

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2007

Aanleiding en ambitie

In de begroting van BZK voor 2007 wordt een beleidsvisie over de gevolgen van «Europa» voor het binnenlands bestuur aangekondigd. Met deze brief bericht ik u hierover.

Het is mijn ambitie om in nauwe samenwerking met andere ministeries en de medeoverheden aan de slag te gaan om te zorgen voor een krachtig binnenlands bestuur in Europa. In het Coalitieakkoord *Samen Werken, Samen Leven* staat zowel een goed functionerende overheid als een actieve en constructieve rol van Nederland in Europa centraal. Dat betekent dat ook in de relatie tussen binnenlands bestuur en Europees bestuur een scherpere focus moet worden gelegd op een betere bestuurlijke werkwijze, goede samenwerking tussen overheden, vermindering van bestuurlijke drukte en administratieve lasten, het streven naar maatwerk en bewaken dat publieke taken in beginsel op een zo laag mogelijk territoriaal-bestuurlijk niveau worden behartigd (subsidiariteit).

De Europese dimensie van gemeenten en provincies

Door allerlei Europese regels (bijvoorbeeld inzake aanbestedingen, staatssteun, luchtkwaliteit, dienstenverkeer, structuurfondsen, havenbeveiliging, deelname van EU-burgers aan gemeenteraadsverkiezingen, water, habitat, EMU-saldo, etc.) hebben gemeenten en provincies steeds meer met de invloed van de EU te maken. Een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor uitvoering en naleving van deze regels ligt in handen van gemeenten en provincies. Het is dan ook noodzakelijk al tijdens de fase van beleidsontwikkeling aandacht te schenken aan de decentrale impact, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze regels. De EU betreft lokale en regionale overheden steeds meer bij de voorbereiding van beleid, onder meer via het Comité van de Regio's. In dit Comité zitten Nederlandse vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Ook in

Nederland hebben de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen al de mogelijkheid om in een aantal nationale overlegorganen over Europees beleid hun belangen te behartigen.

Naast EU-verplichtingen dient de inrichting en werking van het binnenlands bestuur ook te voldoen aan verdragen van de Raad van Europa zoals het Europees Handvest inzake lokale autonomie. En tenslotte willen provincies en gemeenten in vooral de landsgrensregio's de bestuurlijke samenwerking met Duitse en Belgische lokale en regionale overheden verder verbeteren, waarbij zij steun zoeken van het Rijk voor de verwezenlijking van hun grensoverschrijdende agenda. Dit is bijvoorbeeld voor Limburg een topprioriteit.

Samen werken aan binnenlandse bestuurskracht in Europa

Het Rijk en de medeoverheden hebben van elkaar te onderscheiden verantwoordelijkheden, maar hebben elkaar ook nodig voor een sterk Nederland in Europa. Binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen zijn gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk voor de verplichting tot naleving van Europees recht (Europaproof). Een belangrijk aandachtspunt daarbij is verbetering van de informatie en kennis van de relevante EU-regels bij bestuurders en ambtenaren van medeoverheden. Hier ligt ook een wezenlijk belang van het Rijk, omdat het Rijk door de Europese Commissie kan worden aangesproken op de gevolgen van onvoldoende naleving van EU-regels op decentraal niveau. Ik vind het daarom wenselijk structureel een financiële bijdrage te blijven leveren aan het Kenniscentrum *Europa decentraal*, dat informatie aan medeoverheden verschaft over de relevante Europese regels. BZK financiert dit samen met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen.

Een goede betrokkenheid van gemeenten en provincies organiseren is niet alleen van belang voor het draagvlak maar vooral ook essentieel voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van EU-regels op lokaal en regionaal niveau. Interbestuurlijke samenwerking is noodzakelijk voor een optimale Nederlandse beïnvloeding van de totstandkoming van EU-beleid en een goede uitvoering ervan. De effectenbeoordeling (impact assessment) van EU-regels voor de medeoverheden wordt daarmee in een vroegtijdig stadium eveneens verbeterd. In dit verband wijs ik ook op de uitvoering door VROM van de motie-Meindertsma c.s. (Kamerstukken I, vergaderjaar 2006–2007, XXI-I) betreffende de impact van Europese regelgeving op de ruimtelijke ordening in Nederland. Voortbouwend op de goede bestaande samenwerkingsafspraken wordt dit in de Bestuursakkoorden tussen Rijk, provincies en gemeenten vastgelegd. Daarbij moet aan de randvoorwaarde worden voldaan dat daardoor effectief overheidsoptreden wordt bevorderd en bestuurlijke drukte wordt verminderd. Op specifieke beleidsterreinen van de sectorministeries is de rol van BZK bij de totstandkoming van interbestuurlijke samenwerking overigens in eerste instantie een ondersteunende.

