het Comité net als de instellingen en organisaties strijden voor zijn belang en zorgen dat dit wordt meegenomen door de Commissie.
2. REFIT-platform dat dit jaar is gestart: delen van het acquis worden hervormd waar nodig. In dit platform zitten twee groepen: a. vertegenwoordiging van de nationale overheden en b. andere *stakeholders*. Het Comité, maar ook het Economisch Sociaal Comité is bij de tweede groep ingedeeld, samen met de lobbygroepen. Dit terwijl het Comité, als officieel Europees instituut, toch een andere positie heeft dan de gemiddelde *stakeholder*. Dit platform zal, aangezien er steeds minder nieuwe wetgeving wordt gemaakt, van groot belang zijn. Dit REFIT-platform is pas in januari 2016 van start gegaan hetgeen betekent dat het werk van het platform pas over enige tijd kan worden geëvalueerd.

De Raad

De Raad is sterk gericht op de andere EU-instellingen en laat zich weinig sturen door vertegenwoordigers van de regio's zoals het Comité van de Regio's. Het Comité maar ook het Economisch Sociaal Comité van de Unie zijn *quantités négligeables* in de optiek van de Raad. Dit is vergelijkbaar met de positie van het Europees Parlement voordat deze instelling het recht van medebeslissing kreeg.

Regionale standpunten komen vooral via de nationale delegaties 'binnen'. De federale landen hebben leden van regionale parlementen (België) en deelstaten (Duitsland) in hun delegaties. Maar er zijn zeker informele contacten tussen de Permanente Vertegenwoordigingen en de regionale organisaties. De Nederlandse regio's hebben de relatie met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging na onder andere de vestiging van het Huis van de Provincies in Brussel verder verstevigd.

Omzetting, uitvoering en evaluatie van EU-regelgeving door decentrale overheden

Wat in het schema in hoofdstuk II.1 niet staat vermeld is het natraject van wetgeving. Hierbij valt te denken aan de omzetting van EU-kaderregelgeving in nationale wetgeving, de herziening van wetgeving in het kader van gedelegeerde handelingen en de evaluatie van wetgeving.

In het kader van de comitologie komen experts in het kader van de afgeleide wetgeving bijeen. De afgeleide wetgeving die in de comités wordt vastgesteld heeft dezelfde rechtskracht als primaire wetgeving, geen onbelangrijk gegeven voor decentrale overheden. Hoeveel experts uit de regio's/decentrale overheden aan comitologie comités deelnemen is niet bekend, noch of er sprake is van een link tussen decentrale experts en het Rijk als het gaat om de inbreng ten aanzien van uitvoeringswetgeving. De omzetting (transpositie) van EU-regelgeving in nationale wetgeving is vaak een traject van lange adem. Dat was het althans in het verleden. Nederland heeft een enorme verbeterslag geleverd als het gaat om het verkorten van de invoeringstermijn. De vraag is alleen hoe en op welke wijze de decentrale overheden daarbij worden betrokken.

Bij de uitvoering is het de vraag of er voldoende discretionaire bevoegdheid aan lidstaten wordt overgelaten. Dit maakt het lastig de uitvoering af te stemmen op de specifieke regio's en diens capaciteiten en belangen. Ook gaat het Rijk bij de tenuitvoerlegging van regelgeving vaak verder dan door Brussel vereist. Hierdoor hebben decentrale overheden weinig vrijheid bij het uitvoeren. Als zij dit wel hebben, dan kunnen zij door het creëren van *best practices* indirect het beleid wel beïnvloeden en minder snel in de problemen komen bij de uitvoering.

De evaluatie van EU-wetgeving is een belangrijke fase voor de decentrale overheden. In de voorfase van wetgeving is het vaak nog lastig, ook voor de regio's zelf, om de uitvoeringskosten en problemen in te schatten. Echter, als een wet al is uitgevoerd, kunnen de decentrale overheden zeer concreet aangeven waar zich mogelijke uitvoeringsproblemen voordoen en kunnen zij onderling *best practices* uitwisselen. Deze fase vormt dus bij uitstek een moment om de decentrale overheden te raadplegen, zeker in het kader van het verbeteren van regelgeving (een prioriteit van de huidige Commissie). Incidenteel is hiervan al sprake. Bijvoorbeeld in het geval van de Vogel- en Habitatrichtlijn en met betrekking tot de diversiteit zijn door de provincies twee *position papers* geschreven. Een dergelijke consultatie zou een structureel karakter moeten hebben, bijvoorbeeld door gebruik te maken van IBDT's in de evaluatiefase (gebeurt nu nog niet). Ook kunnen de klachten over de wetgeving in de uitvoeringsfase als input dienen voor de evaluatie.

CASUISTIEK: EFFECTIEF MEEWEGEN REGIO IN EVALUATIE

De regio's kunnen een belangrijke rol spelen in de evaluatie van wetgeving en het aangeven van verbeterpunten die zij bij de uitvoering van wetgeving ervaren. Voorbeelden van momenten waarop dit is gebeurd en positief effect heeft gehad zijn:

- Natura 2000/Vogel- en Habitatrichtlijn, voor uitgebreide uitwerking, zie Rli: ruimte voor de regio in Europees beleid, pagina 71 en verder
- Kaderrichtlijn Water, Rli: ruimte voor de regio in Europees beleid, pagina 95 en verder

III Wat kan beter binnen de huidige sporen?

De positie van decentrale overheden en hun relatie met Europa wordt alleen maar belangrijker. Gezamenlijk en apart zijn Rijk en decentrale overheden actief in Brussel in alle fasen van het wetgevingstraject. Op deelgebieden is er sprake van een gezamenlijke strategie (IBDT met betrekking tot de onderhandelingsfase, op beleidsterreinen die vallen onder Infrastructuur en Milieu is vaak weinig onenigheid), maar van een gezamenlijk beleid op de volle breedte van de EU-onderwerpen is in Brussel geen sprake. De reden daarvoor kan zijn dat standpunten uiteen kunnen lopen. Zo bestaan er verschillen van inzicht op het terrein van de meerjarenbegroting en de herziening van het landbouwbeleid tussen Rijk en regio's. Daarbij dient Den Haag in de EU een ander belang dan de regio's. Ook kunnen gemeenten en provincies onderling van standpunt verschillen en weinig samenwerken, waardoor een eensgezinde Nederlandse boodschap en strategie niet goed van de grond komen. Het komt voor dat de regio's zich kortzichtig op de eigen lobby met betrekking tot EU-fondsen richten en te weinig tactisch gebruikmaken van hun capaciteit om een gezamenlijke agenda uit te zetten in Brussel. Beleidsterreinen waar partijen elkaar kunnen vinden is betere regelgeving en *good governance*. De uitvoerende regionale overheden weten als geen ander waar de beperkingen zitten in de uitvoering. Een goede betrokkenheid van decentrale overheden bij de vorming van beleid is van belang.

Standpuntbepaling in Nederland in de voorfase en de onderhandelingsfase

Uit het voorgaande hoofdstuk valt te herleiden dat de betrokkenheid van decentrale overheden bij de standpuntbepaling door het Rijk formeel en informeel redelijk goed is geregeld. Dit geldt voor zowel de beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen (wetgevende, maar ook Commissiemededelingen) als voor de onderhandelingsfase met de Raad.

IBDT's

De IBDT's zijn een goed instrument gebleken, dat meer structureel kan worden ingezet. De kennis over de uitvoering van beleid is namelijk steeds minder aanwezig bij het Rijk, terwijl het Rijk wel aan de onderhandelingstafel in Brussel zit. De kennis van en verantwoordelijkheid voor de genomen beslissingen ontbreekt bij de nationale ambtenaren; zij zullen terdege moeten worden gevoed door de ambtenaren van het decentrale niveau. Ook worden IBDT's nog niet toegepast in de evaluatiefase. Als er een vast evaluatiemoment komt, dan kunnen vanuit Nederland de decentrale overheden via de IBDT's hun uitvoeringsproblemen naar voren brengen.

Het is belangrijk tot een versnelde prioriteitstelling te komen. Op belangrijke dossiers is het raadzaam in een vroegtijdig stadium de IBDT-structuur te volgen. Een manier om te zorgen dat decentrale overheden, waar nodig, altijd betrokken worden is dat het Rijk in de BNC-fiches een rubriek opneemt, waarin wordt aangegeven hoe decentrale overheden betrokken zullen worden in de toekomst (bijvoorbeeld via IBDT's). En daar waar er grote decentrale uitvoeringsgevolgen te verwachten zijn moeten decentrale overheden niet schromen om de 'mededepartementsstatus' in te roepen.

In de IBDT's wordt een jurist vaak pas in het laatste deel van de onderhandelingen betrokken bij de beoordeling van de juridische implicaties. Het lijkt de AIV zinvol een uitvoeringsjurist vanaf het prilste begin te betrekken, zodat problemen die kunnen optreden voor decentrale overheden bij de uitvoering van de wetgeving al vroeg worden gesignaleerd.

Andere middelen

Los van de IBDT-samenwerking, die soms al in de voorfase begint, consulteert de Europese Commissie vroeg in het wetgevingsproces lokale experts. De koepels, noch het Rijk hebben goed zicht op wie daaraan vanuit gemeentelijk of provinciaal niveau deelneemt en met welk mandaat deze experts hun inbreng vormgeven.

De band tussen decentrale overheden en het parlement kan worden verstevigd, zeker waar het de gele kaartprocedure betreft. Dit is nuttig voor de subsidiariteitstoetsing door nationale parlementen, maar belangrijker is dat de Kamer van ieder EU-dossier waarin decentrale belangen in het geding zijn een helder beeld moeten hebben van de uitvoeringskosten. Ook de decentrale overheden zelf kunnen beter op de hoogte zijn van de Europese dossiers die bij het Rijk liggen en de relevantie hiervan voor de decentrale overheden. Zij kunnen dan uit zichzelf bij Kamer of Kabinet input leveren vanuit hun expertise. Decentrale overheden zullen actiever de Tweede Kamer moeten benaderen opdat ze gehoord worden. Hetzelfde geldt voor hun opstelling in Brussel. Ze worden door de Kamer namelijk gezien als *stakeholder* en kunnen dus, met het oog op gelijke behandeling, niet zomaar worden uitgenodigd.

Nu worden de financiële gevolgen in algemene zin al meegenomen in de BNC-fiches, de vraag is of de uitvoeringskosten door decentrale overheden wel voldoende aandacht kunnen krijgen gezien het feit dat de fiches binnen zes weken na publicatie van het Commissievoorstel bij het parlement moeten worden aangeleverd. Die tijd is voor decentrale overheden in veel gevallen ontoereikend omdat de Commissie vaak zelf onvoldoende/nauwelijks de kosten op lokaal en regionaal niveau heeft doorgerekend en in het voorstel heeft meegenomen. Zij zegt dit ook nauwelijks te kunnen omdat het in veel gevallen kaderwetgeving betreft die nationale invulling krijgt. De AIV is van mening dat de Commissie zich een grotere inspanning zou kunnen troosten om de uitvoeringskosten in de *impact assessment* mee te nemen. Die kosten kunnen dan vervolgens in de BNC-fase door de decentrale overheden worden beoordeeld. Dit laatste kan wel binnen de gestelde termijn van zes weken.

Terugkoppeling/evaluatie

Vaak zijn uitvoeringskosten en problemen lastig in te schatten bij het maken van wetgeving, dus is evaluatie voor decentrale overheden een belangrijk moment. De terugkoppeling van uitvoeringsproblemen naar de Europese wetgever geschiedt via experts en hier is wederom geen goed zicht op bij decentrale overheden en hun koepels. Er vindt geen centrale informatievergaring plaats op het gebied van uitvoeringsproblemen in Den Haag. Toekomstige wetgeving zal in het kader van Beter Regelgeving vaker dan voorheen een *sunset clause*⁵² bevatten, dan wel een evaluatiebepaling. In het kader van een beter en simpeler Europa vindt de AIV zowel een *sunset clause* als een evaluatieclausule positief, en pleit ervoor dat deze mechanismen altijd worden toegepast als de uitvoering bij decentrale overheden ligt. Bij herzieningen en evaluaties moeten de uitvoerders dan structureel worden betrokken. Naast klachten kunnen in deze fase ook juist '*best practices*' worden uitgewisseld tussen decentrale overheden. Dit zou in Nederland bijvoorbeeld kunnen door het opzetten van een IBDT bij de evaluatie, of het gebruiken van de klachten die zijn binnengekomen bij 'Europa Decentraal' over de uitvoering van wetgeving. De regering zou de Raad van State om een voorlichting kunnen verzoeken om te bezien waaraan een zorgvuldig nationaal evaluatiesysteem moet voldoen. Het opzetten

52 Dit houdt in dat er in de wet een clause is opgenomen, waarin de datum staat dat de wet komt te vervallen.

van een dergelijk nationaal systeem maakt inzichtelijk wie met welk mandaat optreedt in Brussel en voor de nationale wetgever bevat dit informatie voor het aanpassen van nationale wetgeving.

De samenwerking in Brussel

De decentrale overheden zijn zich bewust van het belang van de voorfase en spannen zich in Brussel in om bij de instellingen hun standpunten helder voor het voetlicht te brengen. Hoe effectief hun lobby is valt altijd moeilijk kwantitatief en kwalitatief vast te stellen. Decentrale overheden trekken op ad hoc basis gezamenlijk op waarbij in de praktijk zichtbaar sprake is van toenemende samenwerking. Hierbij kan niet worden verhuuld dat decentrale overheden zich vooral richten op de belangenbehartiging van hun eigen regio. Dit omdat de insteek vanuit koepelorganisaties vaak te algemeen en abstract is, wat verklaarbaar is vanuit de noodzaak om verschillende regionale belangen onder één noemer te brengen. Deze koepelorganisaties zijn vooral relevant om het algemene belang van betrokkenheid van regio's te benadrukken om tot uitvoerbaar beleid te komen. In de praktijk is een tendens zichtbaar dat gelijksoortige regio's in Europa de krachten bundelen en met succes voor hun specifieke belangen lobbyen.

De koepels zijn in ieder geval een goed functionerend informatiekanaal naar hun achterban. Positief is dat ze coalities vormen met andere koepels en de Permanente Vertegenwoordiging. Toch klinkt de klacht dat binnen deze koepels en vaste samenwerkingsverbanden er nog té weinig sprake is van vertegenwoordiging van alle regio's. Daarnaast is er ook van ad hoc-samenwerking waar het gemeenschappelijke belangen betreft nog te weinig sprake. Deze twee ontwikkelingen ondermijnen de effectiviteit van het lobbyen van de regio's, die elkaar soms zelfs tegenwerken. De decentrale overheden zouden er goed aan doen elkaar meer op te zoeken, en vanuit een principe van solidariteit onderling zich in Brussel op te stellen, in plaats van met elkaar te concurreren.

Naast inhoudelijke relevantie voor krachtenbundeling speelt samenwerking ook een rol vanuit het idee van 'shared services'. Onder meer op het gebied van gezamenlijke informatievoorziening (met als bestaand voorbeeld Europa Decentraal) is nog de nodige efficiëncywinst tussen rijk en regio te behalen. Ook het bundelen van kennis en posities van regionale overheden en bedrijven en kennisinstellingen kan nog winst opleveren.

De coalitievorming met andere landen is nog een verbeterpunt. Rijk en regio zouden hier de inzet op lidstaat en regionaal niveau nog beter kunnen afstemmen en combineren op gezamenlijke dossiers. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de toenemende relaties die vooral provincies hebben met Europese regio's die in eigen land een toonaangevende rol spelen.

Ook de instituties in Brussel zouden de regionale belangen meer kunnen meewegen in hun besluitvorming. Het Europees Parlement is in zijn beoordeling van Commissievoorstellen onvoldoende uitvoeringsgericht. Hoewel regionale experts worden geraadpleegd, is de invloed hiervan niet duidelijk. Een meer structurele betrokkenheid van de regio's door het Europees Parlement is gewenst.

Het Comité als regionaal kenniscentrum

De conclusie uit het voorgaande is dat de invloed van het Comité van de Regio's op zowel de Europese Commissie, de Raad als het Europees Parlement niet groot lijkt te zijn. Het Comité zal zich dus nadrukkelijker moeten richten op de toegevoegde waarde die het heeft als vertegenwoordiger van regio's. Wijd uiteenlopende politieke verklaringen

over de toestand in de wereld moeten worden vermeden. Sommige gesprekspartners hebben erop gewezen dat het Comité zich over zaken uitspreekt waarover het geen formele zeggenschap heeft; dit zou het imago niet ten goede komen. Men moet de meerwaarde vooral putten uit de kennis en kunde van de lokale vertegenwoordigers op het gebied van uitvoeringswetgeving; alleen zij kunnen een gedegen oordeel geven over de uitvoerbaarheid van wetgeving. Dit zou de focus moeten zijn van alle werkzaamheden. Door zijn politieke opstelling wordt het Comité niet alleen onvoldoende gehoord, maar vervult het ook niet naar behoren zijn rol als spreekbuis voor de regio's. Er moeten dus scherpere keuzes worden gemaakt uitgaande van het motto: 'Less is more'. Het Comité moet zich richten op zijn rol als regionale vertegenwoordiger en niet op hun institutionele rol en bevoegdheden. De AIV vindt dat deze niet moeten worden uitgebreid.

Dit betekent het volgende voor de instrumenten:

- Gewone opinies: deze adviezen moeten wel een duidelijk regionaal profiel hebben, en niet té Europees worden en daarbij niet teveel lijken op het werk dat in het Europees Parlement wordt verricht.
- Adviezen op eigen initiatief: deze kunnen, als ze goed en strategischer worden ingezet en er grote beleidsinitiatieven worden besproken of voorgesteld, een *agenda-setting* functie hebben. Bijvoorbeeld een duidelijke visie vanuit het Comité op het werkprogramma van de Commissie voor de komende mandaatsperiode. Hierbij moeten regiospecifieke initiatiefrapporten worden vermeden (bijvoorbeeld over de wijnstreek in een bepaalde lidstaat).
- Versterkte aandacht voor *impact assessments*, zowel in de vroegtijdige beoordeling van Commissievoorstellen, maar ook in het kader van het REFIT-programma van de Commissie. Het Comité moet deze verantwoordelijkheid niet van de Commissie overnemen, maar het kan wel de specifieke decentrale impact van de wetgevingsvoorstellen in een vroeg stadium schetsen.

De impact van het Comité op de andere instellingen van de EU zal groot kunnen zijn als het Comité zich weet te beperken tot waar deze goed in kan zijn, het bieden van technische *know how* vanuit de uitvoeringskant van wetgeving en het vertegenwoordigen van regionale belangen. Het Comité zal dus – als het structureel bestaansrecht wil hebben in Brussel – meer moeten doen dan slechts het bieden van een goed platform/netwerk.

Algemene conclusie

De algemene conclusie is dat al veel gebeurt maar dat de synergie tussen decentrale overheden en het Rijk kan worden verbeterd. De samenwerking kan structureler en strategischer worden opgezet en in Brussel kan ook naar meer samspraak worden gezocht. Daar waar decentrale overheden hun eigen agenda wensen te volgen moet helder zijn dat dit dient te gebeuren op basis van het 'do no harm'-principe⁵³. Dit houdt in dat ze zich op de grote dossiers zullen houden aan een afgestemde nationale woordvoeringslijn. De AIV acht het zinvol de huidige 'agree to disagree'-afspraak in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen te vervangen door het 'do no harm'-principe.

53 *Do no harm* is een begrip dat voornamelijk speelt in het donorbeleid ten aanzien van landen in conflict. Het betekent dat donorinterventies niet onbedoeld het lokale en nationale bestuur mogen ondermijnen. Donoren kunnen schade veroorzaken als projecten of de hervormingen die ze bepleiten het gewapend conflict verergeren of de staatsopbouw/het bestuur verzwakken. Zie ook: <<http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/do%20no%20harm.pdf>>.

IV Doorkijk naar de toekomst

Er is in de eerste plaats in Europa een geest vaardig geworden, waarbij de oplossing voor politieke en economische vraagstukken gezocht wordt in opsplitsing en afscheiding (Schotten, Catalanen, Belgen). Dat staat haaks op het idee van Europese integratie, maar is er tegelijk vrucht van. Want door die integratie lijkt de nationale staat steeds minder belangrijk.

Bron: Cleveringa-oratie door mr. J.P.H. Donner (Universiteit Leiden, 26 november 2015)

In de voorgaande hoofdstukken is de relatie tussen regio's en de EU belicht vanuit de bestaande institutionele kaders, nationaal en op Europees niveau, en is er gekeken naar de doorwerking van de in de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Lissabon vastgelegde afspraken. In deze hoofdstukken is nagegaan of de verschillende mogelijkheden om decentrale overheden te betrekken bij beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie daadwerkelijk benut worden en effectief zijn en zo niet, hoe dit beter georganiseerd zou kunnen worden. Daarbij ging de aandacht zowel uit naar de directe als naar de indirecte sporen richting Brussel.

Geleidelijk dringen zich ook andere vragen op: is Nederland voldoende voorbereid op mogelijke nieuwe ontwikkelingen in de regionalisering en de uitdagingen die deze presenteren? De AIV wil kort stilstaan bij deze trends, die naar zijn mening vraagt om een langetermijnvisie.

Meer autonomie voor regio's/afsplitsing

De AIV signaleert dat in de afgelopen jaren in steeds meer landen regio's streven naar grotere autonomie. Afsplitsing van de in de inleiding besproken regio's valt niet uit te sluiten. De kans bestaat evenwel dat dergelijke regio's weliswaar binnen het oorspronkelijke land blijven, maar met veel meer autonomie, en met directere lijnen met de EU. Als dat zo is, dan rijst de vraag wat dat voor de besluitvorming gaat betekenen. Nationale overheden zijn in het geschetste scenario niet meer de primaire spelers in de Europese besluitvorming maar worden in toenemende mate geflankeerd door decentrale overheden.

Verlies bevoegdheden op sociaaleconomisch terrein

Een tweede ontwikkeling kan dit verder versterken. De afgelopen decennia heeft de nationale staat sterk aan beleidsinvloed ingeboet op sociaaleconomisch terrein. Door de steeds verdergaande internationalisering van economische betrekkingen, en door de toetreding tot de EMU en de invoering van de euro, zijn de mogelijkheden voor de betrokken EU-landen om passend nationaal sociaaleconomisch beleid te voeren, sterk ingekrompen. Dit wordt nog versterkt door de grote economische disbalans die bestaat tussen de verschillende regio's die leidt tot ongenoegens over de financiering: sterke regio's betalen voor de zwakkere regio's. Dit kan culmineren in spanningen binnen de nationale politiek. Geleidelijk aan verschijnen de metropool, de stadsregio en de Euregio als alternatieve bestuursvormen. Bij velen leeft de realisatie dat voor ontwikkeling en innovatie de toekomst ligt in de regio en vooral in de urbane gebieden. De nationale overheid dient zich dan ook rekenschap te geven van dat feit, en na te denken hoe het in deze toekomst de regio en de steden kan ondersteunen, en niet stelpen, in die ontwikkeling.

TRIPLE HELIX en hybridisering

Momenteel wordt de economische groei vooral gegenereerd in de regio. Hier, niet op het nationale niveau, worden de cruciale beslissingen genomen. Dat heeft veel te maken met de toegenomen betekenis van informatie, van kennis, maar ook van flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Kennisinstellingen zijn in dat perspectief van steeds groter belang. Daar worden de mensen opgeleid (en bijgeschoold) voor de arbeidsmarkt, ook wordt aan *Research* en *Development* gedaan, worden innovaties ontwikkeld, en wordt kennis gevaloriseerd. Als die kennis en expertise vervolgens door nieuwe dan wel bestaande ondernemingen in productiviteit kan worden omgezet, profiteert de regio daar optimaal van. Niet de regio als overheidsentiteit maar de regio mét alle *stakeholders*, – de *triple helix*, waarin overheden, bedrijven en kennisinstellingen hun activiteiten nauw op elkaar afstemmen –, is in die visie het nieuwe uitgangspunt. De *quadruple helix* is de volgende loot aan de stam: dat is de *triple helix* met het maatschappelijk middenveld erbij. Daar hoort een zekere schaalgrootte bij, met voldoende mensen om een breed arbeidsaanbod mogelijk te maken, voor een koopkrachtige vraag, voor een breed aanbod aan toeleveranciers, maar ook aan culturele instellingen, voor een breed woningaanbod en voor een optimale fysieke en kennis-infrastructuur. Om flexibel, adequaat en samenhangend te kunnen reageren, is regionaal-economisch beleid essentieel. Daar moet men in staat zijn doelmatige beslissingen te nemen waar het gaat om infrastructuur, kennisinstellingen, woningbouw, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Dat versterkt ook de legitimiteit van het bestuur in de regio. De stad werd al genoemd als nieuwe actor, en hier komt de *triple helix* vaak ook het best tot zijn recht. Een goed voorbeeld is de *Brainport Eindhoven*; deze stad heeft een goed functionerende *triple helix* die zich zeer snel ontwikkelt. Deze heeft dan ook een sterke positie in Brussel, buiten zowel het Rijk als de genoemde instituten en koepels om.

In dit advies lag de focus op de drie bestuurslagen; de decentrale overheden (provincies en gemeenten), de nationale overheid en de EU. De verschuiving van macht vindt niet alleen tussen de bestuurslagen plaats, maar ook daarbuiten. De pas opgerichte metropool Den Haag-Rotterdam is een voorbeeld. De inzet richting Europa krijgt vanuit de Economische Programmaraad Zuidvleugel vorm. Vergelijkbaar vindt dit plaats vanuit de *Economic Board* van de Metropool Regio Amsterdam.⁵⁴ Daarnaast zijn er steeds meer grensoverschrijdende regio's, zoals die van Aken, Maastricht en Luik. Een goed functionerende grensoverschrijdende samenwerking faciliteert economische groei en werkgelegenheid en draagt derhalve ook bij aan een beter functionerende interne markt van de Europese Unie. Ook is er een aantal initiatieven en voorstellen in het regeerakkoord om geforceerd provincies samen te voegen of om hybride constructies tussen gemeenten om politie, brandweer, zorg, onderwijs, openbaar vervoer te organiseren. Deze hybridisering leidt tot een steeds diffuser speelveld en op de genoemde nieuwe actoren kunnen de drie bestuurslagen vaak weinig invloed uitoefenen. Al deze ontwikkelingen leiden tot het wegvallen van democratische legitimiteit zowel bij de nationale overheid, maar ook bij de Europese instellingen. Hybridisering van bestuur heeft steeds vaker tot gevolg dat de lijnen naar Brussel direct en overdwars worden bewandeld, zonder tussenkomst van de centrale overheid. Enerzijds kan dit proces synergetisch verlopen, anderzijds kan het ook spanningen opleveren ten aanzien van strategische positionering en van gezamenlijke belangenvertegenwoordiging.

54 Zie: <www.amsterdameconomicboard.com/thema/europa> en <www.epzuidvleugel/actielijn.asp?actielijn=innovatie&id=9>.

Conclusie

In tal van landen, ook in Nederland, is een tendens tot decentralisatie waarneembaar. Ook beleidsterreinen zoals de loonontwikkeling, infrastructuur, woningbouw, onderwijs- en kennisbeleid en belastingen zouden in de toekomst kunnen worden gedecentraliseerd. In dat geval rijst de vraag wat dan nog aan beleidsmogelijkheden op het nationaal niveau resteert ten aanzien van de Europese Unie. De bevoegdheidsdeling met de EU is voortgeschreden, deels zijn andere bevoegdheden gedecentraliseerd of zouden dat kunnen worden, en nieuwe, niet-statelijke entiteiten winnen aan invloed. Door deze beweging raakt de democratische legitimiteit nog meer in de knel. Dat roept de vraag op wie Nederland moet vertegenwoordigen in Europa. Is dat de nationale overheid, of zouden dat in sterkere mate de regio's moeten zijn? Als zowel de kennis over het te voeren beleid als de verantwoordelijkheid bij de regio's ligt, lijkt dat een natuurlijke ontwikkeling. Voor de democratische legitimiteit en het draagvlak onder de burgers zou dit een gunstige ontwikkeling zijn: de decentrale bestuurders staan dicht bij de burger.

Er zijn steeds meer signalen dat de concurrentiekracht binnen de Europese Unie niet zozeer meer een uitvloeisel is van nationaal beleid, maar steeds sterker bepaald wordt door regionale entiteiten. Dus om nog een stap verder te zetten: de vraag is niet zozeer meer hoe regio's optimaal betrokken kunnen worden bij vormgeving en implementatie van Europees beleid, maar veel meer hoe het Europees beleid zo ingericht wordt dat regio's optimale mogelijkheden tot maatschappelijke, sociale en duurzame ontwikkeling hebben, met waar nodig ondersteuning vanuit nationaal en Europees niveau. In die constellatie zijn regio's niet volgend meer, maar leidend. Dat lijkt op dit moment nog utopisch, maar recente veranderingen bewegen sterk in deze richting, en deze optie moet dus serieus worden bekeken.

Het verdient aanbeveling dat zowel de nationale als decentrale overheden op korte termijn een denkexercitie uitvoeren over de gevolgen van deze trends en over de vraag of er structurele veranderingen op hun plaats zijn om klaar te zijn voor deze geschetste toekomst. Het Nederlandse debat over het huis van Thorbecke kan op deze wijze daadwerkelijk worden gestimuleerd en hierdoor kan de ware betekenis van de Europese integratie voor burgers tastbaar worden gemaakt. Dan worden regio en de EU op een passender wijze geschakeld.

V Conclusies en aanbevelingen

V.1 Conclusies

Dat de uitvoering van EU-wetgeving grotendeels op het bord van de decentrale overheden ligt, is al langere tijd bekend. De Europeanisering van het beleid is voelbaar op alle niveaus en dit is al lang gaande. Regio's zijn geen secundaire spelers meer. Deze trend is uitputtend beschreven in alle genoemde studies in de adviesaanvraag en recentelijk nog in het zeer gedetailleerde advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur⁵⁵. Ook in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen uit 2008, waarin uitdrukkelijk een artikel over de Europese Unie is opgenomen, wordt dit onderkend door regering en decentrale overheden.

Decentralisatie

De decentralisatie van de verzorgingsstaat in Nederland betreft onderwerpen die naast een nationale eveneens een EU-invalshoek hebben. Weliswaar zijn dit beleidsterreinen waar de Unie een gedeelde bevoegdheid heeft, maar het is geheel voorstelbaar dat de decentralisatie – die de huidige regering thans doorvoert – bij een voortgaande Europese integratie in de toekomst een nog groter stempel uit Brussel zal dragen. Alle lagen moeten daarvan doordrongen zijn en daarop voorbereid zijn. Verschillende opiniemakers, maar ook de Vicevoorzitter van de Raad van State wijzen op het afnemend belang van het Rijk als bestuurslaag. Omdat de directe relatie tussen EU-wetgever en uitvoerder (decentrale overheden) niet formeel is omschreven in de Europese Verdragen, zal dit naar de mening van de AIV, vanwege het toenemend gewicht van de regio bij de uitvoering van wetgeving, op termijn gaan knellen.

Regionalisering

De regio wint ook los van de overdracht van bevoegdheden aan belang. In veel landen is de trend zichtbaar van regio's die op zoek gaan naar meer autonomie. Ook groeit het besef dat een gunstige sociaaleconomische ontwikkeling vooral uit de regio komt en ontwikkelen steden en nieuwe bestuursvormen zich steeds meer los van de bestaande drie bestuurslagen. Kortom, er is sprake van een *shift of governance*, een verschuiving van het zwaartepunt van bestuur naar het decentrale en regionale niveau, met een grotere betrokkenheid van private en non-gouvernementele partijen.

Europese instellingen

Echter, de formele positie van regio's, en hun mogelijkheid tot inspraak in de Europese arena's strookt niet met de grote belasting vanuit de EU. De positie bestaat hoofdzakelijk uit de vertegenwoordiging in het Comité van de Regio's en verscheidene overlegvormen met het Rijk. De Europese instellingen schenken in de beleidsontwikkeling onvoldoende aandacht aan het belang van de regio's en dit moet veranderen. De Europese Commissie richt zich verdragsrechtelijk in eerste instantie tot de lidstaat als het gaat om de implementatie van wetgeving en uitvoeringszaken op decentraal niveau. Hier moet een nieuwe balans in worden gevonden. De Commissie zou dit kunnen doen door de regio's een grotere rol te geven in beleidsontwikkeling, herziening van wetgeving en evaluaties. De Commissie moet pragmatische oplossingen vinden om deze relatie met de regio's meer

⁵⁵ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 'Ruimte voor de regio in Europees Beleid', september 2015, pp. 15 en verder.

inhoud te geven. Dit kan door ze op permanente basis te consulteren en de uitvoering door regio's expliciet een plek te geven in haar voorstellen. Ditzelfde geldt voor de andere EU-instellingen zoals Raad en Europees Parlement; vooral het Europees Parlement moet in zijn beoordeling van voorstellen meer naar de uitvoering kijken. Hoewel institutionele aanpassingen niet nodig zijn, is een wijziging in houding en focus van het Europees Parlement en de Commissie wel noodzakelijk. Er moet een (sterk) groeiende aandacht zijn voor realisatie en uitvoerbaarheid van Europees beleid, ook in het kader van verbetering van regelgeving. Het moet dus niet hoofdzakelijk over de 'norm' gaan maar met name over hoé die gehaald kan worden. Er moet in de ogen van de AIV een grotere discretionaire bevoegdheid komen voor de uitvoerders van wetgeving. Tegelijkertijd moet daarbij worden opgemerkt dat dit geen vrijbrief is voor zogenaamde *goldplating* van EU-richtlijnen.

Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's, hoewel nuttig als netwerkorganisatie, zal zich sterker dan voorheen moeten richten op de 'core business', dat wil zeggen de belangenvertegenwoordiging van de regio's. Door de focus op politieke standpunten en werkwijze langs politieke fracties vertegenwoordigt het Comité op dit moment onvoldoende de regionale belangen en is de concrete impact in het wetgevingstraject minimaal. Het versterken van de institutionele rol is niet nodig, noch moet het Comité nieuwe bevoegdheden krijgen. Wel is het van belang dat de interne structuur wordt aangepast. De toegevoegde waarde van het Comité zit in de technische en specialistische kennis op het gebied van uitvoering van regelgeving en het bieden van regionaal perspectief op Europese vraagstukken, niet in het vertegenwoordigen van politieke standpunten. In concrete zin kan het Comité dit onder andere bewerkstelligen door zijn rol te versterken aan 'de achterkant' (implementatie- en evaluatiefase) van het wetgevingstraject. De Nederlandse delegatie zou hierop kunnen aansturen binnen het Comité.

In toenemende mate sluiten vergelijkbare regio's coalities met elkaar via netwerken en bilaterale samenwerking. Samenwerking tussen individuele decentrale overheden en de koepels bevordert de effectiviteit in Brussel.

Rijk

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet om regio's nauwer bij de EU-beleidsontwikkelingen en besluitvorming te betrekken. Hoewel nog niet optimaal, zijn de mogelijkheden wel degelijk uitgebreid, zowel in akkoorden als in de praktijk. Toch geeft het Rijk zich nog onvoldoende rekenschap van het belang van de decentrale overheden. De huidige afspraken zoals die zijn vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen hebben een erg vrijblijvend karakter, betreffen voornamelijk werkprocedures en leggen in de ogen van de AIV te weinig nadruk op het ontwikkelen van een gezamenlijke strategie die ook gemeenschappelijk wordt uitgedragen in Brussel. Dit geldt voor alle fasen van het wetgevingstraject. Decentrale overheden hebben veel kennis van uitvoeringszaken die in de voorfase, de onderhandelingsfase, implementatiefase en de evaluatiefase van belang kunnen zijn voor de Nederlandse positie. Steeds vaker ligt zowel de verantwoordelijkheid voor als de kennis van Europese wetgeving bij decentrale overheden. Desondanks worden decentrale overheden op bepaalde terreinen door het Rijk niet betrokken. Dit vereist het ontwikkelen van gemeenschappelijke standpunten, een traject dat ongetwijfeld moeizaam zal verlopen omdat de posities van de regio's onderling, maar ook ten aanzien van het Rijk sterk van elkaar kunnen verschillen. Onderlinge solidariteit moet het uitgangspunt zijn van ieders opstelling in Brussel, anders gaan teveel belangen verloren. Bovenstaande vereist een actieve rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die, gezien de rol van 'moederdepartement' van decentrale overheden, de taak heeft de belangen van de regio's te beschermen en deze goed en tijdig te betrekken bij de beleidsvorming over Europa.

V.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen 1 tot en met 4 richten zich hoofdzakelijk op de Europese instellingen. De AIV roept de regering op deze aanbevelingen actief te bevorderen in het beleid en in de contacten met de EU-instellingen.

1. De AIV staat positief tegenover de toegenomen aandacht van de Commissie voor *impact assessments*, maar acht het tegelijk noodzakelijk hierin de uitvoeringskosten voor decentrale overheden explicieter op te nemen. Het Comité van de Regio's kan betrokken worden als expert op het gebied van uitvoering door decentrale overheden, maar moet ervoor waken de verantwoordelijkheid voor een oordeel over de uitvoeringskosten van de Commissie over te nemen. Het Comité kan de Commissie wel ondersteunen door een globale schets te leveren van de mogelijke impact voor decentrale overheden. Ook in het kader van het nieuwe REFIT-programma van de Commissie zijn uitvoeringsproblemen bij decentrale overheden van belang; intensieve samenwerking met het Comité moet worden betracht. De AIV beveelt de regering aan dit te bevorderen. Op nationaal niveau kunnen het Rijk en de decentrale overheden dan in de BNC's deze *impact assessments* evenals de uitvoering door Nederlandse decentrale overheden, integraal toetsen.

2. Hoewel institutionele aanpassingen niet nodig zijn, is een wijziging in houding en focus van zowel het Europees Parlement als de Commissie ten aanzien van de belangen van de regio's noodzakelijk. Volgens de AIV dient er meer aandacht te zijn voor uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten van Europees beleid, ook in het kader van verbetering van regelgeving. Het Europees Parlement zal bij zijn beoordeling van voorstellen veel meer de uitvoering en dan vooral de uitvoering door decentrale overheden, moeten betrekken.

3. De AIV raadt het Comité van de Regio's aan zich vooral toe te spitsen op zijn 'core business'; het beoordelen en in kaart brengen van de uitvoering van het EU-beleid op regionaal niveau en het adequaat behartigen van regionale belangen. Het Comité is oorspronkelijk niet opgezet als een politiek instituut en dient zich dan ook niet als zodanig te gedragen. Duplicatie met het Europees Parlement moet worden voorkomen. De AIV keert zich tegen een te grote gerichtheid op politieke invalshoeken en opinies, waarbij het risico bestaat dat de discussies uit het Europees Parlement worden herhaald en dat het Comité opinies schrijft die geen of nauwelijks toegevoegde waarde hebben. Het Comité dient, met dit in gedachten, te overwegen een interne evaluatie uit te voeren over de effectiviteit van het werken in politieke fracties.

4. De AIV adviseert het Comité om opinies te schrijven vanuit de technische expertise over de uitvoering in de regio's óf een regionaal perspectief te bieden op actuele Europese dossiers (bijvoorbeeld op de vluchtelingenproblematiek). Deze opinies kunnen ook strategischer worden ingezet om de agenda van de Europese Commissie en het Europees Parlement te beïnvloeden.

Ten aanzien van het Rijk en de decentrale overheden:

5. Aangezien decentrale overheden zowel via het Rijk als via directe kanalen invloed trachten uit te oefenen op Brusselse wetgeving, en regionale belangen lang niet altijd gelijk zijn aan de belangen van het Rijk, bestaat het risico dat decentrale overheden en het Rijk elkaar tegenwerken in de Brusselse arena. De AIV bepleit een houding van onderlinge solidariteit in de opstelling van decentrale overheden in Brussel, in plaats van concurrentie. Het eerder en vaker afstemmen van belangen en zoeken van mogelijkheden voor samenwerking is hierbij essentieel. Te vaak blijven decentrale overheden, ook binnen

koepels, hun eigen regio en niet het gezamenlijk belang vertegenwoordigen, wat leidt tot zeer ineffectief optreden in Brussel. Binnen de gevormde samenwerkingsverbanden beveelt de AIV de decentrale overheden aan zich op te stellen als vertegenwoordiger van alle partners en van de 'BV Nederland'.

De AIV vindt het wenselijk om bij een blijvend geschilpunt het *do no harm*-principe, in plaats van het *agree to disagree*-principe, uitgangspunt te maken van de positionering van het Rijk en de decentrale overheden in Brussel en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen dienovereenkomstig te wijzigen.

6. In het kader van de vermindering van de regeldruk in de EU is de AIV voorstander van zowel een '*sunset clause*' als een evaluatieclausule, en pleit ervoor dat deze altijd worden opgenomen als de uitvoering bij decentrale overheden ligt. Bij herzieningen en evaluaties dienen de decentrale overheden dan structureel te worden betrokken, bij voorkeur in de vorm van IBDT's. De regering zou de Raad van State om een voorlichting kunnen verzoeken om te bezien waaraan een zorgvuldig nationaal evaluatiesysteem moet voldoen.

7. Het Rijk, en alle departementen binnen het Rijk, dienen zich uitdrukkelijk rekenschap te geven van het feit dat de uitvoering van wetgeving in toenemende mate bij decentrale overheden ligt. De kennis over de uitvoering van beleid is steeds minder aanwezig bij het Rijk, terwijl het Rijk wel aan de onderhandelingstafel in Brussel zit. Teveel wordt dit feit nog ontkend of genegeerd door (ambtenaren van) het Rijk. De nationale ambtenaren zullen terdege moeten worden gevoed door de ambtenaren van het decentrale niveau. Op elk moment van het wetgevingstraject dient het Rijk, waar het wetgeving betreft die bij decentrale overheden terecht komt, af te stemmen met decentrale overheden. Rijk en decentrale overheden zullen dit ongetwijfeld goed vastleggen in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, maar zoals zo vaak zit *the proof of the pudding in the eating*.

8. De AIV meent dat er te weinig duidelijkheid is over hoeveel experts uit de regio's/ decentrale overheden aan comitologie en andere expertcomités deelnemen, evenzeer of er sprake is van een verbinding tussen decentrale experts en het Rijk als het gaat om de inbreng ten aanzien van uitvoeringswetgeving. Met het oog op een betere strategische positionering is de AIV er voorstander van meer transparantie te verkrijgen ten aanzien van de inbreng en standpunten van deze experts.

9. De AIV is van mening dat decentrale overheden altijd de status van 'mededepartement' moeten kunnen claimen op volgens deze overheden prioritaire dossiers en niet afhankelijk moeten zijn van de goede wil van verschillende vakdepartementen, zoals nu het geval is. Voorts staat de AIV positief tegenover het delen van informatie gedurende het hele wetgevingstraject, inclusief de implementatie en evaluatie, en staat positief tegenover het opnemen van decentrale overheden in Nederlandse onderhandelingsdelegaties naar de Raad. De AIV bepleit dat de 'mededepartementsstatus' met voorrang wordt opgenomen in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Daarnaast vindt de AIV dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als 'moederdepartement' van de decentrale overheden actief zorg moet dragen voor een goede toegang tot relevante interdepartementale processen en (informatie)systemen. Dit om de toenemende betrokkenheid van regio's en gemeenten bij de Europese beleids- en besluitvorming waar te kunnen maken.

10. De AIV ziet de invoering van IBDT's als een grote stap in de goede richting, en dringt erop aan dat deze nog structureler bij alle departementen en op elk prioritair dossier

worden toegepast. Wanneer het voor decentrale overheden prioritaire dossiers betreft dienen IBDT's zo vroeg mogelijk te worden gestart. Hoe decentrale overheden zullen worden betrokken in het gehele traject dient te worden vastgelegd in elk relevant BNC-fiche in een apart lemma. Voorts vindt de AIV het gewenst een uitvoeringsjurist vanaf het prilste begin bij de IBDT te betrekken, zodat problemen die kunnen optreden voor decentrale overheden bij de uitvoering van de wetgeving al vroeg worden gesignaleerd ten behoeve van de evaluatie van wetgeving.

11. De AIV schaart zich achter de wens dat de regering een denkexercitie uitvoert over de toekomstige positie van de regio's in Nederland en de eventuele structurele veranderingen die nodig zijn. Het is waarschijnlijk dat regio's steeds minder volgend en steeds meer leidend zullen zijn in de bestuurlijke ontwikkeling. De nationale overheid zal aan bestuurlijk gewicht verliezen. Met het oog op deze trend zou de regering er goed aan doen te bezien of het Huis van Thorbecke nog voldoet als model voor de bestuurlijke inrichting in Nederland.

Adviesaanvraag



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
<http://www.government.nl>

Onze referentie
Minbuza-2015.175576

Datum 15 april 2015
Betreft Aanvraag voor AIV-advies over 'glokalisering'

Geachte voorzitter,

Terwijl enerzijds sprake is van Europeanisering van belangrijke beleidsterreinen, is volgens sommigen anderzijds sprake van een trend van regionalisering en decentralisatie. Terwijl 'Europa voor decentrale overheden binnenland is geworden en de Haagse arena is uitgebreid met de Brusselse arena.'¹ pleiten in diverse landen regio's voor meer autonomie en decentraliseert Nederland belangrijke delen van de verzorgingsstaat en sociale zekerheid. Sommige waarnemers zien daarmee een trend van 'glokalisering'; globalisering gecombineerd met lokalisering.

Met het Verdrag van Lissabon is de positie van regio's en lokaal bestuur versterkt: regionaal en lokaal zelfbestuur worden voor het eerst officieel erkend in de Europese verdragen, de definitie van het subsidiariteitsbeginsel is verbreed en omvat nu de lokale en regionale overheidsniveaus, regio's en lokaal bestuur worden vaker geconsulteerd over wet- en regelgeving die zij moeten (gaan) uitvoeren en het Comité van de Regio's heeft het recht gekregen in beroep te gaan bij het Europees Hof van Justitie over inbreuken op het subsidiariteitsbeginsel. Niettemin geldt de centrale staat nog steeds als het primaire vertrekpunt voor EU-beleid. De vertegenwoordiging van lidstaten in zowel het Europees Parlement als in de Europese Raad wordt op nationaal niveau samengesteld en het zijn nationale parlementen die een formele positie bekleden, terwijl regionale en lokale overheden slechts in het Comité van de Regio's vertegenwoordigd zijn. De vraag doet zich voor of voornoemde trend ook betekenis zou moeten hebben voor EU-governance en institutionele vormgeving. Moeten er andere, aanvullende vormen gevonden worden om het lokale en regionale met het Europese te verbinden?

¹ Reactie van IPO, UvW en VNG op de derde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen
(Het kán beter) van de Raad van State, Den Haag, 25 april 2013, p. 6. – ROB rapport 'Met Europa verbonden'.

Het kabinet laat in dit kader onder meer onderzoek doen naar de inhoudelijke 'match' tussen de Europese en regionale en decentrale agenda² en de effecten van het EU-beleid op decentrale overheden³ en mogelijke verbeterpunten daarin. Ook voert het kabinet een verkenning uit naar de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de EU-beleidsontwikkeling⁴, dat voortborduurt op de verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies⁵.

Onze referentie
Minbuza-2015.175576

Een bredere analyse van structurele sociale, economische en bestuurskundige trends zou deze verkenningen van een strategisch kader en vernieuwende aanbevelingen kunnen voorzien. Ook heeft de Tweede Kamer aangegeven graag het functioneren van het Comité van de Regio's te bespreken.

Het kabinet zou het op prijs stellen hierover van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) een advies te ontvangen uiterlijk in november aanstaande, aan de hand van de volgende vragen:

Inleidende vraag:

Op welke wijze is er, eerdere studies overziend, sprake van een trend van Europeanisering van terreinen waar decentrale overheden een rol past, en is er sprake van decentralisatie van onderwerpen met een Europese dimensie? Heeft de maatschappelijke trend van regionalisering betekenis voor Europa en/of vice versa?

Hoofdvragen:

1. Welke betekenis zou de trend van regionalisering moeten hebben voor de Europese beleidsontwikkeling, zowel inhoudelijk als in termen van procedures?

Is er, de deelstudies overziend en bovenop de lopende initiatieven, aanleiding voor intensievere betrokkenheid van regio's bij de Nederlandse beleidsontwikkeling (over Europa)? Is er voor het kabinet, danwel de Europese instellingen, aanleiding voor een andere wijze van opereren om de trend van regionalisering te accommoderen, en zoja, hoe zou die andere werkwijze eruit moeten zien?

Wat is de rol van de lokale en regionale overheden zelf in Europees verband? Specifieker: hoe beoordeelt de AIV het functioneren van het Comité van de Regio's; vervuldigt het Comité in voldoende mate een vertegenwoordigende rol voor de medeoverheden in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces; zou dat beter of anders moeten, en welke rol zouden de Nederlandse vertegenwoordigers daarin kunnen en moeten spelen?

² "De wisselwerking tussen Europa en Nederland: Een verkenning van de Europese politieke prioriteiten en hun invloed op Nederland en haar openbaar bestuur", Universiteit Leiden (verwacht april 2015)

³ "EU Better Regulation en het Nederlandse openbaar bestuur: naar een effectieve borging van het proportionaliteitsbeginsel", Universiteit Twente (verwacht april 2015)

⁴ Evaluatie actieplan "Europa en decentrale overheden" en uitkomsten van het bestuurlijk overleg tussen BZK, BZ, VNG, IPO en de UvW, 24 juni 2014, Kamerstuk 33 750 VII nr. 64

⁵ "Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies", Raad van Openbaar Bestuur, November 2013

2. Welke betekenis zou dit moeten hebben voor de institutionele architectuur van de EU?

Heeft het voornoemde betekenis voor de verhoudingen tussen de instituties in de EU? Is de huidige positie van het Comité van de Regio's binnen de institutionele structuur van de EU voldoende?

Onze referentie
Minbuza-2015.175576

Ik zie uw advies met veel belangstelling tegemoet.



Bert Koenders
Minister van Buitenlandse Zaken

Lijst van geraadpleegde personen

Theo Bovens	Commissaris van de Koning in de Provincie Limburg, lid van het Comité van de Regio's
Tom de Bruijn	Wethouder Gemeente Den Haag (Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu)
Eduard Dame	Senior beleidscoördinator Europese Zaken, ministerie van Infrastructuur en Milieu
Rob van Eijkeren	Coördinator Huis van de Nederlandse Provincies
Simone Goedings	Senior Europa-coördinator/Coördinator van de Nederlandse delegatie naar het CvdR, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Auke van der Goot	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie, Afdeling Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hans Janssen	Burgemeester van Oisterwijk, lid van het Comité van de Regio's
Mendeltje van Keulen	Griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Cor Lamers	Burgemeester van Schiedam, voorzitter van de Nederlandse delegatie in het Comité van de Regio's
Tom Leeuwestein	DGBK-BDF-Europa en Binnenlands Bestuur middenmanager, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Marku Markkula	Voorzitter van het Comité van de Regio's
Piet van Nuffel	Lid van de juridische dienst, Europese Commissie
Peter Rem	Senior Adviseur (o.a. coördinatie BNC-fiches), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Annie Schreijer-Pierik	Lid van het Europees Parlement, Fractie van de Europese Volkspartij
Ben Smulders	Hoofd van het kabinet van Frans Timmermans, eerste vice-president van de Europese Commissie
Aurel Trandafir	Hoofd van het kabinet van de voorzitter, Comité van de Regio's
Gonnie Verbruggen	Senior adviseur Europa/Coördinator van de Nederlandse delegatie naar het CvdR, Interprovinciaal Overleg
Bas Verkerk	Burgemeester van Delft, lid van het Comité van de Regio's, fractievoorzitter van ALDE

Lijst van gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EU	Europese Unie
HNP	Huis van de Nederlandse Provincies
IBDT	Inter Bestuurlijk Dossier Team
IPO	Interprovinciaal Overleg
REFIT	Regulatory Fitness and Performance programme
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*
- 91 NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO: principieel en pragmatisch, *november 2014*
- 92 HET INTERNET: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht, *november 2014*
- 93 ACS-EU-SAMENWERKING NA 2020: op weg naar een nieuw partnerschap?, *maart 2015*
- 94 INSTABILITEIT ROND EUROPA: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid, *april 2015*
- 95 INTERNATIONALE INVESTERINGSBESLECHTING: van ad hoc arbitrage naar een permanent investeringshof, *april 2015*
- 96 INZET VAN SNELLE REACTIEMACHTEN, *oktober 2015*
- 97 AUTONOME WAPENSYSTEMEN: de noodzaak van betekenisvolle menselijke controle, *oktober 2015***
- 98 GEDIFFERENTIEERDE INTEGRATIE: verschillende routes in de EU-samenwerking, *oktober 2015*
- 99 DAADKRACHT DOOR DE DUTCH DIAMOND: ondernemen in het licht van de nieuwe duurzame ontwikkelingsdoelen, *januari 2016*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*

- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 Briefadvies DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*
- 27 Briefadvies FINANCIERING VAN DE INTERNATIONALE AGENDA VOOR DUURZAME ONTWIKKELING, *april 2015*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*