Voorop het terrein van Europees milieubeleid functioneren al interbestuurlijke dossierteams, maar ik zal stimuleren dat een dergelijke samenwerking tussen Rijk en de medeoverheden ook op andere terreinen wordt uitgebreid. Daarnaast vind ik het belangrijk om tussen de lidstaten van de EU informatie en kennis uit te wisselen over de effecten van EU-regels op lokaal en regionaal niveau. De bestaande Europese netwerken zoals het Governancenetwerk en het European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) kunnen daarvoor worden gebruikt. IMPEL heeft recent een toets ontwikkeld om de praktische uitvoer- en handhaafbaarheid van Europese milieuregels te kunnen beoordelen.

Het is mijn taak om bij EU-beleid met consequenties voor gemeenten en provincies een betere verbinding te organiseren tussen het Europese subsidiariteitsbeginsel en het Nederlandse decentralisatiebeginsel. Wat in Nederland lokaal of regionaal kan, doen we daar ook. Op vergelijkbare wijze kijken we naar Europa. De rol die de minister van BZK overeenkomstig de Gemeentewet en de Provinciewet heeft bij de bevordering van decentralisatie geldt onverkort ook voor Europese voorstellen die effect hebben voor gemeenten en provincies (subsidiariteit).

Financiële of administratieve lasten voor gemeenten en provincies bij Europese maatregelen moeten tot een minimum worden beperkt en in verhouding staan tot het te bereiken doel (proportionaliteit). In de fase van beleidsvoorbereiding zal het Rijk samen met de medeoverheden bezien of er sprake is van financiële consequenties voor medeoverheden en op welke wijze die (kunnen) worden gedekt. Analoog aan de nationale situatie moet hiervoor artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet worden toegepast. Toepassing van deze wet gebeurt bijvoorbeeld bij de Europese dienstenrichtlijn.

Een in het oog springend thema is staatssteun op decentraal niveau welke met autonome middelen is bekostigd. Het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden, dat bij BZK is ondergebracht, geleidt provinciale en gemeentelijke staatssteunmeldingen en kennisgevingen – na eventuele inhoudelijke bijstand door sectorministeries tijdens de overlegfase met medeoverheden – door naar de Europese Commissie. Uit het aantal meldingen en kennisgevingen door de jaren heen (8 in 2003, 14 in 2004, 31 in 2005 en 45 in 2006) blijkt dat de EU-staatssteunregelgeving meer en meer doordringt bij de medeoverheden. De verwachting is dat dit aantal nog zal toenemen. Ik streef ernaar de kwaliteit van gemeentelijke en provinciale staatssteunmeldingen en -kennisgevingen door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en informatiewijzers te verbeteren en de meldingen, die via het Coördinatiepunt verlopen, zoveel mogelijk te bundelen. Op decentraal niveau uit rijksmiddelen (specifieke uitkeringen) bekostigde staatssteun blijft in een aantal gevallen op grond van desbetreffende wetgeving (bijvoorbeeld de Wet inrichting landelijk gebied) de verantwoordelijkheid van de vakminister, gezien diens eigenstandige verantwoordelijkheid voor EU-conforme verstrekking van die steun jegens de Europese Commissie. Dit geldt ook voor door de Europese Commissie gefinancierde steun onder rijksprogramma's.

In het uiterste geval dat de inzet van de instrumenten informatieverstrekking, voorlichting en (ambtelijk en bestuurlijk) overleg niet tot correcte naleving van EU-regels door een gemeente of provincie heeft geleid, is er momenteel, op een enkele uitzondering na, geen wettelijk instrumentarium om dat vanuit het Rijk in het Nederlandse algemeen belang af te dwingen. Daarom zal hiervoor, zoals eerder aan de Tweede Kamer is toegezegd, een wetsvoorstel worden ingediend met daarin een bestuurlijk instrumentarium gericht op de naleving van EU-regels door medeoverheden in het geval dat er sprake is van Europese inbreuken, veroordelingen en boetes aan het adres van de Nederlandse Staat. Het wetsvoorstel respecteert zowel de gemeentelijke en provinciale autonomie als het Europese beginsel van Gemeenschapstrouw. Het voorstel faciliteert de medeoverheden daarbij. Overigens moet ook worden voorkomen dat medeoverheden – op hun beurt – er hinder van ondervinden als EU-regelgeving niet tijdig door het Rijk in Nederlandse regelgeving wordt geïmplementeerd. Volgens het Bestuursakkoord *Samen aan de slag* moet in deze nieuwe wet evenwicht tussen beide belangen worden gecreëerd.

Bovengenoemd voorstel regelt de verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden bij niet-naleving van Europese regelgeving. Dit regelt niet de

bevoegdheid van een bestuursorgaan voor de terugvordering van met het EG-recht strijdige staatssteun bij de (particuliere) ontvanger en de uiteindelijke eindbegunstigde van die steun. Daarvoor dient het wetsvoorstel inzake terugvordering staatssteun, dat bij het ministerie van Justitie in voorbereiding is.

Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking

Op bestuurlijk terrein is ook de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden van belang. Immers, een zeventigtal gemeenten en zeven provincies in Nederland grenzen direct aan Duitsland en/of België. Een uniform rijksbeleid gericht op de kansen en knelpunten voor burgers en medeoverheden in onze landgrensregio's is niet zinvol, aangezien de euregionale omstandigheden te verschillend zijn in noord-oost (Groningen/Drenthe), zuidoost (Overijssel, Gelderland en Limburg) en zuiden (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg). Ook hier geldt maatwerk. Decentraal wat kan: de provincies vervullen een intermediaire coördinerende rol voor de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking in de landsgrensregio's. Centraal wat moet: het Rijk zal grensknelpunten op decentraal niveau die veroorzaakt worden door regels en/of beleid van het Rijk aanpakken.

Voor de grensoverschrijdende samenwerking heeft Nederland met de buurlanden bestuurlijke arrangementen mogelijk gemaakt zoals de Anholtovereenkomst met Duitsland aan de oostgrens en de Benelux-overeenkomst aan de zuidgrens. Deze verdragen bieden de mogelijkheid om grensoverschrijdende openbare lichamen (o.a. Eems Dollard Regio, Euregio Rijn-Waal, Eurode) of gemeenschappelijke organen (o.a. Euregio Scheldemond, Gemeenschappelijk Orgaan Baarle) op te richten. In Europa worden deze arrangementen als voorbeelden gezien van goede grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale en regionale overheden. Tevens is er EU-Verordening 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS). Op basis van een EGTS kunnen lidstaten, lokale en regionale overheden en/of andere publiekrechtelijke instellingen grensoverschrijdend binnen de EU concrete samenwerkingsprogramma's of -projecten uitvoeren.

De Raad van Europa: Europees Handvest lokale autonomie

De meeste lidstaten van de Raad van Europa hebben het Europees Handvest inzake lokale autonomie geratificeerd. Dit handvest legt de verdragspartijen, waaronder Nederland, op de regels toe te passen die de politieke, bestuurlijke en financiële autonomie van de lokale gemeenschappen waarborgen. In Nederland is het handvest van toepassing verklaard op zowel gemeenten als provincies. Ik beschouw het Europees Handvest als een belangrijk ijkpunt voor het rijksbeleid aangaande de inrichting en werking van provincies en gemeenten.

Uitvoering van de beleidsvisie door de volgende actiepunten

Acties over beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling:

1. Op basis van de bestuursakkoorden worden over de relatie tussen Rijk en medeoverheden in Europees kader verdere bestuurlijke afspraken gemaakt, voortbouwend op bestaande Europa-afspraken tussen Rijk, VNG en IPO.
2. Als hoeder van de decentrale overheden zet BZK een actieplan in gang om – met andere betrokken partners – beter en eerder in Europese beleidsontwikkeling de gevolgen voor decentrale overheden te analyseren en te voorkomen dat zij bij de uitoefening van hun publieke

taken worden geconfronteerd met onvoorziene, ongewenste en onevenredig grote neveneffecten van Europese regels.

3. BZK stimuleert, in nauw overleg met andere ministeries en de medeoverheden, de instelling van interbestuurlijke dossierteams op nader te bepalen Europese beleidsdossiers.
4. BZK zal in samenwerking met de ministeries die in de andere lidstaten over het binnenlands bestuur gaan het in 2004 opgezette Europese Governancenetwerk benutten om structureler informatie en kennis uit te wisselen over de effecten van EU-regels op lokaal en regionaal niveau.

Acties over uitvoering en naleving van Europese regelgeving:

5. BZK werkt in het kader van de interdepartementale projectgroep implementatie Dienstenrichtlijn (die onder leiding staat van het ministerie van Economische Zaken) aan de invoering van de Europese dienstenrichtlijn in het binnenlands bestuur. Dit gebeurt ook in nauwe samenwerking met de medeoverheden. De invoering dient voor 28 december 2009 gereed te zijn.
6. In de tweede helft van 2007 dient BZK een wetsvoorstel in, dat ten doel heeft een instrumentarium te creëren om – in het uiterste geval – vanuit het Rijk naleving van EU-regelgeving door medeoverheden te borgen. Onderzoeksmateriaal over hoe bepaalde andere lidstaten van de EU met dit thema omgaan, zal hierbij worden betrokken.
7. BZK zorgt voor de nationale uitvoering van de EU-verordening inzake Europese Groepering Territoriale Samenwerking en meldt de getroffen maatregelen aan de Europese Commissie.

Acties over ondersteunen van medeoverheden:

8. BZK is voorstander van een structureler karakter van het Kenniscentrum Europa decentraal en zal hiervoor in 2007 een subsidie-regeling maken.
9. BZK streeft ernaar de kwaliteit van de decentrale autonome staatssteunmeldingen en kennisgevingen door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en informatiewijzers te verbeteren en de meldingen zoveel mogelijk te bundelen.
10. Het Rijk zal samen met de grensprovincies en gemeenten in 2007 een agenda opstellen om de grensoverschrijdende samenwerking in de landsgrensregio's verder te verbeteren. Dat omvat ook de informatievoorziening over de bestuurlijke organisatie en bevoegdheden aan weerszijden van de grens.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst