

# **EUROPAWIJS:**

## **Hoe is de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa en welke factoren spelen daarbij een rol?**



**Foto 1: Berlaymontgebouw Brussel, symbool voor Europa**

**In opdracht van de Radboud Universiteit Nijmegen en ERAC**

**Opgesteld door R.P. Winkels  
(studentnummer 0624527)**

# EUROPAWIJS:

**Hoe is de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa en welke factoren spelen daarbij een rol?**

*Zes Nederlandse gemeenten als case*

**In opdracht van de Radboud Universiteit Nijmegen en ERAC (European Regional Affairs Consultancy) BV Boxtel**



**Radboud Universiteit Nijmegen**



Auteur : Roel Winkels  
Studentnummer : 0624527  
Email : [roelwinkels@hotmail.com](mailto:roelwinkels@hotmail.com)

Eerste lezer : Dr. O.T. Kramsch  
Tweede lezer : Dr. B.M.R. Van der Velde  
Begeleiding : Drs. A. Verhaag

Lichtenvoorde, 29 augustus 2009

## Samenvatting

Bestuurlijke veranderingen in Europa vragen van gemeenten dat zij anders omgaan met Europese wet- en regelgeving, subsidies en Europese samenwerking. Gemeenten krijgen in het Europa van de regio's steeds meer verantwoordelijkheden. Gemeenten geven daar op verschillende wijze invulling aan.

Dit onderzoek met de titel *Europawijs: Hoe is de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa en welke factoren spelen daarbij een rol?* geeft hierop een antwoord.

De doelstelling van deze scriptie luidt als volgt:

**Een analyse op basis van Van Genneps overgangstheorie naar hoe de beleidsvorming is bij 6 Nederlandse gemeenten over Europa en welke factoren daarbij een rol spelen.**

De theoretische achtergrond waarop dit onderzoek steunt zijn de inzichten van de Franse antropoloog Arnold van Gennep. In *Les rites de passage* of overgangsrituelen beschrijft hij veranderingen die het individu of een sociale groepering dient te ondergaan onder invloed van de maatschappij. Het basismodel van elke samenleving bestaat uit een structuur van posities. Elke sociale positie wordt bepaald door de maatschappij en de rituelen begeleiden de verandering of overgang in status van het individu. Op deze informele wijze worden individuen geïnstitutionaliseerd conform de rituelen / regels die de maatschappij stelt. Rituelen kennen niet meer de betekenis uit religieuze geloofsovertuigingen, maar regels die wij nu stellen in een maatschappij hebben nog steeds hetzelfde normatieve gehalte.

Een overgangsritueel geeft aan dat er een tussenfase is, een overgang (liminaliteit, het kernbegrip in de theorie van Van Gennep), waarbij het individu niet meer behoort tot de ene fase waarin hij zat en ook nog niet in de fase waar hij toe gaat behoren. Hij behoort tegelijkertijd tot beide fasen. Het proces van een overgangsritueel bestaat uit drie delen:

*1. Onthechting - preliminariteit; 2. Overgang - liminaliteit; 3. Aansluiting - postliminaliteit.*

Op een andere manier en op een grotere schaal vindt dit proces uit de theorie van Van Gennep ook plaats bij het Europese integratieproces: de lidstaat is geen volledige natiestaat meer en de Unie is nog geen volledige supranationale staat. Men zit in een soort transitiefase. Met de oprichting van het Comité van de Regio's heeft de Europese Unie een speciale positie gecreëerd voor de decentrale overheden. Het integratieproces vindt daardoor niet alleen meer plaats via nationale (centrale) overheden, maar ook rechtstreeks tussen de Europese Unie en decentrale overheden (= Europeaniseringsproces). De hiërarchische natiestaatstructuur van centrale overheid (rijk) naar decentrale overheid (provincie, regio en gemeente) is nog steeds aanwezig in elke lidstaat en verandert hiermee niet, ondanks de supranationale overheid, de Europese Unie. De vraag is in hoeverre deze structuur drempels (= limen in het Latijn, zie liminaliteit) opwerpt voor gemeenten bij de acceptatie van het Europese integratieproces. Gemeenten denken verschillend over Europa. De vorm waarin de natiestaat is opgebouwd ("het Thorbecke-huis") vormt daarbij een belemmering. Deze structuur heeft invloed op het Europese denken bij gemeenten. De natiestaat is een overblijfsel uit de moderne tijd, een "invented tradition", en grenzen stellen en het opwerpen van barrières tussen zij en wij, tussen jij en ik, lijkt ook van invloed te zijn op het Europese gemeentelijke beleid. Het lijkt erop dat natiestaatgrenzen het institutionele vehikel zijn

van de symbolische grenzen die onszelf van de ander of de anderen scheiden. Gemeenten kunnen met betrekking tot Europa, in drie delen, naar de fasen van Van Gennep, onderscheiden worden:

1. Gemeente X: Past alleen de verplichte wet- en regelgeving toe (voor de drempel).
2. Gemeente Y: Naast de verplichte wet -en regelgeving, maakt men gebruik van de subsidie-mogelijkheden (op de drempel).
3. Gemeente Z: Europa maakt integraal deel uit van het gemeentebestuur. De gemeente is Europees: de kennis over Europa is verankerd in beleid (wet –en regelgeving) en men legt nadruk op het benutten van kansen: naast subsidies werkt men internationaal samen (over de drempel).

In het onderzoek zijn zes Nederlandse gemeenten onderzocht en geanalyseerd op hun beleid met betrekking tot de mate van implementatie van Europese wet- en regelgeving, integrale beleidsaanpak met betrekking tot Europa en het discours over Europa. Daarbij is gekozen voor het benaderen van drie grote gemeenten (boven de 100.000 inwoners) en drie kleine gemeenten (tot 60.000 inwoners). De geografische ligging van gemeenten is zo gekozen, dat (1) een grote en een kleine gemeente relatief ver weggelegen zijn van de (staats)grenzen, (2) een grote en een kleine gemeente gelegen in het midden van het land en (3) een grote en een kleine gemeente dicht gelegen bij de Belgisch/Duits-Nederlandse grens.

Het onderzoek van de 6 Nederlandse gemeenten laat op de terreinen Europese wet- en regelgeving, Europese subsidies en Europese samenwerking zien:

1. Gemeenten passen Europese wet- en regelgeving toe, soms minimaal, maar Europese wet- en regelgeving wordt niet bewust negeert of niet toegepast;
2. Subsidies worden aangevraagd op basis van een concrete aanleiding bijvoorbeeld een project, omdat er bestuurlijke aandacht voor bestaat of gewoon pragmatisch: het geld is er.
3. Samenwerking heeft twee aspecten ideëel en invloed laten gelden. Bij kleine gemeenten is samenwerking ideëel en kleine gemeenten maken minder gebruik van beïnvloedingskanalen. Grote gemeenten hebben veelal een actieve lobby en soms zelfs een lobbykantoor in Brussel.

Als gemeenten niet helemaal voor Europa kiezen en zich blijven richten op Den Haag en niet op Brussel, blijven de grenzen drempels vormen en ondermijnen de eenheid van de Europese Unie. Het loslaten van oude partners betekent het overschrijden van drempels en gebruik maken van nieuwe mogelijkheden en inzichten. Europa is de nieuwe “invented tradition” een nieuwe legitimatie op basis van gemeentelijke beleidsdocumenten en acties is nodig. Tot nu toe staan de meeste gemeenten tussen fase 1 (voor de drempel) en fase 2 (op de drempel).

Ik wil eindigen met een citaat van Victor Hugo die 150 jaar geleden in zijn politieke ideeën reeds sprak over een Europa zonder grenzen:

“Plus de frontières! Le Rhin à tous! Soyons la même République, soyons les États-Unis d’Europe, soyons la fédération continentale, soyons la liberté européenne, soyons la paix universelle!” (Toespraak voor de Assemblée nationale, 1 maart 1871).

## Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie met als onderwerp de beleidsvorming van zes Nederlandse gemeenten over Europa en de factoren die daarbij een rol spelen. Deze scriptie vormt de afsluiting van het masterprogramma sociale geografie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Het Europese proces van éénwording, hoe men in geïnstitutionaliseerde vorm probeert eenheid te creëren op politiek, economisch en vooral sociaal vlak, is een zeer interessant onderwerp. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ik voor de mastervariant *Europe: Governance, Borders and Identities* heb gekozen. Na in mijn bachelorscriptie de **externe grenzen** van Europa bestudeerd te hebben in “European Neighbourhood Policy (ENP): Postkoloniale tegenstelling?” heb ik nu een onderwerp gekozen dat de **interne mentale grenzen** bij gemeenten bestudeerd.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken: mijn mentor Olivier Kramsch binnen de Radboud Universiteit en mijn begeleider binnen mijn stagebedrijf ERAC, Anne Verhaag. Helaas vertrok Anne bij ERAC en daarmee ook de interesse binnen het bedrijf voor mijn scriptie. Als gevolg daarvan heeft de student het stageproject afgesloten. De naam ERAC is op het voorblad blijven staan, omdat het een gezamenlijk gekozen onderzoeksonderwerp betrof en ik op het ERAC-kantoor in Boxtel een aantal maanden ervaring heb opgedaan die waardevolle inzichten bood in het Europese subsidiewerkveld.

Veel dank ben ik verschuldigd aan de geïnterviewde medewerkers van de verschillende gemeenten die bereid waren om te vertellen over hun gemeente en de gemeentelijke beleidsvisie over Europa. Bovendien filosofeerden zij graag mee over het Europees gemeentelijk proces van europeanisering. Daarbij gaat mijn bijzondere dank uit naar de heer J. Schreuder, subsidiecoördinator bij de gemeente Zaanstad, die zich zelfs verdiept had in de theoretische achtergrond waarop dit onderzoek gebaseerd is. Tevens had hij een zeer interessante kijk op de ontwikkelingsrichting van gemeenten met betrekking tot Europa. Ook de vertegenwoordigers van het Kenniscentrum Europa Decentraal en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bedank ik voor hun bijdrage aan deze scriptie.

Tenslotte ben ik mijn ouders bijzonder dankbaar voor hun ondersteuning en troost, wanneer het even niet ging met de scriptie en zeker in de periode waarin mijn oma overleed, wat voor henzelf ook een moeilijke tijd is geweest.

Roel Winkels  
Augustus 2009

## Inhoudsopgave

## Samenvatting

## Voorwoord

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding .....</b>	<b>8</b>
1.1 Achtergrond .....	8
1.2 Probleemstelling.....	12
1.2.1 Doelstelling.....	12
1.2.2 Vraagstelling.....	13
1.2.3 Operationalisering van centrale begrippen.....	13
1.3 Wetenschappelijk belang van het onderzoek .....	15
1.4 Maatschappelijk belang van het onderzoek.....	15
1.5 Onderzoeksopzet en methodologie.....	16
1.6 Leeswijzer.....	16
1.7 Onderzoeksmodel.....	17
<b>Hoofdstuk 2 Theoretisch kader.....</b>	<b>18</b>
2.1 Inleiding.....	18
2.2 Les rites de passage: een introductie.....	19
2.2.1 Liminaliteit.....	20
2.2.2 Territoriale passage.....	22
2.2.3 Communitas.....	24
2.3 Les rites de passage: verschuiving van modern naar postmodern en de link met andere theorieën.....	26
2.3.1 De modernistische denkwijze.....	26
2.3.2 De nadelen van een modernistische denkwijze.....	27
2.3.3 De postmodernistische denkwijze.....	27
2.3.4 Liminality en governmentality.....	28
2.3.5 De postmoderne maatschappij.....	30
2.4 Conclusies.....	31
<b>Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodiek.....</b>	<b>34</b>
3.1 Inleiding.....	34
3.2 Oriënterend onderzoek.....	34
3.3 Afbakening van het onderzoek.....	35
3.4 Opzet van onderzoek.....	37
3.5 Wijze van analyseren .....	39
<b>Hoofdstuk 4 Nederlandse of Europese gemeenten?.....</b>	<b>41</b>
4.1 Inleiding.....	41
4.2 Nederlandse gemeenten en Europa .....	43
4.2.1 De gemeente als institutie.....	43
4.2.2 De veranderende rol van gemeenten.....	44

4.2.3 Het belang van Europa voor gemeenten.....	45
4.2.4 Europa in drie verschijningsvormen.....	47
4.3 De zes geselecteerde gemeenten.....	49
4.3.1 Interview gemeente Harenkarspel.....	50
4.3.2 Interview gemeente Zaanstad.....	53
4.3.3 Interview gemeente Zeist.....	58
4.3.4 Interview gemeente Utrecht.....	61
4.3.5 Interview gemeente Echt-Susteren.....	67
4.3.6 Interview gemeente Maastricht.....	70
4.4 Een vergelijking van onderzochte gemeenten.....	74
4.5 Interviews koepelorganisaties.....	77
4.6 Terugblik aan de hand van de interviews met KED en VNG op de resultaten van de interviews met 6 Nederlandse gemeenten.....	82

## **Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen.....84**

### **Bronvermelding**

### **Bijlage I: Namenlijst respondenten**

### **Bijlage II: Interviewvragen**

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### Abstract

Waar staat het Nederlandse openbaar bestuur in het Europese integratieproces? Een belangrijke factor in dit proces zijn de gemeenten in Nederland. Door de toenemende Europeanisering krijgen lokale en regionale overheden steeds meer te maken met Europese wet- en regelgeving, subsidies en Europese samenwerking. Vanuit de Rijksoverheid en koepelorganisaties als Europa Decentraal, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) wordt door middel van rapporten, lezingen en workshops het belang van Europa (Europese Unie) voortdurend benadrukt. Des te meer, omdat de centrale overheid (Rijksoverheid) van elke EU-lidstaat door de EU verantwoordelijk gesteld wordt voor fouten van lokale en regionale overheden. Toch hangt de mate van beleidsvorming over Europa af van de gemeente zelf. Althans, zo lijkt het. Dit gaat veranderen, want gemeenten kunnen voortaan rechtstreeks aangesproken worden door de EU bijvoorbeeld bij staatssteun of aanbesteding. Met alle mogelijke (financiële) consequenties van dien, wanneer de gemeente daar onvoldoende aandacht aan besteedt. Kennis over Europa is van wezenlijk belang. Een Nederlandse gemeente is immers ook een Europese gemeente en een belangrijk doorgeefluik van informatie naar haar burgers, naar haar gemeenschap en omgekeerd. Vandaar de centrale vraag in de titel van deze scriptie:

**Hoe is de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa en welke factoren spelen daarbij een rol?**

### 1.1 Achtergrond

De natiestaat met duidelijk afgebakende grenzen, met nationale wetten en regels en met een centraal geleide overheid is aan het vervagen. De gebeurtenissen tijdens de Tweede Wereldoorlog hebben geleid tot een verandering in het denken in Europa (“Nooit meer oorlog”). De bundeling van nationale krachten werd het nieuwe devies. Dit heeft geleid tot de Europese Unie (EU). Één van de gevolgen daarvan is dat elke lidstaat te maken heeft gekregen met een nieuwe bestuurslaag. Dat brengt kansen, maar ook bedreigingen (terminologie SWOT-analyse) met zich mee.

De overkoepelende bestuurslaag heeft de voorwaarden geschapen voor de ‘éénwording’ van Europa. Dit heeft onder andere geleid tot één economische markt met een groot afzetgebied. Een (handels)land als Nederland profiteert ten volle van het wegvallen van de grenzen. Vrijheden als onbelemmerd kunnen reizen, wonen, werken en studeren in Europa zijn voor ons vanzelfsprekend geworden. Een ander voordeel is dat men met andere EU-lidstaten beter in staat is om grensoverschrijdende en wereldomvattende problemen het hoofd te bieden (Kenniscentrum Europa Decentraal, 2006: 5).

Aan de andere kant leidt de extra bestuurslaag tot een verschuiving van bevoegdheden met betrekking tot wet -en regelgeving en vraagt het om een Europees bewustwordingsproces (een Europees denken) bij de overheid op gemeentelijk, regionaal, provinciaal en landelijk niveau (De Rooij, 2003: 1). De rol van “Brussel” neemt toe. Dit proces wordt ook wel aangeduid met de term europeanisering (De Rooij: 15-18) (Zie voor verdere uitleg van het begrip, §1.2.3 Operationalisering van centrale begrippen). Daarnaast geldt dat er meer noodzakelijke



afstemming tussen internationale, nationale, provinciale en regionale overheidsorganen dient plaats te vinden. Dit maakt het besturen er niet altijd makkelijker op. Om een voorbeeld van de impact van die verandering voor het bestuur te geven: de Bondsrepubliek Duitsland kent een overheidsstructuur met vijf bestuurslagen, namelijk: de Bundesregierung (centrale regering), Bundesländer (deelstaten), Bezirke (provincies), Kreise (stadsdistricten) en Gemeinden (gemeenten) (Hötzel, Schulz en Streich, 2007-2008). En daar is dus een supranationale (zesde) bestuurslaag bijgekomen, de Europese Unie.

De hiërarchie tussen de bestuurslagen zelf is ook aan het veranderen. Vanuit de natiestaat-gedachte kende de nationale bestuurstructuur een rijksoverheid die de provincies aanstuurde en de provincies de gemeenten en de gemeenten de lokale bevolking (kenmerk van een gedecentraliseerde eenheidsstaat) (De Rooij, 2003: 1). Deze bestuurstructuur is nog steeds aanwezig, maar tegenwoordig zijn dwarsverbanden mogelijk die van nationale overheid naar gemeenten leiden (en omgekeerd) of van de Europese Unie naar gemeenten (en omgekeerd). Dit is het gevolg van het beleid



Foto 2: Spraakverwarring door toename van bestuurslagen?

van de EU: “het Europa van de regio’s” (McNeill, 2004: 69). Daarmee verandert de rol van provincies en gemeenten. Zij krijgen meer verantwoordelijkheden, meer rechten en plichten in Europa, zonder dat de nationale overheid een sleutelrol vervult (De Rooij, 2003: 26-27). Dit draagt niet bij aan de inzichtelijkheid van het besturen, want wie is aansprakelijk wanneer gemeenten en/of provincies hun verantwoordelijkheden niet nemen? Is het duidelijk waar de rol van een gemeente met betrekking tot Europa ophoudt en waar de rol van de provincie of het Rijk begint?

Overigens is het wel zaak om voorzichtig te zijn om veranderingen in politiek-bestuurlijke instituties geheel toe te schrijven aan de EU en de europeanisering (extern besluiten). Veranderingen op gemeentelijk niveau kunnen ook het gevolg zijn van een intern besluit. Zo zou een gemeente met een andere gemeente kunnen samengaan, omdat men te weinig capaciteit heeft om een goed gemeentelijk beleid te kunnen voeren.

Naast een verandering in de hiërarchie van de bestuurstructuren vindt er een andere ontwikkeling plaats. Het fenomeen van de terugtrekkende overheid, ook ingegeven door “Europa”, en verschijnselen als het internet en globalisering hebben invloed op de (in theorie) exclusieve beslissingsbevoegdheid van een natiestaat (De Rooij, 2003: 1). De (Rijks)overheid zoekt naar nieuwe vormen van bestuur. Meer taken worden overgedragen aan (deels) geprivatiseerde overheidsinstellingen en andere bedrijven. Ook dit heeft gevolgen voor de manier waarop de overheid kan besturen; haar invloed wordt hier mee ingeperkt. Deze ontwikkelingen worden ook wel aangeduid met de term neoliberalisme. Deze politieke stroming gaat er vanuit dat de markt van vraag en aanbod beter te regelen is door deze vrij te geven en dus te ontdoen van te veel bemoeienis van de overheid (Trouw, 2008).

De belangen van lidstaten en de Europese Unie lopen niet altijd parallel. Dit komt onder andere doordat er naast de nationale wet- en regelgeving, ook (een vaak afzonderlijke) Europese wet- en regelgeving bestaat. De wet- en regelgeving in een lidstaat van de Europese Unie wordt steeds vaker bepaald door Brussel. Meer dan de helft van de wet- en regelgeving die gemeenten, provincies en waterschappen uitvoeren komt direct of indirect uit Brussel (Binnenlands Bestuur, 2009: 12) Dit kan met elkaar in strijd zijn. Het kan zelfs voorkomen dat een land ‘overstemd’ wordt door de EU om bepaalde wet- en regelgeving aan te scherpen en/of over te nemen. Doordat op lokaal niveau (provinciaal, regionaal en lokaal) het ambtelijk apparaat steeds meer te maken krijgt met Europese wet –en regelgeving, dient men hier ook steeds meer rekening mee te houden. De echte implementatie van wetten en regels gebeurt op lokaal, op gemeentelijk, niveau. Op de “werkvloer” worden wetten en regels pas echt zichtbaar. De bestuurders en ambtenaren zijn in dienst van de (lokale) gemeenschap. En in hoeverre sluiten de belangen van de overheid op lokaal niveau en van de achterban - de inwoners, de burgers - aan op de besluiten van “Europa”? Daarnaast geldt dat deze belangen niet altijd strijdig met elkaar hoeven te zijn, maar elkaar kunnen aanvullen. Alleen het besef van en de kennis over Europese wet- en regelgeving blijven vaak achter bij de ontwikkelingen. Dit wordt deels veroorzaakt door “de gecompliceerdheid van de wetgeving, deels door de onbekendheid met de wetgeving en deels doordat de wetgeving slecht aansluit bij de heersende cultuur van decentrale overheden” (Hilterman, 2000: 2). Aan de andere kant wordt vanuit hogere overheden juist gestimuleerd om meer met “Europa” te doen.

‘Europaproof worden is een must voor iedere gemeente.’ Hiermee opent de publicatie *Handreiking Gemeenten Europaproof* uit 2006 van Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In tegenstelling tot wat de term doet vermoeden (proof houdt in “bestand tegen”) is het juist het streven naar een betere acceptatie en implementatie van “Europa” bij nationale overheden. Daarom is de term Europabewust van de Unie van Waterschappen een betere term. Om Europabewust te zijn is er in sommige overheidsorganisaties een wegwijzer ontworpen die concrete aanbevelingen doet over de manier waarop een overheidsorganisatie Europabewust kan worden (en blijven). Dit geldt niet alleen vanuit de kant van de organisatie, maar vooral vanuit de mensen die werkzaam zijn in de organisatie. Het zich eigen maken van “Europa” veronderstelt dat een overheidsorganisatie bekend is met de bedreigingen en risico’s van het niet voldoen aan de Europese wet- en regelgeving, maar ook nadrukkelijk met de kansen die Europa biedt. Het veronderstelt tevens dat overheden hun organisatie zodanig inrichten dat kansen optimaal worden benut en dat tijdig op bedreigingen en risico’s wordt geanticipeerd en gereageerd. Overheden zullen dan maatregelen moeten nemen (Unie van Waterschappen, 2007: 11-13). Het overgaan tot implementatie van beleid, het aanvragen van subsidies en het uiteindelijk uitvoeren wordt op allerlei manieren door de EU gestimuleerd. Vanuit de EU kent dit stimuleringsproces twee kanten: het “stok en wortel”-principe; het straffen (wanneer de overheid afwijkt van wat de EU verlangt) en het belonen (het stimuleren van Europese samenwerking en Europese subsidies).

Bij een mogelijke implementatie van Europabewust handelen kan een overheidsorganisatie de volgende stappen doorlopen (Unie van Waterschappen, 2007: 13):

- Op de eerste plaats moeten de te nemen maatregelen vastgesteld worden in een plan om conform Europa te gaan werken en handelen.
- Vervolgens moeten de gekozen maatregelen in de organisatie worden geïmplementeerd.

- Later zal moeten worden getoetst of de maatregelen het gewenste effect hebben; of er inderdaad conform “Europa” wordt gewerkt en gehandeld.
- Wanneer uit de toetsing blijkt dat de doelstellingen niet worden gehaald, kunnen acties worden uitgezet om de resultaten te verbeteren.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft aan dat “Europa” nog geen integraal onderdeel is van het beleid van veel gemeenten. Dit in tegenstelling tot het beleid van de Europese Unie om de nationale overheden te stimuleren meer bevoegdheden over te dragen aan gemeenten en provincies. Deze decentrale overheden hebben richting “Europa” meer verantwoordelijkheid om in hun beleid rekening te houden met de gevolgen van Europese wet- en regelgeving. Aan het überhaupt tot besluitvorming over Europa komen gaat nog een belangrijk proces vooraf. Dit is een denkproces bij ambtenaren en bestuurders hoe men tegen “Europa” aankijkt. Daarnaast geldt dat de definitie rond Europa-proof, -bewust, -wise, -minded, etc. bij veel (gemeente)organisaties een andere invalshoek kent. Dit onderzoek vindt plaats in het “voortraject” van Europabewust.

In dit onderzoek wordt in kaart gebracht wat op gemeentelijk niveau de factoren zijn in het besluit van bestuurders en ambtenaren om wel of geen actief Europees beleid te ontwikkelen en de mate waarin dat gebeurt. Op gemeentelijk niveau zijn het de bestuurders die het beleid bepalen, rekeninghoudend met de belangen en doelstellingen van de organisatie en van de burgers, de inwoners en de ambtenaren die dit beleid uitvoeren. De rol van een gemeente is het om op beleidsterreinen zoals milieu, werkgelegenheid, vervoer, regionaal economisch beleid, voorwaarden te scheppen die bijdragen aan een gunstig leefklimaat voor haar bevolking in de betreffende gemeente (Van Wonderen / Research voor Beleid, 2004: ¶ Het belang van Europa voor lokaal beleid). Bovendien heeft een gemeente een taak bij het implementeren van wet- en regelgeving ingegeven vanuit de nationale en Europese overheid.

Daartoe ontwikkelt de gemeente een lokaal beleid. Beleid is “de wijze van behandeling van een zaak met betrekking tot de gevolgde of te volgen beginselen of gedragslijn” (van Dale, 2008). Dit is een continu proces. Het gaat hier niet alleen om specifieke wet- en regelgeving (de stok) die vanuit Europa opgelegd wordt, maar meer om integraal beleid (wat leidt tot de wortel) waar Europa in opgenomen is. Bestuurders onderschrijven het belang van een versterkte internationale oriëntatie weliswaar, maar de koppeling tussen de internationale dimensie en beleidsontwikkeling is in de praktijk nog beperkt. Bij al het nieuw te ontwikkelen beleid zou feitelijk de vraag gesteld moeten worden op welke manier Europese relaties kunnen bijdragen aan het realiseren van de inhoudelijke doelstellingen. Europa moet een geïntegreerd onderdeel worden van de dagelijkse werkzaamheden van bestuurders en ambtenaren.

### **Concluderend:**

Er is sprake van een directe lijn tussen Europa en gemeenten. De wet- en regelgeving van de Europese Unie is steeds meer van toepassing op het gemeentelijk beleid. Desondanks ontbreekt bij veel Nederlandse gemeenten de kennis en vooral de acceptatie met betrekking tot Europese wet- en regelgeving. Althans, dit is het beeld dat geschetst wordt door organisaties als het Kenniscentrum Europa Decentraal. Dit heeft uiteraard consequenties (bijvoorbeeld het terug moeten betalen van subsidies en schadeclaims).

Er zijn beleidsinstrumenten als Europaproof/Europabewust ontwikkeld om beter met Europese wet- en regelgeving om te gaan en toch zijn lang niet alle gemeenten in Nederland zo

Europa-“wijs”. Hoe komt dat? Wat bepaalt dat gemeenten (extern) en bestuurders en ambtenaren van gemeenten (intern) doet besluiten om “Europa” wel of niet actief in het beleid op te nemen? Bij passiviteit druist dit in tegen het basisprincipe van Europa. Europa staat voor toegankelijkheid en het overschrijden en laten verdwijnen van grenzen; passiviteit leidt juist tot barrières.

De theorie die bij dit onderzoek gebruikt wordt is een concept van de Franse antropoloog en etnoloog Arnold van Gennep. In *Les rites de passage*, of overgangsrитуelen, beschrijft hij “het rituele proces dat hoort bij de verplaatsing van mensen van de ene sociale status naar de andere.” Bijvoorbeeld de puberteit is een overgangsfase tussen kind zijn en volwassen worden. Van Gennep onderscheidt drie fases in zijn theorie, waarin de liminale fase het draaipunt vormt. In het geval van de puber kan gezegd worden dat hij geen kind meer is, maar ook nog geen volwassene. *Les rites de passage* heeft sinds de jaren 80 van de vorige eeuw ook aan populariteit gewonnen buiten de antropologie en wordt ook in de sociale geografie als een nuttige theorie beschouwd om overgangprocessen te beschrijven en te analyseren (Holm, 1994: 1).

Dit hoofdstuk is begonnen met het beschrijven van de natiestaat en de vervaging van de grenzen van de natiestaat en de daarvoor in de plaats komende supranationale staat: de Europese Unie. In de gedachten van Van Gennep betekent dat: de Europese Unie bevindt zich op dit moment in de liminale fase; de lidstaat is geen volledige natiestaat meer en de Unie is nog geen volledige supranationale staat. Een soort transitiefase als het ware. Op kleine schaal vind je - zoals boven beschreven - dit fenomeen ook terug: een gemeente die zich niet bezig houdt met Europese zaken, een gemeente die op een paar terreinen actief is met betrekking tot Europa en een gemeente die Europa als een geïntegreerd onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden ziet. In werkelijkheid is deze indeling van gemeenten een stuk gecompliceerder, maar het geeft de uitersten aan. De theorie en dit onderzoek beschrijven en analyseren deze drie fasen om zo te ontdekken hoe de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa is en welke factoren daarbij een rol spelen.

## **1.2 Probleemstelling**

### **1.2.1 Doelstelling**

Uitgangspunt van dit onderzoek is de mate waarin ambtenaren en bestuurders betrokken zijn bij de Europese beleidsvorming in hun gemeente. Dit dient in dit onderzoek ook gekwantificeerd te worden. De factoren die daarop van invloed zijn geven inzicht en verklaren die betrokkenheid.

De doelstelling van dit scriptieonderzoek luidt als volgt:

“Een analyse op basis van Van Genneps overgangstheorie naar hoe de beleidsvorming van 6 Nederlandse gemeenten over Europa is en welke factoren daarbij een rol spelen.”
---

## 1.2.2 Vraagstelling

### Centrale onderzoeksvragen:

Te kwantificeren:

- Hoe bewust zijn gemeenten zich van nut en noodzaak van Europa in beleidsvorming?

Te verklaren:

- Welke factoren spelen een rol in de beleidsvorming van gemeenten over Europa?

Deze hoofdvragen kunnen onderverdeeld worden in een theoretische vraag en in drie empirische vragen.

Theoretische vraag:

- Hoe ziet een gemeente de “ruimte” (op groter schaalniveau, maar vooral op Europees niveau) en hoe wordt deze gerepresenteerd en verbeeld? (Welk perspectief/motief speelt een rol bij de visie over Europa?)

Empirische vragen:

- Wat betekent Europa “voor” gemeenten? En hoe komt dit tot uiting in het gemeentelijke beleid?
- Is er voldoende besef van het belang van Europa?
- Wat is de invloed van de grens op het Europese denken van gemeentebestuurders- en ambtenaren? (Naarmate een gemeente dichterbij de grens ligt, denkt men dan in de gemeentelijke organisatie ook meer grensoverschrijdend?)

## 1.2.3 Operationalisering van centrale begrippen

In dit onderzoek wordt de term “Europa” regelmatig gebruikt. Hoewel feitelijk onjuist - Europa is groter dan het grondgebied van de Europese Unie - wordt hiermee het Europa bedoeld dat deel uitmaakt van de Europese Unie. Een aantal begrippen zijn in het bovenstaande deel gehanteerd en worden ook verder in deze scriptie gebruikt.

Daarom wordt ter verduidelijking hieronder een specificatie van centrale begrippen gegeven:

**Europeanisering:** Een serie processen die tot gevolg hebben dat de Europese Unie een structureel element wordt in politiek-bestuurlijke instituties in een natieraat (De Rooij, 2003: 16).

**Europese integratie:** Het afstemmen van het nationale beleid op het Europese collectieve beleid gedragen door alle lidstaten van de Europese Unie. Een concreet uitvloeisel daarvan is het instellen van een supranationale bestuurslaag van politiek, bestuur en recht op basis van een Europese grondwet om gezamenlijke doelen te realiseren (De Beus en Pennings, 2004: 196).

(Europeanisering en Europese integratie hebben veel met elkaar te maken. De twee definities zijn echter apart opgenomen in deze scriptie, omdat Europeanisering vooral het microperspectief van decentrale overheden

benadrukt en Europese integratie het macroperspectief van de natiestaat benadrukt).

**Europaproof:** Gemeenten zijn Europaproof als ze voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. “Europa” dient een integraal onderdeel van het gemeentelijk beleid te zijn. Bestuurders en ambtenaren dienen zich bewust te zijn van het feit dat de Europese wet- en regelgeving van invloed is op de gemeentelijke activiteiten. Ook dienen zij de kansen die Europa biedt te benutten. Op deze wijze kan een gemeente optimaal de naleving van Europese regels garanderen. (Kenniscentrum Europa Decentraal, 2006, 2008).

**Europabewust:** Feitelijk een soortgelijke term als Europaproof. ‘Europa-proof’ impliceert echter dat organisaties geen gevolgen ondervinden van eventuele beroeps- en bezwaarprocedures als zij handelen naar de letter van de wet. In de praktijk blijkt dat deze garantie zelfs niet voor het naleven van de Nederlandse wet kan worden gegeven. Europabewust is een term van de Unie van Waterschappen en is minder zwaar beladen. Met Europabewust moet het Europa-denken en -handelen in de waterschapsorganisatie worden opgenomen en geborgd. Dit moet o.a. leiden tot optimaal gebruik maken van Europese mogelijkheden, het kennen van de relevante regels en het juist toepassen van deze regels; het meenemen van de Europese regelgeving en de juridische kennis daadwerkelijk in de besluitvorming en het monitoren hierop. Gemeenten dienen een beleidskader te ontwikkelen, projecten aan te vragen, de Europese wet- en regelgeving toe te passen en te participeren in Europese samenwerking die gemeentelijke doelstellingen realiseert om Europabewust genoemd te worden (Unie van Waterschappen, 2007: 12).

**Gemeente:** “De gemeente is, na de rijksoverheid en de provincie, de kleinste zelfstandige bestuurseenheid in het Nederlandse staatsbestel” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009: ¶ Wat is de gemeente). De gemeente wordt in deze studie beschreven vanuit een institutionele benadering. Instituties worden gedefinieerd als de gewoonten, regels en procedures die het gedrag van individuen en groepen ten opzichte van elkaar bepalen (Schneider en Aspinwall, 2001: 1).

**Beleid:** De wijze van behandeling van een zaak met betrekking tot de gevolgde of te volgen beginselen of gedragslijn (van Dale). Voorwaarden, doelstellingen, middelen en wensen van de lokale bevolking en andere partijen (regio, provincie, nationale overheid, Europa, wereld) vastgelegd in een gemeentelijk beleidskader waarbij ambities aan resultaten gemeten worden en een inhoudelijke bijdrage leveren aan de lokale ruimtelijke, economische en sociale ontwikkeling. Dit lokale beleid kan aangeduid worden als discours.

### 1.3 Wetenschappelijk belang van het onderzoek

In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar twee dimensies:

1. *De verhouding Europese Unie en gemeenten (en omgekeerd)*: Er is nog relatief weinig wetenschappelijke literatuur beschikbaar over de mate waarin de EU is doorgedrongen in het nationale bestuurlijke systeem (De Rooij, 2003: 1). De regels komen voor een belangrijk deel in toenemende mate niet meer uit Den Haag, maar uit Brussel. Brussel heeft dus direct effect op subnationale overheden. Het is interessant hoe Europa bij de decentrale overheid, in dit geval 6 gemeenten, opgebouwd, gepresenteerd en verbeeld wordt. Uit een analyse van de zes case-gemeenten moet blijken of deze gecategoriseerd kunnen worden en welke gedragsmodellen met betrekking tot de EU te onderscheiden zijn.
2. *Indirect, verhouding nationale en subnationale overheid (en omgekeerd)*: De EU maakt de regio's in haar beleid belangrijker en dit heeft gevolgen voor de verhoudingen tussen regionale overheden en nationale overheid. Interessant is te zien hoe door Europese integratie de positie van de nationale overheid is aangetast, doordat de EU invloed heeft op het hele nationale bestuurlijke systeem. Omdat subnationale overheden hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de nationale overheid, kan de positie van de subnationale overheden als maatstaf dienen (De Rooij, 2003: 1). Hoe gaat dit proces zich ontwikkelen?

### 1.4 Maatschappelijk belang van het onderzoek

In het algemeen geldt dat de nationale regeringen die deel uit maken van de Europese Unie steeds meer (beslissings)bevoegdheden overdragen aan Brussel. De Europese Unie brengt met het Europa van de regio's een schaalverkleining vanuit Europees perspectief op gang, maar een schaalvergroting voor gemeenten. Regio's hebben meer rechten en plichten gekregen zowel nationaal als internationaal (Europees). Regio's, in de vorm van provincies, gemeenten en steden, zijn beter in staat om Europa bij de burger te brengen en de burger bij Europa. Op het kleinste overheidsniveau, de gemeente, zullen burgers het beleid van de EU (en daarmee ook nationaal) met de wet –en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld water –en milieuriichtlijnen, subsidieregelingen, sociaal beleid pas echt voelen. De gemeente is als laagste overheidsinstantie dé plek waar de burger mee in aanraking komt, hetzij om een nieuw paspoort aan te vragen of een bouwvergunning, etc. Op nationaal niveau zal Europa meer abstract blijven, maar zal het ook het denken vanuit de natiestaat stimuleren. De Europese Unie maakt in toenemende mate deel uit van ons leven. Burgers hebben daarom steeds vaker met de EU te maken. Toch blijkt uit allerlei studies dat Europa nauwelijks leeft onder de Nederlandse bevolking. Zeker niet onder jongeren, de “toekomstige” Europeanen. In aanloop naar de Europese verkiezingen van 4 juni 2009 hebben de Nationale Jeugdraad (NJR) en het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) onderzoek gedaan naar jongeren en hun interesse in Europa. In het rapport ‘Jong in Europa’, gehouden onder 600 middelbare scholieren, blijkt dat slechts één op de drie Nederlandse jongeren weet waar de Europese Unie zich mee bezig houdt. Ondanks de desinteresse voelen zeven van de tien jongeren zich wel Europeaan. Veel jongeren zien zelfs specifieke taken weggelegd voor de EU, zoals het stimuleren van sport -en muziekactiviteiten en ook een betere bestrijding van jeugdwerkloosheid (4 op de tien). Europa leeft niet onder jongeren; “driekwart van de jeugd heeft nog nooit naar informatie over ‘Brussel’ gezocht en iets meer dan de helft heeft daar ook helemaal geen behoefte aan” (Nationale Jeugdraad, 2009).

Over de Europese Unie bestaat een ongenueanceerd beeld. Ook zelf heb ik een enigszins negatief beeld over de EU en vooral met betrekking tot de regelzucht uit Brussel. Met die achtergrond wil ik daarom een bijdrage leveren aan het verduidelijken waarom de EU belangrijk is voor de Nederlandse burgers.

## **1.5 Onderzoeksopzet en methodologie**

Deze scriptie is een verkennende studie. Het is de bedoeling om inzicht te krijgen welke factoren op gemeentelijk niveau van invloed zijn op het besluit van bestuurders en ambtenaren om wel of geen actief Europees beleid te ontwikkelen. Een aantal factoren zal allang bekend zijn, maar in dit onderzoek wordt geprobeerd de meest belangrijke factoren te inventariseren die specifiek gericht zijn op Europa. Daarnaast gaat het ook om de mate van betrokkenheid bij het Europese beleid. Voor de lezer is het belangrijk om te melden dat de inhoud van Europese wet – en regelgeving, subsidies en samenwerking in deze scriptie niet wordt behandeld. Centraal staan de gedragskenmerken van Europees beleid. Wordt Europese wet- en regelgeving toegepast, wordt gebruik gemaakt van Europese subsidies of wordt Europees samengewerkt? Of waarom niet?

Het onderzoek is op te delen in drie fasen.

De eerste fase betreft het opstellen van een theoretisch kader dat de basis vormt voor de verdere uitvoering van het onderzoek.

De tweede fase wordt gevormd door de case zelf. Er wordt een beschrijving gegeven van de situatie en een literatuuronderzoek gedaan naar de oorzaken en gevolgen van de in de probleemstelling geformuleerde centrale punten en operationalisatie door middel van zowel indicatieve als deductieve methodologie. Daarnaast worden er verschillende interviews afgenomen die de praktijk en de literatuurstudie aan elkaar toetsen.

De derde fase sluit het onderzoek af door de theorie en de case met elkaar te verbinden en conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

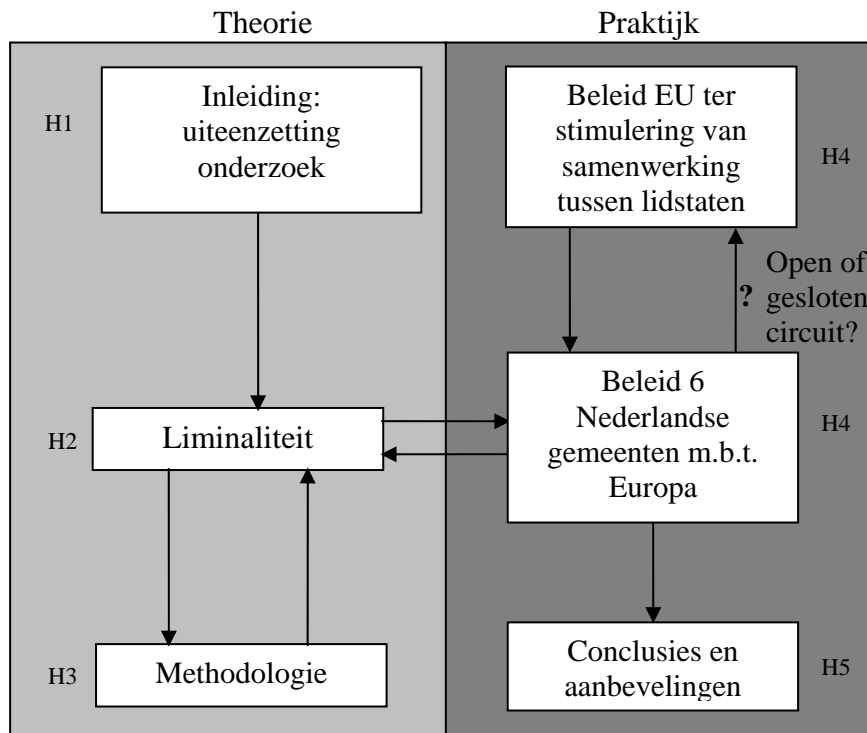
## **1.6 Leeswijzer**

Deze scriptie is verdeeld in vijf hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader beschreven; er wordt geanalyseerd op welke wijze de theorie aan de uitwerking van de onderzoeksoptiek over het Europees gemeentebestuur heeft bijgedragen. In hoofdstuk drie wordt verantwoording afgelegd over de gebruikte methoden van het onderzoek over hoe de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa is en welke factoren daarbij een rol spelen. Hoofdstuk vier is de kern van de scriptie; het geeft inzicht in de manier waarop Europa in het algemeen gepresenteerd wordt door Nederlandse gemeenten. Later in dit hoofdstuk wordt het Europees gemeentebestuur van zes geselecteerde gemeenten nader geanalyseerd. De geformuleerde hoofd- en deelvragen uit paragraaf 1.2.2 Vraagstelling, worden beantwoord in hoofdstuk vijf Conclusies en aanbevelingen.



## 1.7 Onderzoeksmodel

De globale wijze waarop in deze scriptie onderzoek gedaan wordt naar de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa en de factoren die daarin een rol spelen, wordt schematisch als volgt weergegeven:



Figuur 1: Het onderzoeksmodel

Het vraagteken met “Open of gesloten circuit?” slaat terug op het gemeentelijk Europees beleid van de zes Nederlandse gemeenten en de mate waarin deze gemeenten antwoord geven op de vraag om een gemeentelijk beleid te ontwikkelen dat voldoet aan de wensen van de nationale overheid en de EU nu gemeenten met het Comité van de regio’s meer verantwoordelijkheden hebben.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In deze scriptie staat de Nederlandse overheid op lokaal niveau met betrekking tot de beleidsvorming en de mate van beleidsvorming over Europa centraal. Zoals de lidstaten van de Europese Unie een overgangsproces doormaken van natiestaat naar onderdeel van de Unie, zo maken gemeenten vanzelfsprekend eenzelfde proces door. In alle bestuurslagen van de overheid, Rijk, provincies en gemeenten, zijn de overgangsprozessen waarneembaar. Deze processen worden nader geanalyseerd op basis van de “overgangstheorie” van Arnold Van Gennep en aangevuld met andere auteurs die de uitgangspunten van de theorie van Van Gennep verder ontwikkeld hebben.

Dit hoofdstuk bestaat uit drie delen.

“Deel 1” bestaat zelf ook uit drie delen. Allereerst wordt de theorie van Van Gennep over Les rites de passage (overgangsrituelen) en daarin het belangrijkste concept, liminaliteit, geïntroduceerd (paragraaf 2.2.1). Vervolgens wordt de territoriale passage die deel uitmaakt van een overgangsritueel toegelicht en wordt een link gelegd met de sociale geografie (paragraaf 2.2.2). En als laatste deel van “deel 1” wordt de theorie over overgangsrituelen verder aangevuld met de bevindingen van Victor Turner, die de theorie van Van Gennep verder ontwikkelde (paragraaf 2.2.3).

“Deel 2” bestaat uit zes paragrafen. De theorie over overgangsrituelen wordt hier geanalyseerd en in een breder perspectief geplaatst en uitgebreid met andere theorieën. De theorie van Van Gennep heeft een modernistische inslag en dat botst met de postmoderne tijd van nu. De natiestaat als uitvloeisel van de moderne tijd kent hetzelfde probleem. De mentale en fysieke grenzen die dominant zijn in het moderne denken en dus ook in het natiestaat-denken staan onder druk in een mondiale postmoderne wereld. Vandaar dat deel 2 in het teken staat van de verschuiving (of overgang) van modern naar postmodern en de link met theorieën van andere wetenschappers die als waardevolle aanvulling dienen op de theorie en die het blikveld verruimen (paragraaf 2.3). Allereerst wordt de modernistische denkwijze beschreven (paragraaf 2.3.1). Daarna wordt beschreven wat de nadelen zijn van een modernistische denkwijze (paragraaf 2.3.2). Vervolgens wordt de overstap gemaakt naar de postmodernistische denkwijze (paragraaf 2.3.3). Liminality, in het licht van een natiestaat in de overgang naar onderdeel van een supranationale staat, kent vele raakvlakken met vele andere theorieën zoals governmentality van Foucault (paragraaf 2.3.4). Hierin wordt de verandering in het denken over het besturen van een gebied naar het besturen van een bevolking beschreven. Daarna wordt “Invented tradition” van Hobsbawm aangehaald, omdat dit duidelijk maakt dat de natiestaat en daarmee ook de onderliggende structuur van decentrale overheden als provincies en gemeenten, mentaal opgebouwd, gerepresenteerd en gereproduceerd wordt bij degenen die er deel van uit maken: de bevolking. Er wordt als het ware door de elite van een natiestaat een collectieve identiteit en ideaalbeeld geschapen waar mensen zich aan vast houden. Dit dominante denken, vasthouden aan de grenzen van de (natie)staat, vinden we ook terug in het dagelijkse werkveld van ambtenaren en bestuurders. “Deel 2” wordt afgesloten met een korte beschrijving van de postmoderne maatschappij (paragraaf 2.3.5).

“Deel 3”, de conclusies (paragraaf 2.4), sluit hoofdstuk 2 af.

## 2.2 Les rites de passage: een introductie

De Franse antropoloog en etnoloog Arnold van Gennep (1873-1957) introduceerde de term rite de passage in zijn gelijknamige boek *Les rites de passage*. Een rite de passage, of een overgangsrutueel, is een ritueel dat de sociale status van een individu markeert. Het beschrijft het rituele proces dat een individu doormaakt wanneer hij van de ene sociale status naar de andere gaat (Holm; 1994: 1). Die verandering in sociale status kan, behalve de sociale positie van iemand, ook verandering in plaats, staat of leeftijd zijn (Turner; 1969: 94).

Volgens Van Gennep bestaat het leven van een individu, in welke samenleving dan ook, uit een serie van overgangsfases. Deze overgangsfases worden begeleid met rituelen. Zo zijn er overgangen van de ene leeftijd naar de andere en van de ene activiteit naar de andere (Van Gennep, 1960: 2-3). Het individu moet zich inzetten om van de ene naar de andere levensfase te gaan, door levenservaring, door opleiding, door werk, etc. (Van Gennep, 1960: 1). Hoewel in de Westerse wereld het woord ritueel in de alledaagse context niet veel gebruikt wordt, worden gebeurtenissen zoals de geboorte van een kind, de puberteit of het huwelijk met een ceremonie, een ritueel, ingewijd. Het huwelijk zelf is al een ritueel. Het huwelijk maakt de overgang in het leven van iemand zichtbaar. De man en de vrouw hebben elkaar tijdens de “zichtbare” huwelijksceremonie trouw beloofd in voor -en tegenspoed en laten definitief het vrijgezellenleven achter zich. Het huwelijk is een ceremonie - een ritueel - die de verandering sociaal bevestigt zowel voor het bruidspaar als voor de familie, vrienden, kennissen aanwezig bij de huwelijksceremonie en ook in groter verband voor de samenleving.

Achter het idee van overgangsrituelen ligt de gedachte dat het gehele leven van een mens, een individu, in het teken staat van verandering. Kinderen worden verwekt, worden geboren, groeien op, worden volwassen, krijgen zelf kinderen en gaan uiteindelijk dood. Dit zijn de biologische feiten van het leven. Dat (groei)proces wordt bestudeerd door biologen (bios = leven, logos = kunde, kennis) en antropologen (antropos = mensen) in theorieën over ouder worden en veranderingen in levensloop. Veranderingen in het leven zijn echter niet alleen biologische processen; “wij” zijn ook sociale wezens. Deze veranderingen hebben betekenis voor de mens, voor het individu, en worden geïnterpreteerd door de ogen van de samenleving. In aanvulling op de biologische en sociale effecten worden veranderingen in het leven vaak geïnterpreteerd door religieuze ideeën en gemarkeerd door religieuze gebruiken. (Holm; 1994:1-2). In de Westerse gesecculariseerde wereld zijn rituelen en gebruiken steeds verder uiteengegroeid (Van Gennep; 1960:1). Zo heeft het woord “gebruik” een algemener karakter gekregen en wordt de koppeling met de religie losgelaten. Niet elk ritueel hoeft een religieuze achtergrond te hebben. Al heeft het woord gebruik nog steeds een normatief gehalte, veel van onze Westerse gebruiken kennen een Christelijke achtergrond waar we niet altijd bij stilstaan. Rituelen, gebruiken en symbolen kunnen een grote invloed uitoefenen op het collectieve onderbewustzijn van de mens en kunnen daarom niet afgedaan worden als automatismen (Katholieke Universiteit Leuven, 2002-2009, THOMAS, ¶ Overgangsrituelen: de cirkel van het leven). Dat het religieuze karakter van een ritueel losgelaten wordt blijkt wel uit de definitie die door Evans (1996) in *The Encyclopaedia of Social and Cultural Anthropology* gegeven wordt als formele, volgens patronen lopende, stereotype maatschappelijke uitingen. Deze definitie onderscheidt zich niet van routinematige (herhalende) handelingen waar het individu geen diepere (religieuze) betekenis aan verbindt (Ayling, 2004-2005: 4). Kertzer (1988) definieert rituelen als “action wrapped in a web of symbolism”(blz. 9). Een ritueel is dus een symbolische handeling die belangrijk is voor zowel individu als samenleving; het markeert belangrijke punten in ons leven die daarmee betekenisvol worden. Het

helpt ons zelf te definiëren en daarmee identiteit te geven, het geeft zekerheid. Een formele rituele uiting geeft ook aan dat het een ceremonieel gebruik is dat door de samenleving herkend wordt en dient daarmee als een verbinding tussen individuen (UvA, 2003, begrippenlijst, ¶ Ritueel).

## **Rite de Passage = overgangsrITUEEL**

### **Een theorie voor het interpreteren van veranderingen in de status van het individu in samenhang met de maatschappij**

#### **2.2.1 Liminaliteit**

De theorie in *Les rites de passage* staat of valt met het concept liminaliteit. Het woord liminaliteit, vertaling van het Engelse woord liminality, wordt in weinig woordenboeken beschreven, zeker niet in Nederlandse woordenboeken. Het adjectief liminal wordt wel beschreven in de Oxford English Dictionary en kent de volgende betekenis: “Of or pertaining to the threshold or initial stage of a process” (Wright, 2004, Keywords Glossary, ¶ liminal, liminality). Of: “Van of met betrekking tot de drempel of eerste fase van een proces.” Deze zin heeft voornamelijk weinig betekenis, maar de woorden drempel en fase in een proces krijgen in deze scriptie hun betekenis. Voor zover bekend wordt de enige Nederlandse wetenschappelijke uitleg van het woord liminaal gegeven door de digitale Encyclopedie van de Antropologie van de Universiteit van Amsterdam (UvA), opgericht door een aantal studenten. Deze wordt als volgt beschreven: “Een liminale status is een niet-geaccepteerde of een niet-gedefinieerde rol binnen een cultuur” (2005). De bovenstaande beschrijvingen zijn betekenissen die tegenwoordig aan het woord toegeschreven worden.

Het woord liminal werd voor het eerst gebruikt in een publicatie op het gebied van de psychologie in 1884 (Oxford English Dictionary). Het duurde tot 1909 toen de Franse antropoloog en etnoloog Arnold van Gennep (1873-1957) het concept liminaliteit introduceerde in zijn boek *Les rites de passage*. Daarna duurde het tot de jaren zestig, voordat het concept liminality een vervolg kreeg. Het boek van Van Gennep werd pas in 1960 vertaald in het Engels en aangezien Engels dé academische taal is, begon *Les rites de passage* en daarin het centrale concept liminaliteit toen aan bekendheid te winnen. Uit het woord liminality zelf valt ook al iets op te maken. Wanneer het woord in eerste instantie herleid wordt naar het Engels of Nederlands dan is het te relateren aan het woord limit of limiet (Balduk, 2008: vi). Uiteindelijk heeft liminality een Latijnse oorsprong. Verschillende auteurs hebben het concept liminality ontleend aan de Latijnse woorden *limen* (Shields, 1991: 84; Turner, 1967: 94) en *limes* (Froman & Foster Jr., 2003: 3). *Limen* betekent “threshold” of “drempel” en *limes* “boundary”, “frontier” of “grens”. Beide woorden kennen volgens de Oxford Latin Dictionary waarschijnlijk een zelfde oorsprong naar het woord *limus*.

Een overgangsrITUEEL geeft aan dat er een tussenfase is, een overgang, de liminale fase, waarbij men niet meer behoort tot de ene fase waarin men zat en ook nog niet tot de fase waar men toe gaat behoren. Men behoort tegelijkertijd tot beide fasen (Turner, 1967: 99). Als het basismodel van onze samenleving bestaat uit een structuur van posities, dan bevinden mensen in de liminale fase zich in een tijdelijke interstructurele situatie. Men valt als het ware tussen bestaande

structuren, bestaande rollen, en men bevindt zich in een grijs gebied, een anti-structuur (een term van Turner; *The ritual process: structure and anti-structure*). Deze rituele overgangsfase waarin mensen zich bevinden, is een fase waarin mensen dus “tussen” sociale groeperingen vallen. Victor Turner noemt dit “‘betwixt and between’ (tussen, half en half) all the recognized fixed points in space-time of structural classification”(Turner, 1967: 97). Liminaliteit probeert de “tussen”-categorie die buiten de formele structuren valt, de structuren zoals de maatschappij te kent, te beschrijven (Balduk, 2008: 2). Het proces van een dergelijk overgangsritueel bestaat uit drie delen:

1. Afscheiding (préliminaire) – oude levensfase

In deze eerste fase trekt het individu zich terug uit de voordien voor hem/haar vaste maatschappelijke positie. Dit is het begin van de “reis” van de oude status, plaats, activiteit of leeftijd naar de nieuwe. Deze afscheiding wordt duidelijk gemaakt met symbolische rituelen en ceremonies (Turner, 1969: 95).

2. Overgang (liminaire)

De tweede fase, de liminale fase, waarin de “reiziger” zich in een grijs gebied bevindt en ontdaan is van de oude status, plaats, activiteit of leeftijd; men is afgescheiden, geïsoleerd van de hoofdstroom van de maatschappij (Ayling, 2004-2005: 4). Men glipt als het ware door het netwerk van duidelijk afgebakende posities binnen de maatschappij (Turner, 1969: 95). Hier bevindt zich het individu tussen zijn/haar vroegere en toekomstige identiteit; dit is als het ware een identiteitscrisis. Het individu heeft geen houvast meer aan zijn oude status en nog geen zekerheid van zijn nieuwe status (Turner, 1969: 94).

3. Integratie (postliminaire) – nieuwe levensfase

Het individu heeft het overgangsritueel ondergaan, is de drempel over, en maakt in zijn/haar nieuwe status, plaats, activiteit of leeftijd zijn intrede in de hoofdstroom van de maatschappij. Deze re-integratie wordt gekarakteriseerd met rituelen en ceremonies (Turner, 1969: 94-95).

Na het doorlopen van deze drie stappen is het individu, het rituele subject, weer in een stabiele positie en zijn rechten en plichten tegenover anderen duidelijk gedefinieerd en van structurele aard; van hem wordt verwacht zich te gedragen volgens de gebruikelijke normen en ethische waarden die in overeenstemming zijn met de sociale positie die hij inneemt binnen de samenleving (Turner, 1969: 95).

Om het abstractieniveau van het bovenstaande concreet te maken, volgt hieronder een voorbeeld van een overgangsritueel:

### **Het overgangsritueel van de puber**

De puberteit is een overgangsfase, een liminale fase, tussen kind zijn en volwassen worden. Wanneer iemand pubert en hoe lang is verschillend. De puberteit manifesteert het zich op vele manieren. In ieder geval is het zo dat het kind wanneer het richting het achttiende levensjaar gaat zich karakterologisch ontwikkelt tot een zelfstandig individu met eigen opvattingen. Naast de mentale ontwikkelingen kenmerkt deze periode zich ook in de lichamelijke veranderingen van kind naar volwassen worden. De puberteit is een periode waarin pubers willen experimenten en de grenzen van hun ouders testen en verleggen, dit vaak tot ongenoegen van de ouders. Dat

experimenteren betreft eenvoudige zaken, maar ook roken, drugs en seks. Pubers gaan op onderzoek uit en willen dingen zelf ervaren. Tijdens de liminale fase zelf, zijn er geen duidelijke sociale normen en in dit geval wordt extreem gedrag van een puber door de samenleving eerder geaccepteerd. Mensen in een liminale fase hoeven zich dan ook niet te gedragen naar de normen van hun cultuur. Aan de andere kant houdt dit in dat men dan niet kan deelnemen aan het leven in hun samenleving totdat de liminaliteit wordt opgeheven (UvA, 2005, Encyclopedie van de Antropologie, ¶ liminaal). Ook al kent dit puberproces qua startpunt weinig ankerpunten, vanuit de samenleving zijn er wel een aantal zaken vastgelegd. Daarbij gaat het niet alleen om (ongeschreven) regels, maar ook om letterlijk vastgelegde regels in documenten (rijbewijs, paspoort en diploma). Een puber mag vanaf zijn 16<sup>de</sup> brommer rijden en alcohol drinken. Vanaf je 18<sup>de</sup> is het mogelijk om je autorijbewijs te halen en auto te rijden (al zijn er experimenten gaande om jongeren vanaf hun 17<sup>de</sup> het rijbewijs te laten halen en die mogen dan onder begeleiding rijden). Enkele jaren geleden was het zo dat kinderen nog geen volwaardig eigen paspoort hadden, men was ingeschreven op het paspoort van de vader of moeder. Tegenwoordig heeft een jongere vanaf zijn 12<sup>e</sup> levensjaar een eigen paspoort. Ook geldt in Nederland de leerplicht die de ouders voorschrijft dat hun kinderen tot hun 18<sup>de</sup> naar school moeten. In de schoolperiode maakt de puber (aan de hand van het schoolsysteem) een groeiontwikkeling door: hij gaat naar de basisschool waarin hij vakken verplicht dient te volgen. Daarna gaat hij naar de middelbare school waarin hij gedeeltelijk vrije keuze en gedeeltelijk verplichte vakken dient te volgen. Het individu kan na het voltooien van het voortgezet onderwijs kiezen of hij een vervolgopleiding gaat volgen of werken.

Het extreme gedrag van pubers (bijvoorbeeld comazuipen) dat tot en met die levensfase min of meer geaccepteerd werd, wordt vanaf het 18<sup>de</sup> levensjaar niet meer getolereerd door de samenleving en de wet. Vanaf het achttiende levensjaar is men volwassen en is men verantwoordelijk voor de eigen daden. Het getal achttien houdt niet in dat iemand dan ook echt volwassen is. Dat is een arbitraire kwestie, maar volgens de wet, bestaande uit regels die mensen in een samenleving met elkaar afspreken, is iemand dan volwassen.

### **Liminaliteit =**

**“Een liminale status is een niet-geaccepteerde of een niet-gedefinieerde rol binnen een cultuur.”**

### **Liminaliteit kent 3 fasen:**

- **Afscheiding/onthechting**
- **Overgang**
- **Integratie/vasthechting**

### **2.2.2 Territoriale passage**

Het overgangsritueel dat de verplaatsing van het individu van de ene sociale positie (of status) naar de andere sociale positie begeleidt, wordt gemarkeerd met een territoriale passage of overgang. Van Gennep vergelijkt de samenleving met een huis met verschillende kamers, gangen en deuren waar mensen het dagelijkse leven leiden, zich verplaatsend van de ene kamer naar de andere kamer, via gangen en drempels. Hij beschrijft op ruimtelijke wijze de drie fasen van het

overgangsrитуeel: het verlaten van de ene kamer (preliminaire), via de (over)gang (liminaire), naar de andere kamer (postliminaire) (Van Gennep, 1960: 192) (Holm; 1994: 3).

De analogie gaat verder; de territoriale passage komt tot uiting zoals het begrip al zegt bij het overschrijden van gebiedsgrenzen. De grens is een denkbeeldige, kunstmatige lijn die alleen zichtbaar is op kaarten. Het is nog niet zo heel lang geleden dat wanneer iemand met de auto naar het buitenland op vakantie ging, hij of zij bij het passeren van de Nederlands-Duitse grens of Nederlands-Belgische grens langs het grenskantoor moest en het paspoort aan de douanier moest tonen om de reis te mogen vervolgen. Dat gold vóór het Schengenverdrag. Ook diende men geld om te wisselen in de valuta van het te bezoeken land, anders kon men niets kopen of was dat erg moeilijk. Verder geldt dat mensen die naar het buitenland gaan de taal daar moeten spreken om te kunnen communiceren.

Het passeren van grenzen moest met allerlei formaliteiten geregeld worden. Dit geldt al sinds de oudheid als mensen aanspraak op een gebied maakten. Deze formaliteiten kenden vaak een politieke, juridische en economische aard, maar Van Gennep was vooral geïnteresseerd in, wat hij noemt, magisch-religieuze formaliteiten. Als voorbeeld haalt hij aan dat Christenen, Boeddhisten en Moslims werd verboden om die delen van de aarde te bezoeken en daar te verblijven, als er niet hetzelfde geloof beleden werd (Van Gennep, 1960: 15).

Van Gennep paste zijn theorie toe op semi-geciviliseerde volkeren. Hun wereld stond vooral in het teken stond van bovennatuurlijke krachten en was zichtbaar voor de gedragswetenschapper om (overgangs)rituelen te bestuderen. Een gebied dat bewoond wordt door een stam wordt meestal gedefinieerd met natuurlijke kenmerken waarvan bewoners en buurtbewoners begrijpen hoever hun rechten en voorrechten reiken. Een dergelijke natuurlijke grens kan worden gesymboliseerd met een gewijde rivier, steen, boom of meer die niet gepasseerd of overgestoken kan worden zonder het risico van bovennatuurlijke sancties. Dit soort natuurlijke grenzen zijn zeldzaam, meestal worden gebieden bewoond door semi-geciviliseerde volkeren gemarkeerd met een object als een staak, een doorgang, of een rechtopstaande steen. In de Griekse oudheid kende men ook grensafbakeningen zoals muren, mijlpalen en standbeelden. Deze objecten stonden niet langs de gehele grenslijn, maar juist op die plaatsen waar paden liepen en waar wegen elkaar kruisten, net zoals grensovergangen die wij in dit gedeelte van Europa kenden. In het Europa van nu (Van Gennep sprak over het Europa van 1909) grenzen landen aan elkaar. Ze “raken” elkaar als het ware. In de tijd dat het christendom in opkomst was en het maar een gedeelte van Europa omvatte, was elk land omringd door een neutrale zone die was verdeeld in bijvoorbeeld moerassen. Geleidelijk zijn deze neutrale zones verdwenen, maar in de Griekse oudheid hadden deze zones een belangrijke functie; ze werden gebruikt als marktplaats of als slagveld om oorlog te voeren. Van Gennep zag dit systeem van zones ook terug bij semi-geciviliseerde volkeren. De neutrale zones zijn meestal woestijnen, moerassen en veelal bossen met jonge aanwas. In de neutrale zone heeft iedereen het recht te reizen en te jagen. Iedereen is gelijk. Aan beide zijden van de neutrale zone, waar stammen hun leefgebied hebben, - voor hen gewijde grond -, is dit ook gewijde grond voor de bezoeker. In het eigen leefgebied gelden de regels van de daar levende commune, maar op bezoek gelden de regels van de ander waar men zich aan zal moeten houden. Diegene die het ene leefgebied naar het andere leefgebied, via de neutrale zone, doorkruist, bevindt zich in een speciale situatie: hij/zij bevindt zich tussen twee werelden. Van Gennep heeft deze situatie willen duiden door de symbolische en ruimtelijke aard van overgangsritudelen, te karakteriseren (Van Gennep, 1960: 15-18).

Liminality van Van Gennep met de term limes doet sterk vermoeden dat de neutrale zones die er vroeger waren verwijzen naar de Limes van het Romeinse Rijk. Onder andere Paul Erdkamp (2000) geeft aan dat de Limes meer was dan een gewoon grensgebied en een beschavingsgrens was tussen de geciviliseerde beschaving en de barbaren. De Limes was een duidelijk prototype van een grens, een overgang van de westerse beschaving naar de barbaren, met een vaag tussengebied. Rob Shields (1991) schrijft in zijn boek *Places on the margin* dat plaatsen aan de rand, op de grens, de plaatsen zijn die zorgen voor interactie. Dit zijn tegelijkertijd de plekken die aangeven waar de normen en waarden van de ene partij ophouden en die van de andere partij beginnen. Het denken in wij / zij wordt hiermee blootgelegd.

Liminaliteit en Limes hebben duidelijk met elkaar te maken, niet enkel in de naamgeving of de herkomst van het woord, maar ook, omdat het om een gebied gaat dat neutraal is en waar men niet hoeft te kiezen voor de ene wereld of de andere wereld, voor de ene samenleving of de andere. Overgangsrituelen gaan niet alleen over regels opgelegd door de maatschappij, maar ook over het stellen van grenzen. De territoriale passage kan als volgt geconcretiseerd worden: Een kind wil in de tuin spelen en de ouders vinden dit goed. Zij hebben hun kind gezegd dat het niet op straat mag komen in verband met het drukke verkeer. Dat betekent dat het territorium voor het kind de tuin is, met andere woorden: de mobiliteit (de passage) wordt begrensd.

Met de territoriale passage legt antropoloog Van Gennep de link met de sociale geografie; in de ruimtelijke organisatie van een territorium weerspiegelt zich de wijze waarop de samenleving is georganiseerd.

### **Er is een relatie tussen het overgangsritueel en de territoriale passage**

**Territoriale passage:  
Overschrijden van gebiedsgrenzen**

**Van Gennep: territoriale passage = karakteristiek van de symbolische en ruimtelijke aard van overgangsrituelen**

### **2.2.3 Communitas**

Eind jaren zestig ging de Schot Victor Turner (1920-1983) verder in op de ideeën en inzichten van Van Gennep in zijn boeken *The forest of symbols* (1967) en *The ritual process* (1969). Hij ontwikkelde het idee van liminality door de kwaliteit van relaties die mensen met elkaar hebben te onderzoeken tijdens deze overgangsperiodes bij verandering van maatschappelijke status (Holm, 1994: 4-5). Dit is een verschil tussen Turner en Van Gennep die zijn theorie meer op het individu toespitste en Turner die de samenhang tussen mensen die samen een ritueel ondergaan onderzocht.

Zo heeft Turner ondermeer twee interessante begrippen toegevoegd aan de theorie van Van Gennep: *communitas* en *liminoidity*.



### *Communitas*

Tijdens de liminale periode die individuen moeten ondergaan ontstaat volgens Turner het gevoel van communitas. Communitas drukt een gevoel van saamhorigheid uit, een intens besef van deel uitmaken van een groep met gelijksoortige ervaringen (Holm, 1994: 4).

Communitas ontwikkelt zelf een anti-structuur, een oppositie tegen de heersende opvattingen van de maatschappij, waarin vrije relaties tussen individuen spontaan en direct ontstaan. Deze spontaniteit en directheid kunnen niet lang bestaan. Een voorbeeld hiervan is een voetbalwedstrijd waar mensen van verschillende achtergrond, positie en status verenigd zijn in een stadion en de overwinning op de tegenstander vieren. Als deze individuen na afloop van de wedstrijd huiswaarts keren is het communitasgevoel: het gevoel van één-zijn, verdwenen en neemt ieder zijn sociale positie weer in. Het directe en spontane één-zijn verandert dan in door gestructureerde normen en waarden bepaalde relaties van personen die in een samenleving functioneren.

Communitas kan onderscheiden worden in:

1. Existentiële of spontane communitas;
2. Normatieve communitas;
3. Ideologische communitas.

### *Liminoidity*

Turner maakte het onderscheid tussen liminaliteit en communitas bij overgangsrituelen (Turner 1969). Hij stelt dat beide sociale modellen gelijktijdig bestaan in een samenleving en geen normale samenleving kan naar behoren functioneren zonder de dialectische verhouding met communitas (Turner, 1967:129)

De liminaliteit van Van Gennep is volgens Turner niet bruikbaar voor elke gemeenschap. In een meer geïndustrialiseerde post-moderne maatschappij wordt het religieuze losgelaten en is er sprake van liminoidity. Daarbij is sprake van een ritueel met meer keuzevrijheid die minder strikt opgelegd wordt door de samenleving en als kenmerken heeft:

1. Ontstaan uit religie (maatschappij) én individueel (actor);
2. Continu, niet cyclisch of de kalender volgend;
3. Met een marginale ontwikkeling;
4. Optioneel: je kunt kiezen, maar ook je afzetten tegen een samenleving.

Een voorbeeld van liminoidity is reizen. De toerist (Cohen, 2004: 125) verlaat de gestructureerde samenleving en bezoekt andere landen. Omdat hij geen lid is van die samenleving, kan hij zich anders gedragen. Een voorbeeld hiervan zijn Nederlandse vakantiegangers op een camping in Spanje die tot laat in de nacht kabaal maken, feest vieren en te veel alcohol drinken. Zij veroorzaken door hun gedrag overlast bij de andere campinggasten en in het aangrenzende dorp.

**Communitas = een gevoel van saamhorigheid, spontaan en direct, een intens besef te horen tot een groep met gelijksoortige ervaringen.**

**Liminoidity = in tegenstelling tot de liminality van Van Gennep geen verplichte overgang voor het individu, maar een deels vrijwillige overgang.**

## 2.3 Les rites de passage: verschuiving van modern naar postmodern en de link met andere theorieën

Arnold van Gennep schreef zijn *Les rites de passage* in de hoogtijdagen van de moderne tijd. Bij het lezen van zijn boek is dat ook meteen helder; zijn voorwoord begint als volgt (Van Gennep, 1960):

*“Detailed descriptions and monographs concerning magico-religious acts have accumulated in sufficient number in the last few years that it is now possible to attempt a classification of these acts, or rites, that would be consistent with the progress of science.”*

### 2.3.1 De modernistische denkwijze

De behoefte om alles te classificeren; alles gedetailleerd te beschrijven, te ordenen en af te bakenen, voor de vooruitgang van de wetenschap is typisch voor het modernisme. Het was een tijdsperiode, de Verlichting, waarin gebroken werd met het verleden van irrationale machten als de kerk en adel, die het denken van mensen bepaalden. In plaats daarvan emancipeerde de mens zich in een logisch, analyserend individu dat met zijn verstand en logisch rationeel denken de wereld kan begrijpen en zijn eigen bestaan kan beheersen (Pater en Van der Wusten, 1996: 238-239). De opvatting was dat de rede de kennis ontwikkeld, de kennis leidt tot wetenschap en de wetenschap bevrijdt ons van het mystieke en onrechtvaardigheden van het verleden (Peet, 1998: 194). Het modernisme is een systeem van de rede, waarin de rede leidt tot de enige waarheid verankerd in een stevig fundament. Met de rede kon elke vraag worden beantwoord. Achter elk raadsel zat één mogelijke waarheid en de ene waarheid verondersteld één mogelijke manier om tot die waarheid te komen. Deze bewering van de rede om tot de waarheid te komen was niet gebonden aan één context, maar was universeel toepasbaar op de mensheid en op alle tijden. Er is één zienswijze van waaruit alles samenhangend geanalyseerd kon worden. Wetenschappers hebben in dit proces een geprivilegieerde positie tot het vergaren van die enige waarheid (Gren, 1994: 133-134). Men gelooft in een maakbare en alwetende wereld.

Als gedragswetenschapper onderscheidde Van Gennep de drie beschreven fasen vooral bij wat hij semi-geciviliseerde mensen noemde. Bij semi-geciviliseerde volkeren worden de meeste activiteiten begeleid met ceremonies, waarbij alles in verbinding staat met het religieuze. In tegenstelling tot de moderne geïndustrialiseerde beschaving waarin het seculiere dominant is boven het religieuze (Van Gennep, 1960: 1-2). Overgangsrituelen komen voor in alle maatschappijen, maar lijken hun maximale expressie te vinden in kleinschalige, relatief stabiele en cyclische maatschappijen. In die maatschappijen wordt verandering gekoppeld aan biologische en meteorologische herhalingen en niet aan technische innovaties van vooruitgang in goed, beter, best (Turner, 1967: 93).

“Denkers” als Van Gennep, Turner, Weber en vele anderen hebben de theologische positie aangegrepen om uit te leggen dat het religieuze fenomeen niet meer is dan het product van psychologische en sociologische oorzaken. Men ontkent de bovenmenselijke herkomst van het geloof; maar geen van hen ontkent de extreme importantie van religie en haar gebruiken voor de instandhouding en verandering van sociale en psychische structuren (Turner, 1969: 4). Het is de natuur van de mens om te zoeken naar een soort zin des levens. De mens is een religieus wezen

waarin hij zijn economische, rationele, activiteiten gebruikt om zijn leven begrijpelijk te maken (Campbell, 1981: 178).

### **2.3.2 De nadelen van een modernistische denkwijze**

Van Gennep ondervond ook de nadelen van het categoriseren. Hij baseerde zijn overgangsrituelen op etnografische beschrijvingen van andere auteurs (Holm, 1994: 3). Hij was zo voornamelijk geïnteresseerd in het classificeren van rituelen. Hij probeerde alle ceremoniële patronen die een passage van de ene situatie in de andere situatie overbrengt in kaart te brengen. Liminaliteit is geen speciale categorie op zich, omdat het overgangsritueel verder onderverdeeld kan worden in een aanloop –en een uitlooffase (afscheiding en integratie). Deze drie categorieën zijn niet bij elk tribaal volk en of in elke ceremonieel patroon even ver ontwikkeld. Afscheidingsrituelen zijn belangrijk bij een begrafenis en integratierituelen bij een huwelijk. Het overgangsritueel is bijvoorbeeld belangrijk bij een zwangerschap. De vrouw wordt voorbereid op het moederschap, maar de moeder hoeft niet opnieuw voorbereid te worden op het moederschap bij een tweede kind. Hoewel het complete schema van overgangsrituelen uit drie fasen bestaat, zijn sommige momenten uit deze drie fasen niet even belangrijk of worden deze fasen niet even uitgebreid uitgevoerd.

Ook geldt dat binnen het schema van overgangsrituelen, van de eerste naar de derde fase, tussen bijvoorbeeld de overgang van de eerste (preliminaire) naar de tweede (liminaire) fase, die fase ook uit de drie fasen kan bestaan. Van Gennep ziet de verloving als een liminale periode tussen adolescentie en het huwelijk, maar de overgang van adolescentie naar verloving kent zelf ook een afscheidingfase, een transitiefase en een integratiefase naar het moment van verloving. Het niveau waarop een overgangsritueel beoordeeld wordt, heeft daarom ook invloed op het classificeren. De rigide classificering die Linnaeus voor het indelen van het plantenrijk heeft ontwikkeld is niet mogelijk volgens Van Gennep (Van Gennep, 1960: 11-12).

De “hokjes” waarin Van Gennep elke verandering in het leven van de mens wil vastleggen staan onder druk. Daarnaast geldt dat een overgangsritueel een sociale functie heeft naar de maatschappij toe, maar ook een individuele functie voor het subject heeft, die dan onderbelicht blijft (Van Gennep, 1960: 10-12). Het classificeren van rituelen en het precieze afbakenen van veranderingen in het leven van de mens kent zijn beperkingen. Net zoals het beschrijven van onafgebakende posities in een samenleving die als het ware tussen wal en schip vallen. Mensen die in een overgangsfase zitten blijven in een anti-structuur waarvan men zelf niet precies weet wat hun sociale rol in de maatschappij is. Daarnaast hebben antropologen als Van Gennep en Turner hun ideeën “getest” op semi-geciviliseerde volkeren en dat zijn, zoals gezegd, kleinere, overzichtelijke maatschappijen die niet te vergelijken zijn met de postmoderne maatschappij van nu.

### **2.3.3 De postmodernistische denkwijze**

Hoewel het postmodernisme haar wortels heeft in het modernisme, wordt veel van het gedachtengoed van het modernisme afgewezen door het postmodernisme. De term postmodern raakte in de jaren '80 van de vorige eeuw in zwang door Franse filosofen zoals Lyotard en Derrida. Zij braken resoluut met het vertrouwen in de rede en vooruitgang. De manier van sociale ordening en eenheid die Van Gennep, Turner en anderen benadrukken werkte volgens hen niet. In plaats hiervan benadrukten zij het onoverzichtelijke, het gefragmenteerde, het ontbreken van wezenlijke overeenstemming en van grote ordenende principes in de maatschappij (Pater en Van

der Wusten; 1996: 239). Het modernisme houdt zich bezig met waarheidsvinding, de postmodernisten kijken hoe de waarheid zich presenteert. De postmoderne conditie houdt ook in dat één ideologie waarin alles vanuit dat perspectief belicht wordt niet mogelijk is en dat betekent het einde van de grote verhalen (Grand narratives) (Gren, 1994: 133-135). De wetenschap werd door de modernisten als de hoeder van de waarheid, rationaliteit en objectiviteit genoemd; de postmodernisten benadrukken de gekleurde bril, die niet af te zetten is, waar mee we naar zaken kijken (Leezenberg, 2001: 200). Er is geen waarheid, rationaliteit of objectiviteit buiten interpretatie (Kitchin & Tate, 2000: 16).

Van Gennep beschrijft in zijn *Les rites de passage* het deterministische karakter die overgangsrutuelen hebben voor het individu. Een overgangsrutueel wordt opgelegd door de maatschappij en daaraan is geen ontsnappen mogelijk. De moderne aspiratie is dat de gehele mensheid een zelfde ethische rationaliteit deelt die inhoudt dat men het eens is over een gemeenschappelijk normen -en waardensysteem dat ons wegwijs maakt in de maatschappij (Peet, 1998: 194). Dit impliceert dat iedereen zijn plek kent in de maatschappij en daarmee kan de wereld gecategoriseerd worden in betekenisvolle fasen, zoals Van Gennep bedoeld heeft.

Vervolgens is het Turner die een onderscheid maakt tussen liminality en liminoidity, waarin mensen wel degelijk, hetzij gedeeltelijk, een ritueel naar eigen keuze kunnen ondergaan. Hiermee wordt nog steeds het deterministische karakter benadrukt, maar minder rigide. Voor dit probleem biedt het postmodernisme een alternatief - voor de traditionele macro (maatschappij) en micro (individuele actoren) aanpak - voor de conceptualisering en bestudering van het sociale leven (Gren, 1994: 133). In de loop van de tijd heeft de theorie van Van Gennep en Turner postmoderne trekjes gekregen. Postmodernisten geloven trouwens dat het gehele leven bestaat uit een liminale fase. Postmodernisten vinden dat het leven niet opgedeeld kan worden in fasen, maar dat het leven bestaat uit overgangen.

In de postmoderne filosofie wordt de moderne rede kritisch geïnterpreteerd als een manier van sociale controle die openlijk opereert door disciplinerende instituties, in meer verborgen vorm door rationele socialisatie en meer subtiel, door rationele zelf-discipline (Peet, 1998: 195). Liminaliteit is daarmee een politiek instrument dat op een eigenmachtige manier mensen indeelt; de betekenis ervan bestaat bij de gratie van het collectief dat de situatie voor en na de liminale fase accepteert (Balduk, 2008: vii).

### **2.3.4 Liminality en governmentality**

Liminaliteit is vergelijkbaar met een concept van Michel Foucault: governmentality. Het postmodernisme heeft veel te danken aan de inzichten van de (post)structuralist Michel Foucault (1926-1984). Het etiket van structuralist zou hij zelf afgewezen hebben, maar Foucault is sterk beïnvloed door de ideeën van het structuralisme en heeft zich van daaruit ontwikkeld tot wat (sociale) wetenschappers het postmodernisme en poststructuralisme noemen. In governmentality zien we aspecten van de progressieve Verlichting die Foucaults theorie over de (natie)staat vorm hebben gegeven. De antropologische invalshoek die Van Gennep en Turner gebruikt hebben, verdient echter een wat meer theoretische achtergrond vandaar dat in deze paragraaf een link gelegd wordt met Foucaults theorie. Ook legt Foucault een link met de (natie)staat, het vertrekpunt van de verschuiving van een soeverein land naar lidstaat van de Europese Unie zoals beschreven in hoofdstuk 1.

Foucault wijst in governmentality op de veranderende posities tussen de staat en het individu. In de klassieke oudheid en de middeleeuwen was het de prins (vorst, monarch), de

autoritaire macht, die heerste en verdeelde over het volk. Met de intrede van de Renaissance in het midden van de 16<sup>de</sup> eeuw tot het einde van de 18<sup>de</sup> eeuw veranderde de zienswijze op de manier van besturen (the art of government) (Kramsch, 2006: 2-3). De machtsfuncties van de vorst reikten niet alleen meer tot de verdediging van zijn land en zijn eigendommen (inclusief zijn bevolking) en de rechtspraak, maar geleidelijk kwamen daar meerdere functies bij, zoals ordehandhaving (sturing van het sociale leven) en de organisatie van de rijkdom van het land (economie). Een andere functie ontstaat aan het einde van de 17<sup>de</sup> eeuw. "The disposition of society as a milieu of physical well-being, health and optimum well-being" (Foucault, 1980: 170) veranderde de houding ten aanzien van de bevolking fundamenteel. De opvatting was dat de bevolking belangrijk was en beschermd diende te worden; de bevolking was de trots van de natie en haar welzijn werd een doel op zich. Hierdoor ontstond een netwerk van instellingen die het welzijn van de bevolking in de gaten hielden (Teurlings, 2002: 275). Op deze wijze ontstaan instituties en krijgt het woord statistiek een letterlijke betekenis. "Government" wordt opgevat als de "conduct of conduct". Dit houdt in dat government betrekking heeft op de manier waarop het gedrag van burgers door bestuur wordt gevormd. Government dringt door tot de kern van het individu.

Foucault geeft aan de hand van een voorbeeld uit de verhandeling *Miroir de la politique* uit 1567 van de filosoof Guillaume de la Perriere aan dat "government is the right dispositions of things arranged so as to lead to convenient end." Met deze zin benadrukt Foucault een belangrijke verschuiving in het politieke denken uit die tijd. Tot dan toe was de vorst de alleenheerser over een gebied en die positie werd met alle mogelijke middelen in stand gehouden. De la Perriere schrijft niet over gebied/territorium. In de moderne tijd is niet geweld het politieke machtsmiddel, maar beïnvloeding van het innerlijk leven van het subject. Foucault concludeert hiermee dat dingen (mensen, zaken) bestuurd worden en geen gebied:

"One governs things. But what does this mean?... [W]hat government has to do with is not territory but rather a sort of complex composed of men and things. The things with which in this sense government is to be concerned about are in fact men, but men in their relations, their links, their imbrication with those other things which are wealth, resources, means of subsistence, the territory with its specific qualities, climate, irrigation, fertility, etc.; men in their relation to that other kind of things, customs, habits, ways of acting and thinking, etc.; lastly, men in their relation to that other kind of things, accidents and misfortunes such as famine, epidemics, death..." (Burchell, 1991: 93).

Uiteindelijk wordt de staat tot een gebied teruggebracht, omdat er individuen wonen die zich aaneensluiten en zich vereenzelvigen met de (natie)staat. Deze individuen worden bestuurd door "govern-mentality".

Foucault bedoelt met governmentality drie zaken waaronder:

*"Het geheel dat gevormd wordt door instituties, procedures, analyses en reflecties, calculaties en tactieken die het mogelijk maken om deze specifieke machtsvorm uit te oefenen gericht op het besturen (govern) van de bevolking"* (Burchell, 1991: 102).

Volgens Eleveld gaat government verder dan de wet of de soevereine macht; het gaat hier om heersende discoursen die ons denken bewust en onbewust beïnvloeden (Heerma van Voss, 2008: 287). De methode om tot die discoursen te komen noemt Foucault genealogie. Genealogie is het

beschrijven van ontstaansgeschiedenissen, van praktijken; niet de rechtvaardiging, maar het perspectief wordt als ankerpunt genomen van kritiek. Een discours wordt door *The Dictionary of Human Geography* (2005) gedefinieerd als: “A specific series of representations, practices and performances through which meanings are produced, connected into networks and legitimized” (blz. 180). Het gaat om een manier van spreken in dominante vocabulaires over allerlei onderwerpen die spelen in de maatschappij, politiek en wetenschap (Van den Brink; 2006: 1-2). Met de opkomst van de moderne staat die Foucault beschrijft ontstond volgens auteurs zoals John Breuilly ook de natie. Breuilly geeft aan dat vanaf de 18e eeuw in Europa de burgerij naar politieke invloed streefde enerzijds onder invloed van het idee dat de mens een zelfstandig denkend wezen is (“de rede”) en anderzijds door de verschuiving van de politieke aandacht voor het volk (“vrijheid, gelijkheid, broederschap”). Men zwoer de oude heerschappij af en claimde zelf de wil van het volk te representeren. Er ontstonden in Europa zelfstandige staten die elkaar beconcurrerden en daarom werd onder “volk” de bewoners van die staat verstaan. De culturele identiteit van het volk drukte zijn stempel op het politieke gezag en daardoor kon politiek gezag geclaimd worden. Er ontstond een ideologische koppeling tussen staat en natie en men ging spreken over de natiestaat (Broersma, 2005: 12).

Deze ideologische koppeling wordt door Eric Hobsbawm geanalyseerd door nationale tradities te beschrijven. In “The invention of tradition” (1983) geeft hij aan dat invented tradition een traditie is met een relatie naar het verleden. De ontwikkeling van tradities bekijkt Hobsbawm als een constructie in de context van de nationale staten. Veel tradities worden gemaakt door nationale elites om het belang van hun nationale staat te rechtvaardigen.

Invented tradition beschrijft Hobsbawm als een tegenstelling met de voortdurende verandering en innovatie van de moderne tijd in een poging om minimaal enkele sectoren van het sociale leven te structureren als onveranderlijk en niet variabel.

Traditie heeft niets te maken met gebruik en ook niet met routine of afspraak. Traditie is een proces van formalisering en ritevorming, gekenmerkt door een verwijzing naar het verleden en met een “bedrieglijke” herhaling.

Ook tegenwoordig is het denken over de natiestaat dominant aanwezig. Het principe van gesitueerde socio-ruimtelijke toebehoren, het verlangen om te behoren tot een ruimtelijke (id)entiteit, moet vooral begrepen worden als een collectief ideaalbeeld, een sociaal geproduceerd geloof in een gemeenschappelijke bestemming of afkomst (Anderson, 1983).

De sociaal geproduceerde staat is een afspiegeling van de afgebakende en begrensde nationale “habitus”. De natiestaat wordt centraal gesteld en al het andere wordt daaraan ondergeschikt gemaakt. Als Nederlander kijken wij vanuit onze Nederlandse “habitus” naar de omgeving en de wereld (Bourdieu, 2002).

### **2.3.5 De postmoderne maatschappij**

Het (post)modernisme verwijst niet alleen naar een denkwijze, maar verwijst ook naar een soort maatschappij. Met het oog op nu, naar wat wij nu de postmoderne tijd noemen, is het belangrijk om de link te leggen met de moderne theorie en de postmoderne praktijk. Deze scriptie balanceert tussen de uiterste kenmerken van de twee denkwijzen. Enerzijds zijn het de moderne gedachten die ondanks ontkenning van postmodernisten nog steeds een belangrijke rol spelen in de gedachte van de bestuurlijke organisatie van een land en anderzijds is de theorie onderhevig aan de ontwikkelingen van de postmoderne tijd waardoor bijsturing vereist is. In relatie tot het

onderwerp, samengevat als “gemeenten in Europa”, is er op politiek en bestuurlijk vlak veel veranderd. De tijd van de gecentraliseerde, paternalistische overheid, van een verzorgingsstaat is voorbij. Daarvoor is in de plaats gekomen een overheid die de nadruk legt op deregulering, pragmatisme, marktgericht denken en decentralisatie. De invloed van de Europese Unie bij deze processen is voelbaar en de postmoderne gedachten die veranderingen in gang hebben gezet, versnellen dit proces alleen maar. Provincies en gemeenten krijgen meer bevoegdheden en het openbaar bestuur wordt daarmee meer decentraal bestuurd en de economie wordt overgelaten aan het marktmechanisme van vraag en aanbod (Pater en Van der Wusten, 1996: 242).

## 2.4 Conclusies

Op basis van de theorie kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

### Algemeen

1. De theorie dient als raamwerk om de importantie van het culturele voor het ruimtelijke duidelijk te maken.
2. De theorieën van Van Gennep en Turner zijn manieren om aan te geven hoe sociaal culturele systemen geproduceerd en gereproduceerd worden.
3. In de stijl van Foucault heeft er een reconstructie plaatsgevonden van de relaties tussen macht, kennis en het menselijke subject die de specifieke situatie van het nu verklaart (ontologische focus) (Dictionary of human geography, 2000: 291). Deze genealogische studie heeft volgens Foucault als doel ons te laten zien dat we niet de vrije subjecten zijn die de ‘legitimiteitsfocus’ van de politieke filosofie veronderstelt.

We zijn gedisciplineerde subjecten, maar we zijn niet helemaal onvrij (Van den Brink, 2006: 1-3):

- Door genealogisch onderzoek kunnen we weten dat we altijd geregeerd worden door bepaalde kennis/macht regimes en dat die historisch bepaald zijn.
  - We kunnen met andere woorden willen dat we niet worden geregeerd zoals we worden geregeerd.
4. Governmentality zegt iets over de wijze van besturen.  
Het concept van governmentality gaat over de bestudering van de moderne betekenis van besturen. Het gaat niet om sociologische verklaringen of rechtvaardigingen van bestuur, maar om ‘the procedures and means employed to ensure, in a given society, the ‘government of men’ (Foucault, 1998: 67, 520)’. Voor Foucault is het niet de vraag of mensen bestuurd moeten worden, maar gaat het wel om de manier waarop. In een in 1978 gehouden lezing zegt hij hierover het volgende: ‘I do not mean by that that governmentalization would be opposed in a kind of face-off by the opposite affirmation, ‘we do not want to be governed, and we do not want to be governed at all’. I mean that, in this great preoccupation about the way to govern and the search for ways to govern, we identify a perpetual question which would be: ‘how not be governed like that, by that, in the name of those principles, with such and such an objective in mind and by means of such procedures, not like that, not for that, not by them’ (Foucault, 1997: 28). Foucault gebruikt het perspectief van governmentality om de manieren te kunnen onderzoeken waarop onderscheidingen, “vormen van weten en technieken onze politieke realiteit bepalen en kenbaar maken zodat er ingegrepen kan worden. Hij laat zien hoe met behulp van deze middelen de te besturen realiteit wordt gevormd, waarbij geprobeerd wordt te doen alsof deze realiteit altijd al bestond” (Specht, 2005: 3).

## **Premodern**

5. Zoals Arnold Van Gennep overgangsrituelen beschrijft, zijn het georganiseerde gebeurtenissen waarin de maatschappij het individu informeel leidt van de ene sociale status naar de andere en stuurt over drempels waarbij het individu zich kort in een overgangsgebied bevindt. Het doel van (overgangs)rituelen is om individuen naar het beeld van de maatschappij te vormen.
6. Rituelen moeten niet meer vanuit het religieuze gezien worden, hoewel het geloof wel nog een rol speelt. Rituelen spelen voor de instandhouding en verandering van sociale en psychische structuren van de maatschappij een belangrijke rol. De mens is van nature een religieus wezen.

## **Modern**

7. In de moderne tijd ontstond een politieke ideologie waarin het volk belangrijk werd en op basis daarvan ontstonden geformaliseerde machtsstructuren. In de huidige tijd leven we overwegend in natiestaten. Het samengestelde woord natiestaat betekent een combinatie van een gedeeld nationaal bewustzijn en een staat. De staat is feitelijk het bestuurlijke orgaan. Natiestaten zijn staten die bestaan uit burgers die de macht en autoriteit erkennen van een nationale staat en die zich ook identificeren (vereenzelvigen) met die nationale staat (UvA, 2003, begrippenlijst, ¶ Natiestaat).
8. De rituelen die al golden in de pré-moderne tijd zorgen ervoor dat de natiestaat in stand gehouden wordt. Deze rituelen worden vorm gegeven door de geformaliseerde instituties.

In relatie tot het onderwerp van de scriptie: de gemeenten kan de vraag gesteld worden in hoeverre zijn de gemeenten postmodern? Zijn de gemeenten met de Europese ontwikkelingen meegegaan?

## **Postmodern**

9. Het moderne denken over de natiestaat bestaat nog steeds en is nog steeds dominant in de postmoderne tijd. Het is eigenlijk het vertrekpunt in het denken over de organisatie van de bestuursvorm in een land. Hier botsen het moderne denken en de postmoderne maatschappij met elkaar.
10. Onder invloed van de Europese Unie is het proces van overgang van de paternalistische, gecentraliseerde overheid en zijn verzorgingsstaat verschoven naar een staatsvorm met deregulering, pragmatisme en marktgericht denken.

Op basis van het bovenstaande en in relatie met hoofdstuk 1 kan de vraag gesteld worden hoe gemeenten hun relatie met Europa bekijken. Kijkt men er tegen aan als limen - de drempel - waar men tegen aan hikt of is het de limes - de overgang(sfase) - waar de gemeentelijke taken verder reiken, doordat Europa het accent legt op het "Europa van de regio's"?

Van Gennep heeft een instrument ontwikkeld om de overgang te classificeren en in dit geval gebeurt dit bij gemeenten door ze onder te verdelen in:

- Gemeente X: Men past de noodzakelijke Europese wet- en regelgeving toe. Men heeft geen beleidskader over Europa. De gemeente maakt weinig gebruik van subsidies. Als er al sprake is van internationale samenwerking, dan betreft het een ideële samenwerking.



- Gemeente Y: Men heeft Europa opgenomen in het gemeentebestuur en heeft bijvoorbeeld een subsidiecoördinator, maar het is geen integraal onderdeel in alle beleidszaken.
- Gemeente Z: Europa maakt integraal deel uit van het gemeentebestuur. De gemeente is actief bezig met Europa. De relatie met Europa is niet alleen de verplichte wet- en regelgeving, maar men legt vooral de nadruk op het benutten van (subsidie)kansen.

## Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodiek

### 3.1 Inleiding

Aan de hand van het theoretisch kader in hoofdstuk 2 wordt verder invulling gegeven aan de methoden van het onderzoek. In het vorige hoofdstuk is uitgebreid beschreven op welke manier in een (pre)moderne samenleving geprobeerd wordt grip op het individu te houden. Dit klinkt vrij negatief; alsof de mens een willoos wezen is die verteld moet worden wat te doen. Het doel van deze disciplinerende macht is de versterking van de maatschappelijke kracht - verhoging van de productie, ontwikkeling van de economie, verbreiding van het onderwijs, verheffing van de publieke moraal - groei en vermeerdering (Van den Brink, 2006: 5). Cruikshank (1999) zegt het treffend: 'Citizens are not born; they are made' (blz. 3).

In de premoderne tijd waren het geloofsrituelen en in de moderne tijd zijn deze rituelen vervangen door regels en wetten die het individu disciplineren. Instituties spelen in de moderne natie staat, die er nog steeds is, een belangrijke rol. Op elk niveau, lokaal (gemeente), regionaal (regio), provinciaal (provincie) en landelijk (rijk), zijn er instituties met formele regels waaraan de burger zich dient te houden. Hoewel de Europese Unie niet centraal staat in deze scriptie, is het wel de overkoepelende institutie die als beleidsuitgangspunt heeft regio's in Europa een meer prominente rol te geven in beslissingsbevoegdheden op tal van beleidsterreinen en daarmee wil het de oude vertrouwde natie staat principes doorbreken. De Europese Unie beschrijft zichzelf als een gemeenschap van normen en waarden op eenzelfde manier als de natie staat doet. Dat zijn normen en waarden waar wij als Europese burgers het mee eens zijn. Wij geven daar betekenis aan, handelen daar naar en hebben een middel om elkaar te wijzen op wat we wel of niet goed vinden. De EU is het door ons gemachtigde instituut dat onze normen en waarden in Europa en ook daarbuiten verdedigt en verkondigt. Althans, dat moet het worden. Dit geldt vanuit macro-perspectief. Vanuit de gemeenten, het microperspectief, bestaan toch verschillende opvattingen over de EU. Dit, terwijl allerlei organisaties, zoals Europa Decentraal en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) met rapporten zoals Europaproof het belang van Europa voor lokaal beleid stimuleren en verduidelijken. Of dit werkelijk een probleem is zoals in het rapport Handreiking gemeenten Europaproof verondersteld wordt, moet nog maar blijken. Toch is niet elke Nederlandse gemeente zo Europa-minded en het hoe en waarom moet duidelijk worden in het gemeentelijk discours over de Europese Unie. "Dergelijke instituties en vormen van macht en kennis die ermee zijn verbonden worden pas zichtbaar, doordat er een discours over bestaat: taal schept object; object heeft geen onafhankelijke autoriteit" (Van den Brink, 2006: 3).

Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethodiek bestaat uit een oriënterend onderzoek (3.2). In 3.3 wordt het onderzoek afgebakend, in 3.4 wordt de opzet van het onderzoek beschreven en in 3.5 de wijze van analyseren.

### 3.2 Oriënterend onderzoek

De onderzoeker heeft stage gelopen en een congres bezocht dat als veldonderzoek fungeerde. Op basis daarvan is de onderzoeksvraag duidelijk geworden. Het onderzoek is kwalitatief, omdat over het onderzoek weinig bekend is en de gemeenten over het algemeen weinig kennis hebben van het onderwerp. Ook uit informatie van de kennisorganisatie Europa Decentraal blijkt dat er

onvoldoende harde gegevens (Kühler, 2009, zie interview vertegenwoordiger Kenniscentrum Europa Decentraal) beschikbaar zijn om de onderzoeksvraag in een kwantitatief onderzoek te beantwoorden. Een kwalitatief onderzoek op basis van de discoursanalyse kan wel een antwoord verschaffen op de onderzoeksvraag, omdat de interviewvragen ruimte bieden voor toelichting en nadere verklaring. Op deze wijze wordt het onderzoek toch in conclusies en aanbevelingen volledig beantwoord. In dit onderzoek zijn acht gestructureerde interviews gehouden (zie bijlage I voor de lijst van geïnterviewden en bijlage II voor de interviewvragen). In hoofdstuk 4 worden deze interviews verder uitgewerkt.

De nadruk ligt daarbij op kwalitatieve aspecten, maar ook kwantitatieve aspecten komen aan bod bijvoorbeeld bij de typering van de gemeente.

De kwalitatieve onderzoeksmethodiek staat centraal en daarbij zijn beperkt kwantitatieve gegevens gebruikt. Het betreft hier geen groot onderzoek.

Verschuren en Doorewaard (2002: 36) noemen het een praktijkgericht onderzoek, omdat het onderzoek een bijdrage kan leveren aan een veranderde houding van de Nederlandse gemeente met betrekking tot Europa en de mate waarin die veranderde houding plaatsvindt. Het onderzoek houdt de gemeenten een spiegel voor.

Het onderzoek is gedaan als casestudy. Verschuren en Doorewaard (2002: 169) spreken over een casestudy als de volgende kenmerken aanwezig zijn:

1. Een klein aantal onderzoeksobjecten;
2. Een arbeidsintensieve benadering;
3. Meer inhoud dan breedte;
4. Een kwalitatieve of strategische steekproef;
5. Kwalitatieve gegevens en kwalitatieve onderzoeksmethoden;
6. Een open observatie op de onderzoekslocatie.

Verschuren en Doorewaard (2002: 172 - 173) spreken over een enkelvoudige casestudy, omdat als onderzoeksobjecten 6 Nederlandse gemeenten onderzocht worden. Daarnaast zijn de twee organisaties die zich bezig houden met Europaproef gevraagd om een reactie te geven.



Figuur 2: de ligging van de geselecteerde Nederlandse gemeenten

### 3.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is gestart met het lezen van literatuur (o.a. Handreiking gemeenten Europaproef van KED, VNG, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006 en 2008).

Als case worden zes gemeenten geanalyseerd op hun beleid met betrekking tot de mate van implementatie van Europese wet –en regelgeving en integrale beleidsaanpak met betrekking tot Europa. Daarbij is gekozen om drie grote gemeenten (boven de 100.000 inwoners) en drie kleine gemeenten (tot 60.000 inwoners) te benaderen. De geografische ligging van gemeenten is zo

gekozen, dat (1) een grote en een kleine gemeente relatief ver weggelegen zijn van de (staats)grenzen, (2) een grote en een kleine gemeente gelegen in het midden van het land en (3) een grote en een kleine gemeente dicht gelegen bij de Belgisch/Duits-Nederlandse grens (zie figuur 2.3 Nederland met de zes geselecteerde gemeenten).

Er zijn een aantal gemeenten benaderd en uiteindelijk zijn de volgende gemeenten geselecteerd:

- A. Zaanstad
- B. Utrecht
- C. Maastricht
- d. Harenkarspel
- e. Zeist
- f. Echt-Susteren

De selectie van deze gemeenten berust op een aantal criteria / veronderstellingen:

- Er is een onderscheid gemaakt tussen grote en kleine gemeenten; verondersteld wordt dat grote gemeenten meer Europese financiële middelen nodig hebben en organisatorische daadkracht hebben dan kleine gemeenten. De grote steden maken deel uit van het grotestedenbeleid (GSB).

Het onderscheid groot – klein bepaalt niet altijd de verhouding met Europa.

- De kleine gemeenten zijn gelegen in de buurt van één van de grote gemeenten, maar ver genoeg om niet in de directe invloedssfeer te liggen. Men heeft een eigen “Europees” beleid.

Er is een onderscheid gemaakt in de geografische ligging van de gemeenten; mogelijk zijn aan de grens meer “Europese activiteiten” dan in het binnenland. Deze aanname is gebaseerd op het boek *Places on the margin* (Shields, 1991) (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.2 Territoriale passage) waarin beschreven wordt dat interactie vooral plaatsvindt aan de grenzen. De fysieke en mentale afstand is zo groot mogelijk gemaakt en heeft wellicht invloed op het Europees denken in een gemeentelijke organisatie.

- Verondersteld wordt dat samenwerking vooral ligt in “fysieke” samenwerking in combinatie met “fysieke” grenzen. In dit geval kent Nederland twee “grenzen”, met België en Duitsland. Pan-Europese samenwerking is absoluut mogelijk, bijvoorbeeld in het kader van Interreg-subsidies of samenwerkingsverbanden, maar het ligt meer voor de hand om met de buurman samen te werken dan met een verre vriend.
- De grensgemeenten liggen niet verder dan 10 kilometer van de grens.
- De bereidwilligheid van de gemeentebestuurders voor een interview.
- Waar mogelijk is gebruik gemaakt van ERAC-contacten.

De Nederlandse gemeenten vormen de onderzoeksobjecten en per gemeente zijn ambtelijke medewerkers geïnterviewd, die door hun werk of functie een relatie met Europa hebben en veelal ook zicht op het beleid, de wet- en regelgeving, het gebruik van Europese subsidies en internationale samenwerking binnen hun organisatie.

Er zijn interviews gehouden met 6 gemeenten en de gemiddelde duur van een interview was anderhalf uur (inclusief voorbereiding). De interviews zijn gehouden in de periode mei - augustus 2009. Aanvankelijk was het de bedoeling om drie grote gemeenten (> 100.000 inwoners) en drie kleine gemeenten (< 30.000 inwoners) te benaderen. Bij de telefoonronde zijn een aantal gemeenten in Noord-West -en Midden-Nederland benaderd; het bleek dat kleine gemeenten daar een vergelijkbare organisatie en kijk hadden op Europa. Zo gold dat ook voor de grote gemeenten

(Maastricht en Utrecht). Het was zoeken naar een kleine gemeente die echt inhoudelijk iets te vertellen had over Europa. Ook was het zoeken naar een grote gemeente minder bekend en in de schaduw van een nog grotere gemeente, met een eigen verhaal dat enigszins anders was dan meer bekende grote steden. Aan de andere kant wanneer men bij een bepaalde gemeente geen verhaal heeft, zegt dit net zo goed iets over de gemeente en haar beleid met betrekking tot Europa. Omdat dit scriptieonderzoek een klein aantal onderzoeksobjecten betreft, is daar niet voor gekozen. In plaats daarvan is in Midden-Nederland Zeist, een middelgrote gemeente (+/- 60.000 inwoners), benaderd en in Noord-West-Nederland Zaanstad, een relatief wat kleinere grote gemeente.

Veel telefoongesprekken en doorverwijzingen waren noodzakelijk om die personen te vinden die in hun gemeente betrokken zijn bij "Europa".

Het maken van een afspraak was daarbij niet moeilijk; de ambtelijke medewerkers die benaderd werden waren vriendelijk en bereidwillig. Een probleem vormde de kennis van de eigen organisatie en het vinden van de juiste medewerker die met Europa belast is. Daarnaast vormde afwezigheid en verlof een probleem.

Nadat de interviews met de geselecteerde gemeenten gehouden waren, zijn de organisaties die betrokken waren bij het schrijven van Europaproof gevraagd om een reactie te geven op de onderzoeksresultaten.

### **3.4 Opzet van onderzoek**

In deze paragraaf wordt aangegeven welke instrumenten gebruikt zijn om de juiste informatie te verzamelen.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van de discoursanalyse.

Gekeken is in het onderzoek op basis van Europaproof van Europa decentraal en de VNG naar Europa. Europa kan volgens deze organisaties onderverdeeld worden in 3 dimensies:

1. Europese wet- en regelgeving;
2. Europese subsidies;
3. Europese grensoverschrijdende samenwerking.

Op al deze dimensies neemt de betekenis van Europa voor de manier van organiseren van de gemeenten toe.

Er is contact opgenomen met gemeenten en gevraagd is als voorbereiding op de te houden interviews of men een beleidskader over Europa heeft. Dit is vervolgens toegestuurd of gemaïld. Als dit er niet was, is gevraagd of er iets verteld kon worden over het gemeentelijk Europees beleid.

Gekeken is:

- a. Hoe ziet de gemeente Europa? Wordt er actief beleid gevoerd?
- b. Hoe is het georganiseerd?

Vervolgens is op basis van de classificatie van Van Gennep gekeken welke positie men met betrekking tot Europa inneemt. Daarnaast is gebruik gemaakt van de onderscheiding die Van Schendelen (KED, 2004: 24) maakt met betrekking tot de Europeanisering van gemeentelijke organisaties.

## **Bestaand materiaal**

Om de relatie van de gemeente met Europa nader te bestuderen, zijn verschillende documenten gelezen. De gegevens uit deze documenten (beleidsnota's, gemeentelijke stukken, informatie over de gemeente) worden gebruikt als input voor de analyse.

De gebruikte bronnen zijn (internet)documenten. De bronnen zijn in de bronvermelding terug te vinden. Voor ontsluiting van de bronnen is gebruik gemaakt van een kwalitatieve inhoudsanalyse: het discours.

## **Interviews**

Omdat de onderzoeksvraag naar de betrokkenheid met Europa en de mate van betrokkenheid niet eenvoudig is, is gebruik gemaakt van gestructureerde onderzoeksvragen die vooraf toegestuurd of toegelicht zijn en die een open karakter hebben.

Het doel van de interviews is inzicht te krijgen hoe de gemeente omgaat met het onderwerp Europa, in welke mate Europa onderdeel van het gemeentelijk beleid is en welke factoren daarbij een rol spelen.

De interviewvragen zijn gebaseerd op de vragen uit de "Handreiking Internationale samenwerking en activiteiten van gemeenten", Grenze(n)loze Gemeenten (2005, 29-32), de vragen uit het scriptie-onderzoek "De gemeentelijke organisatie Europaproof! (2006) en vragen op basis van veldonderzoek. Deze vragen worden gebruikt als checklist om binnen een te interviewen gemeente te hanteren.

Om tot deze vragenlijst te komen zijn een aantal rapporten bestudeerd.

Het betreft:

- Grenze(n)loze Gemeenten. Handreiking Internationale samenwerking en activiteiten van gemeenten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK), 2005;
- Scriptie-onderzoek De gemeentelijke organisatie Europaproof!, A. Jong, 2006;
- Handreiking gemeenten Europaproof, Kenniscentrum Europa decentraal (KED), Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006 en 2008;
- Wegwijzer Europabewust, Unie van Waterschappen (UvW), 2007;
- Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid, VROMraad, 2008.

Aan de ondervraagde ambtelijke medewerkers zijn dezelfde vragen voorgelegd, zodat een vergelijking van de onderzochte gemeenten kan plaatsvinden.

## **Een korte beschrijving van de vragenlijst**

Van iedere ambtelijke medewerker wordt naam, organisatie en functie aangegeven. Van iedere gemeente wordt een korte typering gegeven.

### **1. Bestuur en beleid**

Vertrekpunt zijn de empirische vragen:

- Wat betekent Europa "voor" gemeenten? En hoe komt dit tot uiting in het gemeentelijke beleid?
- Is er voldoende besef van het belang van Europa?

- Wat is de invloed van de grens op het Europees denken van gemeentebestuurders- en ambtenaren? (Naarmate een gemeente dichterbij de grens ligt, denkt men dan in de gemeentelijke organisatie ook meer grensoverschrijdend?)

Dit thema bestaat uit 8 vragen en 15 subvragen.

De vragen gaan over de relatie van de gemeente met de Europese Unie. Wat is de motivatie voor Europees beleid? Hoe intensief wordt Europees beleid ontwikkeld? Speelt de politieke voorkeur een rol bij de beleidsontwikkeling over Europa? Hebben ambtelijke medewerkers voldoende kennis van en ervaring met Europese zaken? Het eventueel gevoerde Europese beleid geeft inzicht in hoe de gemeente haar relatie met Europa ziet en welke kenmerken daarbij een rol spelen.

## 2. Organisatiestructuur

Vertrekpunt is de empirische vraag:

Hoe is de organisatiestructuur van uw gemeente met betrekking tot Europese zaken?

Dit thema bestaat uit 8 vragen. Deze vragen zijn gebaseerd op het onderscheid dat Van Schendelen maakt met betrekking tot de europeanisering van een gemeentelijke organisatie. Hij onderscheidt 4 fasen:

- a. Informatieverzameling;
- b. Kennisverzameling en kennisverrijking;
- c. Verinnerlijking;
- d. Inspelen op de kansen van Europa.

De vragen gaan over de gemeentelijke organisatiestructuur en Europa. Hoe is in de gemeente de Europese informatiestroom geregeld? Hoe wordt binnen de gemeente de Europese informatiestroom gecommuniceerd? Hoe speelt de gemeente in op de kansen die Europa biedt? Heeft de gemeente een relatie met een Europees samenwerkingsverband?

## 3. Concreet actief Europees beleid

Vertrekpunt is de empirische vraag:

Heeft de gemeente concreet actief Europees beleid?

Dit thema bestaat uit 9 vragen. Deze vragen hebben te maken met Europese wet- en regelgeving, subsidies en internationale samenwerkingsverbanden. Met welke Europese wet- en regelgeving heeft de gemeente te maken? Is de gemeente bekend met Europese subsidies? Heeft de gemeente een samenwerkingsverband met andere gemeenten in Europa?

### 3.5 Wijze van analyseren

De analyse heeft plaatsgevonden op basis van het gemeentelijk discours over Europa. Op "etnografische" wijze is daarbij gekeken naar de gemeentelijke cultuur. De resultaten van deze interviews worden weergegeven in de vorm van wat "thick description" genoemd wordt (Geertz, 1973): in verteltrant worden alle kenmerken uitvoerig en gedetailleerd beschreven.

De etnografie is een basisvorm van kwalitatief sociaal onderzoek. Het is "de beschrijvende studie van de leefwijzen van menselijke collectieven". Dat kan in de context van Van Gennep en Turner zijn stammenonderzoek, zoals in de antropologie, of deelcollectieven, zoals ambtenaren en

bestuurders die betrokken zijn bij het gemeentelijke Europees beleid. Het uitgangspunt van een dergelijke studie is het idee dat een (deel)collectief een eigen wereld vormt, die voor de onderzoeker alleen goed te leren kennen en te beschrijven is van binnen uit, of minimaal op basis van een grondige kennismaking met de dagelijkse praktijk van de te beschrijven levenswijze, of in dit geval de werkwijze. In de traditionele etnografie was het de wetenschapper die zich aansloot bij een stam om die te bestuderen: de taal, de normen en waarden, het dagelijkse leven, etc. Deze werkwijze is ook buiten de antropologie goed bruikbaar en dan vooral binnen de sociologie die zich richt op het dagelijks leven van “relatief afgesloten of onbekende groepen binnen de eigen samenleving en die een indringende kennisname van de eigen visie en/of werkwijze van mensen bepleiten”. Nu gaat het te ver om ambtenaren en bestuurders te bestempelen als afgesloten van of onbekend voor de samenleving; sterker nog als beleidsbepalers hebben ze juist een belangrijke rol in de samenleving. De visie of beter gezegd het discours over Europa is niet altijd helder en dat wordt op deze manier inzichtelijk gemaakt (Ten Have, 1999, kwalitatieve onderzoeksmethoden, ¶ Etnografie).

Op basis van de verzamelde gegevens (literatuurstudie en diepte-interviews) en een vergelijking van de onderzochte gemeenten is de relatie van de gemeente met Europa bekeken en vertaald in conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5). Deze conclusies en aanbevelingen zijn getrokken op basis van de discoursanalyse, de onderzoeksresultaten en de bestaande informatie. Deze conclusies en aanbevelingen worden gekoppeld aan het theoretisch kader.

De interviews bij de onderzochte gemeenten zijn geanalyseerd aan de hand van de volgende stappen:

- 1) Alle interviews zijn op een memorecorder opgenomen of er zijn aantekeningen gemaakt van het mondeling gesprek of telefoongesprek. Aan de hand van de opname en de aantekeningen is een onderscheid gemaakt in bruikbare en niet bruikbare tekst. De bruikbare tekst is in een gestructureerde beschrijving uitgewerkt.
- 2) Aan de hand van een analyse van de gestructureerde beschrijving zijn conclusies per onderzochte gemeente getrokken.
- 3) Deze conclusies per onderzochte gemeente zijn vergeleken op overeenkomst en verschil.
- 4) Deze analyse van overeenkomst en verschil is uitgewerkt in algemene conclusies.

Het is feitelijk minder van belang in welke mate een gemeente vorm geeft aan haar Europees beleid; het gaat vooral om de factoren die van invloed zijn. Wat zijn de gedragskenmerken die een gemeente Europees maken?

Er worden geen aannames gemaakt over de factoren die een rol zouden kunnen spelen bij het gemeentelijke beleidsproces over Europa. Het betreft hier een open oriënterend onderzoek.

De algemene conclusies vormen een product waarbij het proces van Europees denken bij zes Nederlandse gemeenten duidelijk wordt. De houding ten opzichte van een Europees beleid en ontwikkeling van een Europees beleid, als dat er is, maakt duidelijk welk belang een gemeente hecht aan Europa.



## Hoofdstuk 4 Nederlandse of Europese gemeenten?

### 4.1 Inleiding

Bij het veldonderzoek in voorbereiding op deze scriptie heeft de onderzoeker een congres bezocht. De centrale vraag tijdens het congres was: “Hoe Europabewust is mijn organisatie?” (22 mei 2008). Dit was een congres in Hardenberg (Overijssel) georganiseerd door de provincie Overijssel en de gemeente Hardenberg. De deelnemers waren afgevaardigden van gemeenten uit Overijssel en ook een aantal mensen van de provincie Overijssel. Het congres werd na een welkomstpraatje geopend met een quiz over Europa. De ongeveer 100 mensen in de zaal werd gevraagd meerkeuzevragen over de Europese Unie te beantwoorden door hun hand op te steken. De deelnemers hadden grote moeite met het beantwoorden van ogenschijnlijk gemakkelijke vragen als:

- Uit hoeveel lidstaten bestaat de EU sinds 1 januari 2007?
- Welke landen zijn er toen toegetreden?
- Heeft Europa een volkslied?

Het kan als een indicatie gezien worden, dat in ieder geval in de provincie Overijssel, de Europese Unie ver af staat van het werk van ambtenaren die werken bij een gemeente. Dit is geen op zichzelf staand verhaal. Één van de sprekers tijdens het congres, de heer D. Buursink, gedeputeerde van de provincie Overijssel voor Cultuur, Europa en stedelijke netwerken vertelde dat “meer dan 50% van de wet –en regelgeving waar decentrale overheden mee te maken hebben uit Brussel komt. En toch zijn veel gemeenten nog steeds gericht op Den Haag en dat moet anders.”

Dit scriptieonderzoek is gebaseerd op het uitgangspunt dat gemeenten Europaproof dienen te zijn, beschreven in de Handreiking Gemeenten Europaproof van Kenniscentrum Europa Decentraal (2006). Het goed toepassen van alle EU-regelgeving betekent dat gemeenten Europaproof zijn. Lang niet alle gemeenten zijn Europaproof. “Europaproof is een must voor de Nederlandse gemeente” propageert het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED, 2006: 5).

In de actualisering van het rapport Handreiking Gemeenten Europaproof (2008) gaat het verder dan alleen het goed toepassen van de Europese wet- en regelgeving als definitie en criterium om Europaproof te zijn. Er wordt niet alleen gesproken over de lastenkant (Europese wet- en regelgeving), maar ook over de lustenkant (het optimaal benutten van kansen en mogelijkheden). Het begrip Europaproof is onderverdeeld in drie aspecten: deskundigheid, (kennis)netwerk en organisatie. Zo dienen gemeenten onder het adagium “Gij zult de wet kennen” goed op de hoogte te zijn van Europese wet –en regelgeving. Vervolgens dient men dit goed na te leven. De gemeenten dienen een kennisnetwerk op te bouwen en de kennis die voortkomt uit stedenbanden en stedelijke of gemeentelijke netwerken te benutten. De gemeentelijke organisatie dient goed voorbereid te zijn op het omgaan met “Europa”. Intern betekent dat het volgen van de Europese regels en extern door proactief op te treden op het gebied van beleidsbeïnvloeding (KED, 2008: 7).

Door verschillende koepelorganisaties (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Kenniscentrum Europa Decentraal) en ook rijksoverheid en departementen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) wordt erop gewezen om “Europese zaken”, zoals wet –en regelgeving, subsidies en Europese samenwerking, op te nemen in de dagelijkse besluitvorming, vast te leggen

in het gemeentelijke beleid en de organisatie hierop af te stemmen (KED, 2008: 6). Desondanks wordt er door gemeenten, door de bestuurders en ambtenaren, in Nederland verschillend gedacht over Europa om uiteenlopende redenen. Men is zich niet altijd bewust van de invloed van Europese wet- en regelgeving, subsidies en Europese samenwerking in de gemeente. Volgens Wissink<sup>1</sup> ligt dat aan de soms gemaskeerde wet –en regelgeving. Doordat de informatiestroom van de EU naar de gemeente nog steeds met tussenstappen gaat, is het niet altijd duidelijk dat bijvoorbeeld veel milieuwetgeving vanuit de EU omgezet is naar nationale wetgeving (Kreukels, 2009). Dit heeft invloed op de uitvoering, toepassing en naleving van de Europese wet- en regelgeving (Jong, 2006: 6). Met de uitbreiding van bevoegdheden voor decentrale overheden komt er veel op gemeenten af.

Volgens Hilterman<sup>2</sup> (2000) bestaan de problemen van decentrale overheden met het Europees recht uit een drietal zaken:

1. Decentrale overheden hebben moeite met de gecompliceerdheid van de Europese wet- en regelgeving.
2. Men is (relatief) onbekend met de Europese wet- en regelgeving.
3. De heersende cultuur van de decentrale overheden sluit niet aan bij de Europese wet- en regelgeving.

Decentrale overheden willen vanwege de complexe wet –en regelgeving, zoals bij aanbestedingsrichtlijnen en staatsteun, eerder betrokken worden bij het Europese beleidsvormingsproces. Naarmate men eerder bij dit proces betrokken wordt kan men meer rekening houden met problemen die op lokaal en regionaal niveau spelen. Onduidelijkheden van de wet- en regelgeving kan men dan in een vroeger stadium aankaarten bij de Europese Commissie en het Europees Parlement via het adviserend orgaan het Comité van de regio's (blz. 2).

Het tweede probleem is de onbekendheid met wet –en regelgeving. Gemeenten en provincies zien niet altijd de gevolgen van het Europees recht voor hun handelen, ondanks inspanningen van koepelorganisaties. Dat is zorgelijk en decentrale overheden moeten een inhaalslag maken in het zich eigen maken van het Europees recht en de gevolgen van het Europees recht. Daar hebben alle drie de bestuurslagen in Nederland een taak in. Dit gaat trapsgewijs: het rijk dient nieuwe wet –en regelgeving aan gemeenten en provincies kenbaar te maken en in de voorbereiding van nieuwe wet –en regelgeving, op Brussels niveau, al rekening te houden met de mogelijke gevolgen van de wet –en regelgeving voor decentrale overheden. Koepelorganisaties hebben de verantwoordelijkheid decentrale overheden goed voor te lichten over de gevolgen van het Europees recht. Daarna zijn het de decentrale overheden die zelf meer dienen te investeren in de opleiding van eigen medewerkers over de kennis van het Europees recht, zodat men hier in de toekomst meer rekening mee houdt bij gemeentelijke taken (blz. 2-3).

Het laatste probleem bij decentrale overheden is de heersende cultuur. Hilterman bedoelt hier eigenlijk twee zaken. Enerzijds de heersende cultuur en anderzijds de organisatiestructuur. Zo is het ambtelijke apparaat vooral gewend om in een dienstenstructuur te werken. Verschillende ondersteunende activiteiten zoals financiën en inkoopbeleid zijn in afzonderlijke diensten ondergebracht. De organisatiestructuur ondersteunt de toepassing van Europese wet –en regelgeving over openbare aanbestedingen op die manier niet en dit bevordert ook het denken in

---

<sup>1</sup> Mevrouw A. Wissink is directeur Europa en Internationaal bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

<sup>2</sup> De heer F. Hilterman is senior adviseur European Affairs bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

hokjes binnen een gemeente. Onderlinge samenwerking en een meer integrale aanpak van zaken is dus van belang.

Europa wordt verder vooral gezien vanuit financieel oogpunt. Subsidies leveren geld op. De keerzijde is dat men de kennis over subsidies moet uitbreiden (blz. 3). Europese subsidies kennen veel administratieve verplichtingen en in het verleden gingen veel decentrale overheden daar niet goed mee om. Dat leidde tot stopzetting van de subsidie of terugbetaling er van. Het KED erkent de kritiek die veel gemeenten hebben over Europese subsidies: “veel regels en gedoe” (KED, 2006: 11). Volgens Wissink geldt bovendien dat veel kleine gemeenten Europa beschouwen als te ver van hun bed (Kreukels, 2009).

De verschillende handreikingen en handleidingen, zoals Europaproof en Europabewust (van de Unie van Waterschappen), bieden een instrument om de gemeentelijke activiteiten en de organisatiestructuur met betrekking tot Europa bestuurlijk en ambtelijk te (her)structureren. Ook probeert men als koepelorganisatie zo de kloof tussen Europa en de gemeente te dichten.

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven gaat deze scriptie over het voortraject van Europaproof/bewust. Daarom is in eerste instantie van belang dat de gemeenten zich afvragen wat de gemeentelijke visie is met betrekking tot Europa, welke organisatiestructuur is geschikt voor Europese zaken en welk concreet actief Europees beleid heeft men ontwikkeld (zie interviewvragen). De gemeente kan aangeven of er wel of niet een actief Europees beleid ontwikkeld wordt. Het gaat erom in de gemeentelijke organisatie een (bestuurlijk) draagvlak te creëren. Een Europaprofiel is het startpunt om Europees beleid te ontwikkelen, in de eerste plaats bestuurlijk, maar ook ambtelijk.

Hoofdstuk 4 is verder als volgt opgebouwd; in paragraaf 4.2 wordt een algemeen beeld geschetst over gemeenten en Europa; de functie van een gemeente (paragraaf 4.2.1), de veranderende positie van gemeenten door de oprichting van het Comité van de regio's (paragraaf 4.2.2), het belang van Europa voor gemeenten (paragraaf 4.2.3) en een algemeen beeld met cijfers onderbouwd, over hoe Nederlandse gemeenten de Europese driepoot (wet- en regelgeving, subsidies en samenwerking) invullen (paragraaf 4.2.4). Vervolgens worden zes “persoonlijke” cases beschreven; de zes geïnterviewde gemeenten in subparagrafen in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 worden de gegevens van de zes geïnterviewde gemeenten met elkaar vergeleken. In paragraaf 4.5 is een reactie gevraagd, in de vorm van een interview, aan de twee organisaties die nauw betrokken zijn bij de stimulering en profilering van Europa bij gemeenten: het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In paragraaf 4.6 wordt een terugblik gegeven aan de hand van de interviews met de twee koepelorganisaties op de resultaten van paragraaf 4.1 tot en met 4.5.

## **4.2 Nederlandse gemeenten en Europa**

### **4.2.1 De gemeente als institutie**

De gemeente wordt in deze studie beschreven vanuit een institutionele benadering. Instituties worden gedefinieerd als de gewoonten, regels en procedures die het gedrag van individuen en groepen ten opzichte van elkaar bepalen (Schneider en Aspinwall, 2001: 1). In andere woorden beleid wordt vorm gegeven door discoursen (zie Foucault, hoofdstuk 2). Het gemeentelijke beleid wordt vorm gegeven door diverse actoren: ambtelijke medewerkers, gemeentebestuur, gemeenteraad. Ook de lokale bevolking speelt een rol in het ontwikkelen van een gemeentelijk

beleid (individu, groep, lid van een vereniging/instelling, bepaalde functie of beroep). Ook omliggende gemeenten, de regio, provincie, de nationale overheid, omliggende, nabijgelegen of aangrenzende landen en ontwikkelingen in die gebieden, landen of wereld zijn van invloed op de lokale beleidsontwikkeling.

Het begrip gemeente wordt omschreven in 6 kenmerken (Derksen en Schaap, 2004:12). Het betreft:

1. Het hebben van een rechtsbevoegdheid over een bepaald gebied en daardoor gelden de regels en verordeningen voor alle burgers die in dat gebied wonen.
2. In het gebied waar de gemeente rechtsbevoegdheid heeft, is de gemeente ondergeschikt aan wet- en regelgeving van regio, provincie, de nationale overheid en in toenemende mate de Europese Unie.
3. De gemeente heeft een democratische legitimatie die ontleend is aan de verkiezingen voor de gemeenteraad.
4. De gemeente heeft het recht om van haar burgers en degenen die in de gemeente woonachtig zijn belasting te heffen.
5. De gemeente heeft in principe geen vastgelegd takenpakket. De drie bestuurslagen in Nederland: rijk, provincie en gemeente hebben geen vastgelegd takenpakket. In het Nederlandse staatsbestel is sprake van complementariteit van bestuur; de drie bestuurslagen vullen elkaar aan vanuit integraal bestuur en de verschillende belangen zijn afgestemd op elkaar vanuit het algemeen belang.
6. De gemeente is de laatste en meest directe (rijbewijs, paspoort, bouwaanvraag) schakel tussen overheid en burger.

#### **4.2.2 De veranderende rol van gemeenten**

De rol van de gemeente met betrekking tot Europa is veranderd. Tot de jaren tachtig is het proces van de Europese integratie primair een zaak tussen nationale overheden. Daar werden decentrale overheden nog niet bij betrokken. De Europese Unie, tot dan toe de Europese Gemeenschap (EG) geheten, was vooral bezig met het creëren van een gemeenschappelijke markt (Hilterman, 2000: 1). Een markt waarin vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal mogelijk is. Er is hier vooralsnog sprake van economische integratie. Dit werd vorm gegeven in de Europese Akte van 1987. Met deze Akte had de Europese Unie wel de bevoegdheid om bepaalde beslissingen te nemen op terreinen waar vroeger de nationale overheid besluiten nam (Peters, 1994). Het verdrag van Maastricht (1993) bouwde verder op de Europese Akte en opende de weg naar politieke integratie. De Europese Gemeenschap gaat dan verder als de Europese Unie; de bevoegdheden van het Europees Parlement worden versterkt en afspraken voor een éénmuntstelsel worden door middel van de Monetaire Unie (EMU) bekrachtigd (EU, 2007: ¶ Verdrag van Maastricht over de Europese Unie). Tot 1993 werden de ontwikkelingen in Europa door de decentrale overheden gezien als buitenlands beleid. De rol van de gemeenten verandert met dit Verdrag; decentrale overheden krijgen een adviserende rol via het Comité van de Regio's (CEMR). Het Europeaniseringproces gaat hiermee officieel van start. De EU krijgt hierdoor meer rechtstreekse invloed op beleidsterreinen waar decentrale overheden (provincie, gemeente) beleid uitvoeren, zoals milieu, werkgelegenheid, regionale ontwikkeling. Dit communautaire beleid loopt veelal nog langs departementale lijnen (via het rijk; via ministeries) en voor een belangrijk deel wordt dit dan omgezet in nationale wetgeving. De decentrale overheden hebben door het deels wegvallen van de nationale overheid een directe link met de EU. Deze ontwikkelingen vroegen

om herbezinning bij decentrale overheden en rijk. Decentrale overheden gingen hun positie met betrekking tot Europa bepalen en ontdekten dat Brussel op twee manieren van belang was (Van der Knaap en Hilterman, 1996). Deze belangen waren:

1. Belangenbehartiging.

Binnen Europese belangenorganisaties en Nederlandse koepelorganisaties gaat het vooral om het positioneren van de rol van de decentrale overheden. Via het Comité van de Regio's worden de belangen van gemeenten, regio's en provincie aan de orde gesteld en wordt waar nodig getracht Europese besluitvorming te beïnvloeden. (bijvoorbeeld de consequenties van de invoering van een Europese richtlijn).

2. Beleidsontwikkeling.

Bij de beleidsontwikkeling gaat het erom inhoudelijke zaken op de Europese agenda te krijgen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het grote stedenbeleid of de regionale ontwikkeling.

### **4.2.3 Het belang van Europa voor gemeenten**

De belangen van gemeenten met betrekking tot Europa zijn onder te verdelen in noodzaak (lasten) en nut (lusten) (Hessel, 2005):

#### Noodzaak

- Op tal van beleidsterreinen van decentrale overheden heeft de Europese Unie rechtstreeks invloed.

Een groeiend deel van de wet –en regelgeving die gemeenten dienen toe te passen op hun lokaal beleid komt uit Brussel (KED; 2006: 5). De wet –en regelgeving die vanuit de natiestaatgedachte van centraal naar decentraal wordt overgedragen, dus trapsgewijs, wordt steeds meer doorkruist met het Europees beleid op tal van beleidsterreinen (zie volgende paragraaf 4.2.4).

- Het Nederlandse recht is ondergeschikt aan het EU-recht.

De Europese Unie heeft als overkoepelend orgaan wetten en regels die voorrang hebben op nationale wetten en regels. Nederlandse wet -en regelgeving die in strijd is met Europese wet -en regelgeving dient aangepast te worden (KED, 2006: 9). Met het EG-verdrag is bepaald dat de EU-lidstaten alles in staat stellen om de naleving van het EG-verdrag en de daarbij komende verplichtingen na te komen. Dit wordt ook wel het gemeenschapsrecht genoemd. In de meeste gevallen zorgt de nationale overheid voor een omzetting van een Europese richtlijn naar nationaal recht en vervolgens is de decentrale overheid verplicht dit zelf toe te passen (KED, 2008: 9).

- De nationale overheid kan ook fouten maken.

Gemeenten kunnen niet zonder meer er van uitgaan dat de nationale overheid geen fouten maakt. De gemeente dient beslissingen van de overheid zorgvuldig te toetsen. De decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor het juist naleven van wet –en regelgeving. Bij het niet juist naleven van Europese wet –en regelgeving lopen gemeenten de kans dat aanbestedingen niet goedgekeurd worden en vernietigd worden. Subsidies die onterecht verleend zijn en in strijd zijn met staatssteunregels worden dan teruggevorderd. Tal van grote, vaak financiële consequenties zijn er aan verbonden. (KED; 2006: 5).

- Financiële aansprakelijkheid voor fouten.

De financiële consequenties voor gemeenten en andere decentrale overheden bij het maken van fouten op het terrein van Europese wet- en regelgeving worden groter. De wet –en regelgeving heeft een rechtstreekse werking op het gemeentelijk beleid en fouten leiden tot terugbetaling van bijvoorbeeld subsidiegelden of grote boetes. Omdat het terugvorderen van financiële middelen trapsgewijs gaat, wordt de centrale overheid door de EU verantwoordelijk gesteld voor het in gebreke blijven van gemeenten. De centrale overheid ontwikkelt daarvoor zwaardere toezichtinstrumenten (KED, 2008: 9).

### Nut

- Pro-actief handelen in plaats van re-actief handelen

Door pro-actief te handelen kunnen gemeenten de informatiestroom beter beheren. Nu gemeenten meer verantwoordelijkheid dragen bij veel Europese wet –en regelgeving komt er een hoop op hen af. Gemeenten hebben in het algemeen moeite met de Europese wet –en regelgeving, omdat dit een nieuwe en complexe materie is (Hilterman, 2000: 2-3). Door meer voorbereiding en meer actieve kennis over Europa te vergaren loopt een gemeente niet achter de feiten aan.

- Tijdwinst

Door te anticiperen op beslissingen kunnen gemeenten beter en eerder inspelen op kansen en mogelijkheden en daardoor ontstaat tijdwinst. In de gemeentelijke organisatie is de kennis over Europa gewaarborgd (zie vorig punt).

- Financiële voordelen

Door het benutten van kansen en mogelijkheden worden subsidies voor inhoudelijke doelen toegekend en daardoor ontstaan financiële voordelen. Wanneer men beter op de hoogte is van subsidies en andere regelingen zal men ook eerder geneigd zijn deze te gebruiken.

- Imagowinst

Door te anticiperen en een goede voorbereiding krijgen gemeenten een goede naam en daardoor ontstaat belangstelling voor de gemeente en worden kansen en mogelijkheden voor de gemeente groter. De gemeente wordt dan ook eerder uitgenodigd om als voorbeeldproject te fungeren waardoor nieuwe contacten ontstaan en kennisuitwisseling en kennisvergroting plaatsvindt. De gemeente wordt door de naamsbekendheid en het leveren van goede producten een partner van Den Haag en Brussel.

- Kennis en inzicht zijn vereisten om te beïnvloeden

Informatie leidt tot meer kennis en ervaring. Door deze kennisvergroting en het ontstane inzicht ontstaan mogelijkheden om te beïnvloeden op verschillende niveaus (bestuurlijk/ambtelijk, regionaal, provinciaal, nationaal en Europees, partners, samenwerkingsverbanden).

#### 4.2.4 Europa in drie verschijningsvormen

Europa komt volgens het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) in drie zaken tot de Nederlandse gemeente:

##### 1. Wet -en regelgeving

De Europese wet –en regelgeving die van toepassing is op gemeenten heeft te maken met bepalingen uit het EG-verdrag en regelgevende handelingen van EU-instellingen. Gemeenten hebben met de volgende vier “soorten” wet- en regelgeving van doen (KED, 2006/2008):

- Rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-Verdrag,
- Verordeningen,
- Rechtstreeks werkende bepalingen uit richtlijnen,
- Uitspraken van het Hof van Justitie.

Het vastleggen van de gegevens, de monitoring, over de toepassing van Europese wet- en regelgeving door Nederlandse gemeenten is in de praktijk erg moeilijk. Er zijn vrijwel geen harde cijfers (zie interview vertegenwoordiger Kenniscentrum Europa Decentraal, paragraaf 4.5).

##### 2. Subsidies

*“De wethouder heeft er weinig oog voor en het gemeentelijk personeel is niet of nauwelijks geëquipeerd om Europese subsidies binnen te halen. Gevolg is dat veel gemeenten geld mislopen. Een kleine groep van grote steden gaat er met de poet vandoor.”* In andere woorden: Wie waagt wint (Binnenlands Bestuur; 2007: 28).

In de subsidieperiode 2000-2006 is er door de Europese Unie ruim 3,5 miljard euro beschikbaar gesteld voor overheden en bedrijven in Nederland. De volgende gegevens over subsidies gaan over het laatste jaar uit deze periode. De gegevens gaan over 122 van de 443 gemeenten in 2006, of ruim 27% van alle gemeenten. Door gemeentelijke herindeling zijn er van de 443 gemeenten op 1 januari 2008 441 gemeenten overgebleven (CBS, 2009). Tot 2006 was niet bekend welke lokale overheden subsidieaanvragen indienden en uiteindelijk subsidiegelden toegewezen kregen. Voor de komende subsidieperiode 2007-2013 is 2,5 miljard euro beschikbaar gesteld door de EU (Binnenlands Bestuur; 2007: 28).

De EU-subsidies die in Nederland verstrekt worden bestaan uit drie subsidiestromen:

1. *ESF-subsidies*; het Europees Sociaal Fonds steunt de prioriteiten van de Gemeenschap die als doel hebben de sociale cohesie te vergroten, de productiviteit en het concurrentievermogen te versterken en economische groei en duurzame ontwikkeling te bevorderen. In dit licht draagt het ESF bij aan de versterking van de economische en sociale samenhang door verbetering van de werkgelegenheids- en arbeidskansen (EU, 2007, ¶ Het Europees Sociaal Fonds 2007-2013).
2. *EFRO-subsidies*; het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling stimuleert de economische en sociale cohesie door de belangrijkste regionale onevenwichtigheden in de Europese Unie weg te nemen. In Nederland gelden een aantal regio's als een economisch achtergebleven regio met bijvoorbeeld een afnemende industrie. Door deze regio's met extra financiële middelen te ondersteunen draagt dit bij aan het wegwerken van regionale verschillen. Dit fonds geldt dus alleen voor die regio's die ten opzichte van het landelijke gemiddelde achterlopen (Europees Parlement Bureau Nederland en Parlementair

Documentatie Centrum Universiteit Leiden, 2009, Europa Nu, ¶ Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling).

3. POP-subsidies; Het plattelandsontwikkelingsprogramma is een Europees subsidieprogramma dat zich richt op de versterking van het (Nederlandse) platteland. Men probeert met deze gelden het platteland vitaal en leefbaar te houden (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2007, ¶ Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013).

De bovenstaande subsidiestromen zijn de belangrijkste “binnenlandse” Europese subsidieregelingen. Interreg-subsidies worden in het artikel van Binnenlands Bestuur niet genoemd. Het accent van dit subsidieprogramma richt zich op het vormen van transnationale partnerschappen die bij dienen te dragen aan de ontwikkeling van de kenniseconomie binnen de deelnemende regio's (VNG Servicebureau Europa, 2009: ¶ Interreg IVB).

In Nederland geldt dat er een scherpe tweedeling is tussen gemeenten die wel een subsidieaanvraag indienen en gemeenten die geen subsidieaanvraag indienen. De helft van alle gemeenten heeft een of meerdere subsidieaanvragen ingediend uit één van de bovenstaande subsidieregelingen.

De Nederlandse gemeenten kunnen worden ingedeeld (volgens Binnenlands Bestuur) in kleine (tot 30.000 inwoners), middelgrote (tussen de 30.000 en 70.000 inwoners) en grote (meer dan 100.000 inwoners) gemeenten. De onderverdeling van de 441 Nederlandse gemeenten naar inwonertal is als volgt (CBS, 2009):

- 66 % van de gemeenten is kleiner dan 30.000 inwoners, in absolute aantallen: 291 gemeenten.
- 28 % van de gemeenten heeft tussen de 30.000 en 100.000 inwoners, in absolute aantallen: 125 gemeenten.
- 6 % van de gemeenten heeft meer dan 100.000 inwoners, in absolute aantallen: 25 gemeenten.

Van de kleine gemeenten dient slechts eenderde (31 %) één of meerdere aanvragen in en 22,2 % maakt daadwerkelijk gebruik van een subsidie. Voor de middelgrote gemeenten geldt dat tweederde (70,3 %) één of meerdere aanvragen indient en dat 48,6 % daadwerkelijk de subsidie toegewezen krijgt. Het meest opvallende is dat de grote gemeenten allemaal (100 %) één of meerdere subsidies indienen en dat 100 % toegekend wordt. Dit kan twee dingen betekenen: er is nauwelijks concurrentie tussen gemeenten om subsidie aan te vragen en de subsidiestroom is groot genoeg, en/of de subsidieaanvragen worden zorgvuldig ingediend en eerst besproken met de subsidieverstrekker. Voor de grote gemeenten geldt dat subsidieverwerving een specifiek beleidsdoel is. Dit geldt voor 25 gemeenten. Voor het gros van de gemeenten geldt dat 238 gemeenten geen subsidieaanvraag indienen. Voor de kleine gemeente geldt; hoe kleiner de gemeente hoe minder politieke sturing er is. Wethouders in kleinere gemeenten die actief subsidies najagen zijn een zeldzaamheid. Zelfs voor de middelgrote gemeenten geldt dat subsidies aanvragen geen actief beleidsdoel is. Er is een nauw verband tussen de grootte van de gemeente, de hoeveelheid van subsidieaanvragen en de ontvangen bedragen. De enige subsidiestroom waar kleinere gemeenten gebruik van maken en meer uithalen dan de grotere gemeenten is het POP. Een logisch verband is snel gelegd, maar grote gemeenten hebben net zo goed buitengebied en daar is net zo goed subsidie uit het plattelandsontwikkelingsprogramma te



verwerven. De grote gemeenten gaan voor de grote subsidiebedragen en laten de kleine subsidiebedragen liggen. De kleine gemeenten dienen vaak kleine projecten in en gaan voor de kleinere subsidiebedragen (Binnenlands Bestuur, 2007: 29).

In de helft van de gemeenten geldt dat de politieke aandacht voor subsidies gering is. Dit in tegenstelling tot de grote 25; negen van de tien gemeentesecretarissen onderschrijft het belang van subsidies voor inhoudelijke beleidsdoelstellingen. De politieke aandacht voor Europese subsidies hangt ook samen met de kennis over het aanvragen van subsidies; 75 % van de kleinere gemeenten en 50 % van de middelgrote gemeenten vindt dat binnen de gemeentelijke organisatie te weinig kennis is over subsidieaanvragen. Met scholing de kennis in de organisatie te vergroten wordt alleen gedaan door de zeer grote gemeenten binnen de grote gemeenten (Binnenlands Bestuur, 2007: 30).

Wil een gemeente op structurele basis subsidies aanvragen, dan moet een organisatiebrede visie op Europese gelden verankerd zijn in het denken van bestuurders en ambtenaren, die hier dan consequent beleid op ontwikkelen. Meer gemeenten zien de waarde van Europese subsidies. Al geldt wel dat bij kleine gemeenten de noodzaak minder wordt ingezien (Binnenlands Bestuur; 2007: 30).

### 3. Europese samenwerking

De Europese samenwerking tussen gemeenten is moeilijk “meetbaar”. Natuurlijk kan er een lijst met gemeenten gepubliceerd worden die aangeeft welke transnationale samenwerkingsverbanden er bestaan tussen de Nederlandse en Europese gemeenten. Een dergelijk samenwerkingsverband zegt vaak niets over de aard of de diepte van de samenwerking.

De volgende motieven om samen te werken zijn mogelijk (VNG, 2005: 9-20):

- Het ideële motief;
- Het motief van sociale cohesie;
- Het motief van duurzame ontwikkeling;
- Het economische motief;
- Het motief van bestuurlijke organisatie en functionering.

Bij elk samenwerkingsverband dient een gemeente zich af te vragen welke inhoudelijke doelstellingen beantwoord worden wanneer men een samenwerking aan gaat. De meeste samenwerkingsverbanden die gemeenten aangaan kennen een ideëel motief. De grote gemeenten proberen met een samenwerkingsverband economisch gewin of beïnvloeding te bewerkstelligen. Dat zijn de hoogwaardige samenwerkingsverbanden. Die mogelijkheid hebben de meeste gemeenten nog niet.

### 4.3 De zes geselecteerde gemeenten

De zes geselecteerde gemeenten die benaderd zijn voor een interview worden hieronder uitvoerig weergegeven. Elke gemeente wordt eerst getypeerd, vervolgens wordt de relatie van de gemeente met Europa (in wet –en regelgeving, subsidies en internationale samenwerking) en de visie over Europa (bestuurlijke belangstelling en beleidsontwikkeling), als die er is, beschreven en als laatste worden er conclusies getrokken. De selectiecriteria zijn terug te vinden in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3 Afbakening van het onderzoek. Voor de interviewvragen zie Bijlage 2.

### **4.3.1 Interview gemeente Harenkarspel**

Geïnterviewden:

De heer T. ter Brack, subsidiecoördinator

Mevrouw C. de Korver, medewerker Economische Zaken, toerisme en recreatie

Datum: 26 juni en 6 juli 2009

#### **Typering van de gemeente**

De gemeente Harenkarspel is een kleine plattelandsgemeente met ongeveer 16.000 inwoners in de kop van Noord-Holland. De gemeente bestaat uit veertien kernen. De grotere kernen zijn Dirkshorn, Sint Maarten, Tuitjenhorn, Waarland en Warmenhuizen en de kleinere kernen zijn Eenigenburg, Groenveld, Kalverdijk, Krabbendam, Kerkbuurt, 't Rijpje, Schoorldam, Stroet en Valkkoog (Gemeente Harenkarspel, 2009, ¶ Over Harenkarspel).

#### **Gemeentelijke organisatie**

De gemeentelijke organisatie telt ruim 100 medewerkers en werkt volgens het directiemodel. De opbouw van de ambtelijke organisatie ziet er als volgt uit:

De directie wordt gevormd door de Algemeen directeur/gemeentesecretaris. De directeur geeft leiding aan het Projectbureau en Bureau Concerncontrol. De directeur stuurt tevens de vijf afdelingshoofden aan. De vijf afdelingen zijn: Veiligheid; Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening (VRO); Beheer Openbare Ruimte (BOR); Publiekszaken (PBZ) en Middelen. De afdeling VRO bestaat uit Planontwikkeling en Procedures & Ondersteuning, waartoe onder andere ook Economische en Internationale Zaken behoort (Gemeente Harenkarspel, 2009, ¶ Organisatie).

#### **De relatie met de Europese Unie**

##### **Wet- en regelgeving**

De wet- en regelgeving over Europa, nationaal en provinciaal, wordt afgehandeld door de afdeling Juridische Zaken (onderdeel van Bureau Concerncontrol). De afdeling heeft ook een toezichthoudende functie om wet- en regelgeving binnen de gemeentelijke organisatie juist te implementeren. De implementatie van Europese wet- en regelgeving gaat niet anders dan de invoering van nationale of regionale wetgeving. De Europese aanbestedingsrichtlijn die in veel vaak kleinere gemeenten als moeilijk beschouwd wordt, is bij de gemeente Harenkarspel vooral een papieren aangelegenheid. De afdeling Juridische Zaken neemt er kennis van en zorgt voor de juiste juridische implementatie. De Europese aanbestedingsrichtlijn houdt kort gezegd in dat wanneer een overheidsopdracht voor werken, leveringen of diensten een bepaalde drempelwaarde (verschillend voor het type opdracht) bereikt deze opdracht Europees aanbesteed dient te worden (KED, 2009, Aanbestedingen, ¶ Drempelwaarden). “Het doel van Europees aanbesteden door de overheid is het openstellen van de markt voor alle bedrijven in de Europese Unie, ongeacht het land waar ze zijn gevestigd. Een nationale overheid mag dus ondernemingen uit het eigen land niet bevoordelen bij het gunnen van opdrachten. Alle aanbieders moeten een eerlijke kans krijgen” (Ministerie van Economische Zaken, 2009, ¶ Aanbestedingen). De afdeling JZ wordt hierover van informatie voorzien en voorgelicht door de provincie Noord-Holland en het Rijk.

### **Subsidiecoördinator**

Sinds twee en een half jaar heeft de gemeente Harenkarspel een subsidiecoördinator, de heer ter Brack. Daarvoor kende de gemeente geen subsidiecoördinator (onderdeel van het Projectbureau). Deze functie is gecreëerd op voorspraak van de burgemeester. Het verwerven van subsidies met betrekking tot de Europese Unie is een onderdeel van zijn werkzaamheden. Het verwerven van subsidies op nationaal niveau en vooral op provinciaal niveau speelt een dominantere rol in zijn werkzaamheden dan het werven van Europese subsidies. De taak van de heer ter Brack is het verkrijgen van extra middelen om projecten van de grond te krijgen die anders niet mogelijk zouden zijn.

### **Subsidies**

Het binnenhalen van subsidies is een puur pragmatische aangelegenheid: het levert geld op. Het geld uit verschillende subsidiepotten (Europees, nationaal en regionaal) wordt beschikbaar gesteld voor de gemeenten, dus waarom er geen gebruik van maken, anders blijft het geld liggen. Met betrekking tot Europese subsidies doet de gemeente Harenkarspel mee aan het POP2–Plattelandsontwikkelingsprogramma waarbij de subsidie gebruikt wordt om de leefbaarheid in de gemeente te vergroten. De gemeente Harenkarspel is zoals gezegd een plattelandsgemeente en met het POP2-programma wordt beoogd de vaak teruglopende inkomsten uit de landbouw op te vangen en de afhankelijkheid van de lokale economie te verminderen door te investeren in kleinschalige ondernemingen die zich richten op toerisme en recreatie.

### **Internationale samenwerking**

Internationale samenwerking voor zover dit als een middel beschouwd kan worden, is vooralsnog geen prioriteit voor deze gemeente. Het is afwachten hoe het college over de notitie “verkenning internationaal beleid” denkt. Er is echter wel sprake van regionale samenwerking op een aantal terreinen. De gemeente Harenkarspel is te klein om al haar gemeentelijke taken zelfstandig uit te voeren. Daarom is de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Harenkarspel ondergebracht bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst - Kop van Noord-Holland (ISD-KNH) in Schagen. De afdelingen Sociale Zaken van de gemeenten Anna Paulowna, Harenkarspel, Niedorp, Wieringen, Wieringermeer en Zijpe zijn hier gevestigd. Voor de Milieudienst, Milieudienst Kop van Noord-Holland, geldt dezelfde samenwerking van gemeenten.

### **Bestuurlijke belangstelling**

Tot voor kort was er nauwelijks echt bestuurlijke belangstelling voor “Europa” op enigerlei gebied. De EU kan op drie manieren een rol spelen: wet- en regelgeving (verplichting), subsidies en internationale samenwerking. Alleen met betrekking tot (Europese) subsidies voert de gemeente een actief beleid. Alleen wordt dit beleid vorm gegeven door de activiteiten van één persoon en niet op basis van een beleidsnota over Europa (ter Brack, 26 juni 2009).

### **Beleidsontwikkeling**

Recentelijk is er meer ambtelijke capaciteit vrijgekomen en houdt een nieuwe ambtelijke medewerker (mevrouw De Korver) van de afdeling Economische Zaken zich bezig met het schrijven van een notitie verkenning internationaal beleid. Deze verkenning is een mogelijke eerste stap op weg naar een ruimer blikveld dan alleen het lokale beleid. “Internationale betrekkingen” worden vooral door de burgemeester belangrijk gevonden. De wethouder Economische Zaken waaronder “Europese Zaken” valt, beperkt zich liever tot de lokale taken van de gemeente.

De notitie verkenning internationaal beleid is vooral bedoeld als een brainstormnotitie om te peilen wat de wensen zijn van de gemeente Harenkarspel. Mevrouw De Korver heeft geïnventariseerd wat er allemaal mogelijk is om het internationale profiel van de gemeente Harenkarspel vorm te geven en wat de motieven daarin kunnen zijn (ideëel, sociaal cultureel, economisch, bestuurlijk, duurzaam). De notitie kent vooral een ideële insteek. Hoe draagt de gemeente bij aan een duurzame wereld? Hoe draagt de gemeente bij aan een betere wereld? Wil men bijvoorbeeld een Millenniumgemeente worden, waarbij men een bijdrage wil leveren om AIDS en malaria uit te bannen? Dit is dus met recht een internationale verkenning en niet een Europese verkenning. Op deze verkenning volgt een gesprek met de portefeuillehouder Internationale Zaken, de burgemeester, samen met het COS. Het COS is een regionaal kennis- en expertisecentrum op het gebied van ontwikkelingsvraagstukken en internationale samenwerking. Het geeft voorlichting en informatie aan burgers, particuliere initiatieven, steden- en vriendschapsbanden, maatschappelijke organisaties, scholen, instellingen, ambtenaren en bedrijven (COS Nederland, 2009). Het ondersteunt gemeenten bij het opstellen van een internationaal profiel. Vervolgens komt er een voorlichtingsavond met het college van B&W over wat men precies zou willen. Hieruit volgt een definitieve notitie. De vraag is wel of de notitie en de concrete invulling ervan door de economische recessie prioriteit krijgen.

Tweeënzestig procent (62%) van de Nederlandse gemeenten doet aan internationale samenwerking; grote en kleine gemeenten. Veel gemeenten kiezen een Europese insteek waarin men subsidie kan vragen. Ook het feit dat het dicht bij huis is en wat meer bekend terrein is, speelt een rol. De gemeente Harenkarspel ziet haar rol anders en de vraag blijft waarom er niet meer verinnerlijking plaats vindt met Europese beleidskaders, simpelweg doordat er al voor gemeenten verplichte wet- en regelgeving geldt. Een betere afstemming met wet- en regelgeving, subsidies en mogelijk internationale activiteiten zou daarbij meer wenselijk zijn. Hiervoor geldt dat de bestuurlijke cultuur binnen de gemeentelijke organisatie voornamelijk intern is gericht. Binnen de organisatie begint wel door te dringen dat “Europa” financieel interessant kan zijn, in de vorm van subsidies. Verder geldt dat de capaciteit noch de tijd er voor is om meer aan “Europa” te doen (De Korver, 6 juli 2009).

### **Conclusie**

De gemeente Harenkarspel kent geen actieve “relatie” met de EU. De verplichte wet- en regelgeving wordt nageleefd en de afdeling Juridische Zaken zorgt voor een juiste implementatie en toepassing ervan. Het is de burgemeester die de gemeente een enigszins andere blik laat werpen op “Europa” met het aantrekken van een subsidiecoördinator en medewerker EZ die een notitie verkenning internationaal beleid schrijft. De gemeente kent geen directe link met “Brussel”. De organisatie van wet- en regelgeving, maar ook subsidies gaat via het rijk en provincie Noord-Holland. Internationale samenwerking is vooral een ideële aangelegenheid en draagt eigenlijk niet bij aan het versterken van Europese banden. Regionale samenwerking is vanwege de grootte van de gemeente wel aan de orde. De gemeenten Anna Paulowna, Harenkarspel, Niedorp, Wieringen, Wieringermeer en Zijpe werken samen op de terreinen Sociale Zaken en milieu. Vooralsnog is er geen “gevoel bij Europa” binnen de gemeentelijke organisatie. Het “internationale beleid” wordt vorm gegeven door personen. De afdeling JZ zorgt voor de juridische implementatie en afhandeling van wet- en regelgeving, de subsidiecoördinator maakt melding van interessante subsidieregelingen en zorgt voor het indienen ervan. Verder is er op voorspraak van de burgemeester een nieuwe medewerker EZ die het gemeentelijk internationaal beleid onder de loep neemt en adviezen geeft over de mogelijkheden met

betrekking tot een meer internationale oriëntatie. Dit internationaal beleid kent een andere insteek dan veel andere Nederlandse gemeenten. Nederlandse gemeenten hebben al te maken met Europese wet- en regelgeving en subsidies, maar het internationaal beleid wordt niet gebruikt om “Europa” in de gemeente op alle fronten te versterken. Het is afwachten hoe de notitie internationale verkenning door de verantwoordelijke bestuurders ontvangen wordt.

Qua organisatie geldt dat de gemeentelijke taken afgestemd zijn op het lokale beleid. Er is geen persoon die met betrekking tot “Europa” een centrale coördinatie voert. Elke afdeling heeft wel te maken met onderdelen van de Europese wet- en regelgeving. De Milieudienst heeft te maken met Europese milieuriichtlijnen. De afdeling Juridische Zaken met wet- en regelgeving over bijvoorbeeld aanbestedingen.

#### **4.3.2 Interview gemeente Zaanstad**

Geïnterviewde:

De heer J. Schreuder, subsidiecoördinator gemeente Zaanstad.

Datum: 1 juli 2009

#### **Typering van de gemeente**

De gemeente Zaanstad ligt in de provincie Noord Holland en telde op 1 januari 2009 144.043 inwoners. De gemeente Zaanstad bestaat uit Assendelft, Koog aan de Zaan, Krommenie, Westzaan, Wormerveer, Zaandam en Zaanse Schans. De grootste kern is Zaandam met ruim 73.000 inwoners. Zaanstad bestaat enerzijds uit een stedelijke agglomeratie en anderzijds uit dorpen. Van het totale grondgebied van Zaanstad (83km<sup>2</sup>) wordt ongeveer 18% gebruikt voor wonen (Gemeente Zaanstad, 2009, ¶ Zaanstad in cijfers).

De gemeente is ontstaan door een gemeentelijke herindeling ongeveer 35 jaar geleden. Zaanstad ligt tegen Amsterdam aan en heeft platteland en stedelijke agglomeratie. Zaanstad is aangewezen op samenwerking met Amsterdam uit noodzaak en er bestaat op diverse gemeentelijke terreinen een afhankelijkheidsrelatie (sociale ontwikkeling, woningbouw, verkeer, openbaar vervoer, recreatie). Feitelijk is Zaanstad een grote buitenwijk van Amsterdam. Tien tot vijftien jaar geleden is dit proces van noodzakelijke samenwerking ingezet.

Van oorsprong is Zaanstad een industriegebied; de boten van de VOC werden er gebouwd en de honderden molens combineerden wonen en werken. Er is veel vervuiling en een ongezond woonklimaat (bodem/luchtkwaliteit/Schiphol/wegen). Wonen, milieu en sociale ontwikkeling zijn de grote opgaven voor de gemeente. In 1975 zijn er grote grondaankopen gedaan voor industriële ontwikkeling, maar door protesten van milieu-organisaties is deze grond in het kader van Natura 2000 omgezet in natuurgebied. Zaanstad heeft door deze grondaankopen een jarenlange schuldenlast opgebouwd.

Zaanstad kan in het kort getypeerd worden als een gemeente met een diffuus stedelijk gebied en platteland, met een matige openbare ruimte en met hoge financiële lasten.

#### **Gemeentelijke organisatie**

De gemeentelijke organisatie telt ongeveer 1200 medewerkers. De gemeente werkt volgens het directiemodel (Gemeente Zaanstad, 2009, ¶ Zaanstad in cijfers). De opbouw van de ambtelijke organisatie ziet er als volgt uit:

De directie wordt gevormd door de gemeentesecretaris en deze heeft een concernstaf. Onder de gemeentesecretaris staan 5 diensten: Dienst Publiek, Dienst Wijken, Dienst Stad, Dienst Stadsbedrijven en Brandweer (Gemeente Zaanstad, 2009, ¶ Organigram).

## **De relatie met de Europese Unie**

### **Wet- en regelgeving**

Op het terrein van wet- en regelgeving heeft de gemeente Zaanstad uiteraard met Europa te maken. Bijvoorbeeld op het terrein van luchtkwaliteit worden Europese regels opgesteld. Deze regels worden gevoed vanuit de lidstaat, Nederland. Deze regels worden van toepassing verklaard door de nationale overheid en de gemeente dient de regels met betrekking tot de luchtkwaliteit te handhaven. Omdat de Europese regels te streng zijn om aan te voldoen, heeft de nationale overheid vervolgens uitstel bedongen. Ook bij aanbesteding heeft de gemeente te maken met Europa. Binnen de organisatie wordt Europese aanbesteding veelal als gedoe ervaren, terwijl de gemeente lokaal ook aanbestedingsregels heeft bij een openbare aanbesteding.

### **Subsidiecoördinator**

De gemeente Zaanstad heeft geen bureau Europese Zaken. Wel is er een subsidiecoördinator. Het is belangrijk om als subsidiecoördinator pro-actief bij projectaanvragen betrokken te worden en in een vroeg stadium. Een subsidiecoördinator moet niet bij een project betrokken worden als er een tekort of een overschrijding is. In zijn functie, zegt de heer J. Schreuder, heb je altijd spanningen met andere medewerkers. Je moet laten zien dat er kansen zijn en dat subsidies meer mogelijk maken.

### **Subsidies**

Bij het doen van aanvragen voor subsidie vormen de voorwaarden en de administratie veelal een drempel. Van belang is het om de administratie goed op te zetten. Belangrijk bij het aanvragen van projecten is ook het commitment van het gemeentebestuur. “Het mag wat kosten. Je doet je best. Het is mij als gemeentebestuur wat waard.” Tenslotte kan de aanvraag binnen een afdeling Europese Zaken of binnen een regionaal netwerk vorm gegeven worden. Het aanvragen van subsidie levert binnen een gemeente altijd spanning op.

Subsidies zijn interessant, maar vragen een andere manier van werken. Subsidies kunnen aangevraagd worden in regionaal verband of grensoverschrijdend verband. Europa stelt veelal als voorwaarde een grensoverschrijdend verband, tenzij subsidies toegekend worden in het kader van de structuurfondsen als doelstelling-gebied.

In het kader van de structuurfondsen (EFRO doelstelling 2 gelden) heeft de gemeente 4 aanvragen ingediend:

1. Ondersteuning House of food.  
Het betreft het vormgeven aan het foodgeoriënteerde profiel van de Zaanstreek.
2. Het opzetten van een lokale subsidieregeling.  
De regeling beoogt de drempel te verlagen voor creatieve bedrijvigheid.
3. Het faciliteren van het aanmeren langs de Zaan.  
Samen met de haven van Amsterdam is een aanvraag ingediend om adequate stroomvoorziening te realiseren bij het aanmeren langs de Zaan.
4. Het beheer en de verdere ontwikkeling van De Zaanse Schans.

Het betreft het onderhouden en verder uitbouwen van het openluchtmuseum De Zaanse Schans.

De heer Schreuder vraagt zich af wat Zaanstad in Europa moet doen. Hij is een aantal keren naar informatiebijeenkomsten geweest over Europese subsidies en aanvragen en daarbij werd door vertegenwoordigers van het departement het IRMA-project als voorbeeld genoemd van een succesvol Europees project. IRMA is een Europees project waarbij door ingrepen in de bovenstroom van de Maas en de Rijn aan de benedenstroom minder overstromingen voorkomen, omdat de watertoevoer door de delta ingedamd wordt. Iedere keer wordt dat ene project genoemd, omdat het project een transnationaal karakter heeft en partners uit verschillende Europese landen het project hebben aangevraagd en het project hebben uitgewerkt. Hij vindt het vreemd dat in het Europa van de regio's rijk en provincie bovenop Europese projecten zitten en dat de aanvraag, de toetsing en evaluatie via de nationale overheid loopt die veelal ook in de cofinanciering participeert.

### **Internationale samenwerking**

Samenwerking moet vooral vanuit een gemeente rationeel bekeken worden. De gemeente moet er iets aan hebben. Het huidige Zaanstad, het gebied de Zaanstreek, heeft voedselindustrie, research, verpakkingindustrie en een belangrijke transportsector. Door de economische activiteiten te bundelen onder de gemeenschappelijke noemer "food" wordt het een thema voor internationaal beleid. Gelijksortige ontwikkelingen binnen Europa kunnen gestimuleerd worden vanuit het bovenliggende thema food.

De internationale ambities van Zaanstad staan in relatie met Amsterdam en de provincie Noord-Holland. De gemeente werkt samen met Amsterdam en de provincie Noord-Holland en staat open voor invloeden van buitenaf.

Internationale samenwerking bestaat in de gemeente Zaanstad uit:

1. Een stedenband met Zwickau (Duitsland) en een stedenband met Kaman (Turkije; herkomstland van veel inwoners van de gemeente).
2. Subsidie aan de Stichting Nelson Mandela.
3. Jumelages met de voorsteden van grote steden o.a. Neuköln (Brussel), Boulogne (Parijs), Anderlecht (Brussel).
4. Oprichting platform internationale samenwerking.

Voor de stedenbanden zijn er zijn beperkte middelen beschikbaar en de invalshoek is het goede bewaren, maar niet in herinneringen blijven steken.

5. Ideële en economische invalshoek in relatie tot industrie, landschap en water op de terreinen toerisme en recreatie, creatieve bedrijvigheid en Zaanstreek First in food.

De gemeente Zaanstad herijkt de jumelages met onder andere Zwickau en Neukölln (Berlijn). Dit herbezien van de stedenbanden ligt gevoelig bij de gemeenteraad gezien ontstane relaties. Het ligt in de bedoeling de samenwerking meer effectief en resultaatgericht op te zetten.

Het gaat erom oude waarden van een stedenband los te laten en er afscheid van te nemen. Wat doet de gemeente bijvoorbeeld met Zwickau? De gemeente betaalt de overnachting van een

operettegezelschap en de vraag is of deze activiteit nog wel past binnen het huidige gemeentelijke beleid. Het is geen doel meer.

De gemeente Zaanstad heeft haar internationaal beleid beschreven in de nota “Gemeente Zaanstad, Internationaal Beleid 2009 - 2010, Van start met effectief en resultaatgericht internationaal beleid” (Januari 2009).

### **Bestuurlijke belangstelling**

De doelstelling om iets te gaan doen is door het bestuur vastgesteld, maar de inhoud dient nog vastgesteld te worden. Momenteel is er geen Europees beleid en de ontwikkeling daarvan hangt af van personen. Belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een gemeentelijk Europees beleid is draagvlak bij het bestuur. Het gaat vooral om de politieke context.

### **Beleidsontwikkeling**

Een visie met betrekking tot Europa heeft de gemeente niet. Op veel interviewvragen is het antwoord van Zaanstad feitelijk nee.

De gemeente wil een Europaprofiel ontwikkelen en de redenen daarvoor zijn:

1. Verkrijgen van Europees geld en cofinanciering van de regio, de provincie Noord Holland of het rijk;
2. Een herijking van het internationaal beleid.

Het Europaprofiel is het startpunt om Europees gemeentelijk beleid te ontwikkelen vanuit het ambtelijke en bestuurlijk apparaat.

Als er dan geen gemeentelijk Europees beleid ontwikkeld wordt, is de vraag: “ Wat vindt uzelf welke invulling Zaanstad moet geven aan Europa?”

Binnen de gemeente gaat het om het aanjagen en aandragen van ideeën naar bestuur en ambtelijk apparaat en de idee-ontwikkeling heeft geleid tot een opdracht om degenen die graag warm lopen voor en ervaring hebben over Europa bij elkaar te zetten. De ontwikkeling van het Europees profiel is ook van belang voor het beter benutten van subsidieregels. De vraag is echter hoe het initiatief in de organisatie tot bundeling kan leiden. Zelf is de heer Schreuder van mening dat het Europa helemaal niet gaat om stimuleringsprikkel, maar om andere machtsverhoudingen. De lidstaten hebben echter door hun cofinanciering hun positie gewaarborgd. Via de lidstaten is er vanuit Europa een lijn naar de gemeente, omdat er vanuit de ambtelijke Europese organisatie nog geen rechtstreeks contact bestaat.

Nederland ontvangt geld uit Europa voor beleid en programma's en van daaruit gaat het geld naar de regio's. Door cofinanciering is macht ingekocht en doordat subsidie-aanvragen door de uitvoeringsorganisatie in eigen land beoordeeld worden, worden financiële middelen in eigen land verdeeld en is verantwoording aan Europa niet nodig.

Het Europees beleid van de gemeente Zaanstad staat nog in de kinderschoenen. In de herijkingsnota wordt bijvoorbeeld gesproken over een jumelage met Panchevo, een stad in het voormalige Joegoslavië. Door de oorlog is deze stedenband niet goed onderhouden en verwaterd. Europa heeft zeker toegevoegde waarde en mondjesmaat wordt daarvan gebruik gemaakt. Europa geeft aan dat samenwerking op regionaal niveau belangrijk wordt gevonden en in eerste instantie zocht Zaanstad deze samenwerking met Amsterdam, de stadsregio en Noord Holland. Daarbij was de aanleiding noodzaak en niet Europa.



De gemeente oriënteert zich nu breder en kijkt verder. Het gemeentelijke beleid is onder andere omgezet in een Europees programma met maatwerk op regionaal niveau, dat tot 2013 loopt. De organisatie is nog niet aangepast voor Europa. Europa is in de organisatie nog niet ingebed en de organisatiestructuur is nog niet “Europees” gestructureerd. De toegevoegde waarde van Europa wordt door Zaanstad zeker gezien.

Als gekeken wordt naar het gemeentebestuur, dan is er geen bestuurlijke trekker voor Europa. Binnen de organisatie denken gelukkig meer mensen pro-Europa. Europa is nog geen speerpunt in het gemeentelijk beleid. Europa is meer middel, dan doel. Europaminded is een strategie om het doel te bereiken.

De echte doelstelling van Europa is het stimuleren van Europese regio's bijvoorbeeld Interreg, stedenpatronen, zoals Randstad - Ruhrgebied. Voor het toekennen van subsidie is het een extra criterium. Europa probeert een Europees netwerk van steden te creëren. Europese/internationale samenwerking wordt gestimuleerd over de grenzen heen. Belangrijkste voorwaarde voor projectsubsidie is deelname aan een Europees netwerk.

De heer Schreuder zou de indeling in Europese subsidies, Europese wet- en regelgeving en Europese samenwerking terugbrengen tot **belonen** - subsidies: voldoet de gemeente aan de subsidievoorwaarde en vooral het extra criterium dat het project een transnationaal karakter dient te hebben, dan wordt het door Europa gewenste gedrag beloond - en **straffen** – wet- en regelgeving: niet voldoen aan de Europese wet- en regelgeving resulteert in sancties. **Europese samenwerking** ziet hij dan als doel dat door straffen en belonen bereikt wordt. Subsidies en wet- en regelgeving zijn rationele aspecten waarvan de Europese samenwerking als ideëel aspect het resultaat is.

In Europa ontstaat een nieuw machtsevenwicht door het Europa van de regio's. Door het ontstaan van een sterke regio verschuiven taken van de provincie naar de regio en door Europa verschuiven taken van de nationale overheid en de provincie naar de gemeente en de regio.

Als je naar de gemeente kijkt, dan is de subsidieverdeling tussen de bestuurslagen:

1. Nationale overheid - grote bedragen. Toetsing op rechtmatigheid en doelmatigheid.
2. Stadsregio - subsidie met subsidievoorwaarden
3. Provincie - pogen tot meerjarenafspraken te komen.
4. Europa

Het bestuurlijk stelsel op basis van Thorbecke is een dwangbuis geworden, terwijl je eigenlijk maatwerk nodig hebt bijvoorbeeld door als regio subsidie aan te vragen of door met andere gelijkgezinde partners in Europa subsidie aan te vragen. Daarbij komt dat onze lobby anders is dan de lobby bijvoorbeeld van Italië. Europa bestaat uit verschillende lidstaten en deze lidstaten hebben een verschillende cultuur. De Europese cultuur is eigenlijk een cultuur van verschillen.

Politieke voorkeuren spelen geen grote rol. Het gaat veelal om de persoonlijke motivatie en minder om een visie vanuit een politiek programma. Voor een ambtelijke medewerker is de opdracht van het gemeentebestuur belangrijk. Het is de vraag of lokale keuzes wel te duiden zijn aan politieke voorkeuren. Veelal gaat het om te overleven als bestuurder. Uiteraard zijn er accentverschillen, maar met betrekking tot Europa gaat het om marginale verschillen. Veelal is men tegen Europa, omdat het aanvragen van subsidies gedoe oplevert en een goede administratie

vraagt. Rondom Europa bestaat veel mythologie en overheden voeren met betrekking tot Europa een positiespel op. Regels blokkeren de Europese eenwording.

De heer J. Schreuder komt terug op de indeling: subsidies - wet -en regelgeving en Europese samenwerking. Het is een driedeling hoe Europa vanuit de gemeente bekeken wordt. Niet vanuit Europa. Europese subsidies en Europese wet- en regelgeving zijn middelen en Europese samenwerking kan zowel middel als doel zijn. De EU heeft allerlei doelen; er kan sprake zijn van echte doelen en procesdoelen of strategie.

Samenwerking is een middel om het doel: het overleven in deze mondiale wereld te bereiken. Het Europees beleid met middelen als subsidieverstrekking, wet -en regelgeving en samenwerking is gericht op het bereiken van doelen.

Hoe Europabewust is uw gemeente?

Europabewustheid heeft te maken met keuzes die de gemeente maakt, maar ook wat iemand persoonlijk denkt. Daarbij komt dat woon- en werkgebied van een ambtelijke medewerker vaak niet samenvallen.

Waar staat Zaanstad?

Afhankelijk van de invulling van de term Europaminded gaat het bij Zaanstad om incidenten. Subsidies moeten veroverd worden. Europese regelgeving wordt geaccepteerd. Samenwerking vindt internationaal plaats. Zaanstad is Europabereid.

### **Conclusie**

De gemeente Zaanstad heeft geen beleidsdocument. Wel heeft het bestuur een nota vastgesteld om de internationale samenwerking te herijken. Binnen de organisatie is er een subsidie-coördinator. Op het terrein van Europese wet- en regelgeving worden Europese richtlijnen omgezet in lokale verordeningen. Subsidies worden incidenteel aangevraagd bijvoorbeeld in het kader van de structuurfondsen. Binnen de organisatie bestaat Europabereidheid. Op het terrein van Europese samenwerking zijn er jumelages met voorsteden van grote steden en een stedenband met Zwickau.

Daarnaast worden internationale ambities in relatie met Amsterdam en de provincie Noord-Holland binnen Europa vorm gegeven. Daarbij gaat het om doelstelling 2 middelen.

### **4.3.3 Interview gemeente Zeist**

Geïnterviewde:

De heer E. van Loon, bestuursadviseur gemeente Zeist

Datum: 27 augustus 2009

### **Typering van de gemeente**

Zeist is een middelgrote gemeente met ongeveer 60.000 inwoners in het midden van het land, in de provincie Utrecht. De gemeente Zeist bestaat, naast Zeist, uit de kernen Den Dolder, Bosch en Duin, Huis ter Heide en Austerlitz. De gemeente heeft een regionale functie op de Utrechtse Heuvelrug en heeft een groot winkelaanbod. Op een beroepsbevolking van 24.000 personen zijn er 36.000 arbeidsplaatsen en dat betekent dat een derde van de arbeidsplaatsen door personen van buiten Zeist bezet worden. In Zeist is de zorgsector (instellingen/inrichtingen) en zakelijke

dienstverlening sterk vertegenwoordigd. Zeist heeft een groen karakter en veel bosgebied (Gemeente Zeist, 2009).

### **Gemeentelijke organisatie**

De gemeentelijke organisatie is opgebouwd volgens het directiemodel en bestaat uit 6 afdelingen: Strategie en beleid, Leefomgeving en welzijn, Projectbureau, Publiek en Dienstverlening, Vastgoed, Servicecentrum en Brandweer. Bovendien is er een concernstaf (Gemeente Zeist, 2009, ¶ Opbouw Organisatie). Bij de gemeente Zeist werken ongeveer 400 ambtelijke medewerkers (Gemeente Zeist, 2009).

### **De relatie met de Europese Unie**

#### **Wet- en regelgeving**

Zeist heeft uiteraard te maken met Europese aanbestedingsregels. De gemeente heeft op diverse terreinen zoals milieu, verkeer, ruimtelijke ordening te maken met Europese aanbestedingsregels. Het lokale bedrijfsleven laat nog wel eens blijken dat men moeite heeft met de nieuwe regels vanuit Europa. Zo zou men graag willen dat de gemeente meer lokaal aanbesteed. Er wordt rekening gehouden met deze Europese regels en door het gebruik daarvan neemt de kwaliteit toe. De gemeente heeft ook zelf regels voor lokale en regionale bedrijven bij openbare aanbesteding. De deskundigheid binnen de organisatie is aanwezig en bij projecten wordt op pragmatische wijze met Europa omgegaan. Een aantal jaren geleden dacht men inderdaad: “O jee.”, maar door het aantrekken van een inkoopcoördinator is de Europese aanbesteding in het inkoopbeleid en de inkoopregels geïncorporeerd. Aanbestedingsregels zijn niet altijd even duidelijk. Zo dient een gemeente boven een bepaald vastgesteld bedrag een opdracht openbaar (Europees) aan te besteden, maar er zijn allerlei uitzonderingen waardoor soms ook niet openbaar aanbesteed hoeft te worden. Bij twijfel raadpleegt men dan de inkoopcoördinator. Verder geldt dat men vaak met Europese milieuregels te maken heeft, bijvoorbeeld bij verkeersprojecten. Met Europese wet -en regelgeving hebben de beleidsmedewerkers dagelijks te maken. Deze regels zijn goed geïncorporeerd en er wordt zorgvuldig gebruik van gemaakt.

#### **Subsidiecoördinator**

De gemeente Zeist heeft geen subsidiecoördinator. Vanuit bestuurlijk niveau is hier wel naar gekeken of men in de toekomst een subsidiecoördinator aan zou willen trekken. Er is echter geconstateerd dat de beleidsmedewerkers vanuit vakgebied en vakkennis goed zicht hebben op subsidiestromen; daarbij betreft het primair regionale en nationale subsidieregelingen. Dit geldt in beperkte mate voor Europese subsidieregelingen. De kennis over subsidies zit in de werkprocessen ingebakken. Men vindt dat er voldoende aanknopingspunten zijn om te kunnen zeggen: we hebben geen centraal aanspreekpunt, geen subsidiecoördinator, nodig.

#### **Subsidies**

De gemeente Zeist maakt in beperkte mate gebruik van Europese subsidies. Er loopt een ESF-subsidieproject via de Regionale Sociale Dienst (RSD) Kromme Rijn Heuvelrug. Dat is een project waarin de gemeente Zeist geen actieve rol speelt. De gemeente heeft slechts een toezichhoudende rol. Het ESF-project is gestart met als doel langdurig werklozen met Individuele Traject Begeleiding (ITB) weer arbeidsmarktgereed te krijgen. Voor subsidieprojecten waar Europese samenwerking vereist is, heeft men geen aandacht. Daarbij geldt bovendien: de zware verantwoording van EU-subsidies, in het aanvragen, in de

verantwoording tijdens en achteraf van projecten. Dit wordt als een barrière ervaren en ook een reden om niet snel een Europese subsidieaanvraag in te dienen. In de verantwoording van Europese subsidieprojecten is de link met Europa voor lokale subsidieprojecten vaak niet duidelijk, ook vanwege de afstand tot de landsgrenzen. Men zoekt ook geen internationale samenwerking en bij een eventuele aanvraag kan men dus niet verantwoorden waarom men subsidie aan wil vragen.

### **Internationale samenwerking**

Op het terrein van Europese samenwerking heeft Zeist geen banden. Met andere gemeenten wordt niet samengewerkt in Europese projecten en voor echt Europese samenwerking bestaat binnen de gemeente geen aandacht. Het belang van de regio wordt wel onderkend bijvoorbeeld door de samenwerking van gemeenten in de Regionale Sociale Dienst (RSD). Dit is een samenwerkingsverband tussen de sociale diensten van de gemeenten Zeist, Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug en Wijk bij Duurstede.

De gemeente Zeist heeft wel drie stedenbanden met steden in Tsjechië (Slavkov u Brna), Marokko (Berkane) en Japan (Yamada). De samenwerking is ideëel en cultureel van aard. De stedenband met Slavkov u Brna, Austerlitz in het Duits, hangt samen met de historie. De gemeente Zeist kent ook een Austerlitz. Ten tijde van de Franse overheersing onder Napoleon was het Nederlandse Austerlitz een groot legerkamp en het Tsjechische Austerlitz is bekend om de slag bij Austerlitz gewonnen door Napoleon. De samenwerking in Marokko is erop gericht de Marokkaanse cultuur beter te begrijpen, zodat men de Marokkaanse gemeenschap in de gemeente Zeist beter kan bereiken.

De gemeente Zeist neemt met betrekking tot Europa wel deel aan drie VNG-projecten die grotendeels lopen via de VNG:

- Inrichting publiekshal Novograd/Volinsky (Oekraïne), detachering VNG;
- Managementondersteuning bij gemeenten in Roemenië en Albanië, detachering VNG;
- Stageprogramma rampenbestrijding 2 Turkse ambtenaren uit aardbevingsgebied Oost Turkije.

### **Bestuurlijke belangstelling**

Zeist is niet sterk internationaal georiënteerd. Veel centraler dan Zeist kan een gemeente in Nederland niet liggen. De landsgrenzen zijn op geruime afstand en die afstand leidt tot minder toepasbare subsidiemogelijkheden, indien internationale samenwerking een vereiste is. Bij een grensoverschrijdende problematiek is er een reden om internationaal samen te werken. Europa speelt alleen een rol in de Europese wet –en regelgeving.

### **Beleidsontwikkeling**

Zeist heeft geen plannen voor een Europees beleidsplan. De gemeente is wel bezig om via de provincie Utrecht in Brussel te lobbyen voor Europese subsidies. Een subsidie aanvragen via een groter verband leidt wel tot de noodzakelijke link met Europa: Europese samenwerking.

### **Conclusie**

De gemeente Zeist werd abusievelijk door de interviewer als een kleine gemeente beschouwd waarop de geïnterviewde vriendelijk, maar ad rem vertelde dat de gemeente Zeist met 60.000 inwoners geen kleine, maar een middelgrote gemeente is. Dat is echter niet af te lezen aan de Europese activiteiten van de gemeente Zeist, want die zijn minimaal te noemen. Zeist heeft een pragmatische instelling met betrekking tot Europa. De Europese wet- en regelgeving maakt deel uit van de dagelijkse werkzaamheden van de beleidsambtenaren. De nieuwe regels op het gebied

van aanbesteden hebben er toe geleid dat men een aantal jaren geleden een inkoopcoördinator heeft aangesteld. Zeist heeft geen subsidiecoördinator, men vult die taak intern in binnen de verschillende afdelingen. Op de afdelingen is de kennis over subsidies groot genoeg en een centraal aanspreekpunt is dan overbodig. Men doet overigens weinig met subsidies en als men gebruik maakt van subsidies doet men dat indirect en in een groter samenwerkingsverband, waarin men niet de initiator is (via de Intergemeentelijke Sociale Dienst of de provincie Utrecht). Een ESF-subsidieproject dat langdurig werklozen weer arbeidsmarktgeraad maakt is echter geen “Europees” project. De subsidie komt weliswaar uit een Europese subsidiepot, maar er wordt niet Europees samengewerkt. Het project is alleen gericht op de regio Zeist en de link met Europa is het geld. Een project is pas Europees als de gemeente bijvoorbeeld met EU-partnersteden samenwerkt en daar is juist geen aandacht voor. Voor het aanvragen van subsidies bestaan drempels, omdat de gemeente opziet tegen de zware verantwoording van een dergelijke aanvraag. Omdat men verder geen Europese activiteiten wil ontplooiën, is de link met Europese samenwerking er niet en die dient er in de meeste gevallen wel te zijn om in aanmerking te komen voor een EU-subsidie. Het is een misvatting dat voor het verkrijgen van subsidies altijd een internationale partner gezocht moet. Dit geldt voor Interreg-subsidies, maar ESF- EFRO- of POP-subsidies kunnen wel nationaal ingediend en verkregen worden. Cofinanciering is uiteraard wel nodig, co-partnership niet. Bestuurlijk is er weinig interesse voor Europa. Zeist ligt midden in Nederland, de grenzen zijn ver weg en Europa speelt alleen een rol bij wet –en regelgeving. Van internationale samenwerking is geen sprake, Zeist heeft wel drie stedenbanden, maar die zijn van ideële en culture aard. Zeist benadrukt het belang van de regio en men werkt samen in een intergemeentelijke sociale dienst met de gemeenten Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug en Wijk bij Duurstede. Er is echter geen samenwerking met andere gemeenten waar Europese consequenties uit voort vloeien. Op korte termijn en middellange termijn zal Zeist niet veel veranderen in haar relatie met Europa, want men heeft geen plannen voor het ontwikkelen van een Europees beleidsplan.

#### **4.3.4 Interview gemeente Utrecht**

Geïnterviewde:

Mevrouw S. van Wersch, adviseur internationale zaken

Datum: 14 juli 2009

#### **Typering van de gemeente**

Utrecht is de vierde grote stad in het midden van Nederland met ongeveer 300.000 inwoners. Het is tevens de hoofdstad van de provincie Utrecht. Utrecht bestaat uit: Vleuten - De Meern, Leidsche Rijn, West, Zuid-West, Noord-West, Binnenstad, Overvecht, Noordoost, Zuid en Oost. Naast een breed en gevarieerd aanbod van winkelvoorzieningen heeft Utrecht een universiteit en een hogeschool. In de gemeente zijn een aantal internationale bedrijven en hoofdkantoren (onder andere Rabobank) gevestigd. De gemeente kan getypeerd worden als een stad van kennis (universiteit/hogeschool) en cultuur (Beatrixtheater, muziekcentrum Vredenburg, filmfestival) (Gemeente Utrecht, 2009).

#### **Gemeentelijke organisatie**

In de gemeentelijke organisatie werken ongeveer 4000 medewerkers. De gemeente is georganiseerd volgens het directiemodel/concerndirectie met 15 afdelingen en 2 project-organisaties: Griffie, Rekenkamer, Ombudsman, Bestuurs- en conerndienst, Stadswerken,

Dienst wijken, Stadsontwikkeling, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Dienst gemeentelijke musea, stadsschouwburg, projectorganisatie stationsgebied, Muziekcentrum Vredenburg, Dienst burgerzaken en gemeentebelastingen, Brandweer Utrecht, Projectbureau Leidsche Rijn, Dienst Ondersteuning, Bibliotheek Utrecht, Gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdienst (Gemeente Utrecht, 2009, ¶ Organigram).

## **De relatie met de Europese Unie**

### **Wet- en regelgeving**

Het Bureau Juridische Zaken bewaakt de wet -en regelgeving en 1 jurist houdt zich specifiek bezig met het Europees recht. Het Bureau Aanbestedingen bewaakt de Europese aanbestedingsregels en brengt binnen de organisatie naast richtlijnen en een aanbestedingsrichtlijn nieuwsbrieven uit. In deze nieuwsbrieven worden medewerkers en andere partners geïnformeerd over wat wel en niet kan, worden interviews opgenomen en wordt aandacht besteed aan de wijze van aanbesteden boven het drempelbedrag.

### **Subsidiecoördinator**

Binnen een kleine gemeente met een beperkte formatie is Europa bijvoorbeeld ondergebracht bij Economische Zaken. In Utrecht heeft Europa een herkenbare plaats bij de afdeling BIS.

Om het Europa-bewustzijn te vergroten is het van belang te weten: “Wie moet wat weten en wie niet?”

Mevrouw van Wersch werkt op de afdeling BIS (Bestuur, Internationale Samenwerking en Subsidiezaken) en houdt zich onder andere bezig met het vergroten van het bewustzijn over de Europese Unie als een wezenlijk bestuursonderdeel. Het College van Burgemeester en Wethouders in de gemeente Utrecht hebben bestuursadviseurs. Bestuurders krijgen advies op thema's. Op de twee volgende thema's adviseert mevrouw van Wersch de wethouder Internationale Zaken:

1. Landen van herkomstprogramma (Marokko, Turkije, Suriname)
2. Stageplekken/Eurocities/training/reizen

BIS is de centrale beleidscoördinerende afdeling van de gemeente Utrecht. De afdeling is ondergebracht bij de sector Bestuurszaken van de Secretarie en werkt gemeentebreed in opdracht van het College en de Concerndirectie. BIS verzorgt de coördinatie, advisering projectbegeleiding en procesmanagement op de volgende terreinen:

- Beleidscoördinatie, lobby en bestuurlijke samenwerking.
- Internationale samenwerking.
- Subsidieverwerving en subsidiemanagement.

Een wethouder wordt ondersteund door een klein team bestaande uit een bestuursassistent, een bestuursadviseur en een communicatieadviseur. Bestuursadviseurs hebben een brede functie die ook thema's overstijgend is. Als er een internationale actie binnen de gemeente speelt, wordt een beroep gedaan op de afdeling BIS. Één keer in de twee maanden worden internationale zaken in de staf internationale zaken besproken.

### **Subsidies**

Binnen de afdeling BIS wordt een werkplan Europa gebruikt, maar dat is niet openbaar. Drie ambtelijke medewerkers houden zich bijvoorbeeld bezig met Europese subsidies. Zij maken

scans en kijken bijvoorbeeld naar projecten op de terreinen luchtkwaliteit, cultuur, verkeer en vervoer, duurzaamheid. Utrecht probeert zo veel mogelijk gebruik te maken van subsidies die door de Europese Unie beschikbaar worden gesteld.

### **Internationale samenwerking**

Wat doet de gemeente met Europa? De gemeente heeft binnen (intern in de gemeentelijke organisatie) en buiten (extern met andere gemeenten/partners) contacten over Europa. Daarbij gaat het onder andere om het contact met de andere grote steden in G-4 verband, een samenwerkingsverband tussen de vier grote steden van Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), waarbij een gezamenlijke lobby in Brussel opgezet is met ambtelijke bezetting en een kantoor en waarbij iedere gemeente een thema behartigt. Amsterdam houdt zich bezig met het thema veiligheid, Rotterdam met bereikbaarheid, Den Haag met de stedelijke ontwikkeling en Utrecht met het thema jeugd/verkeer. Door deze gezamenlijke aanpak staat de gemeente buiten Nederland sterker en kan op een effectieve en efficiënte manier de Europese agenda bewaakt worden. Vanuit het lobbykantoor wordt ingespeeld op Europese besluitvorming, worden voorstellen voorbereid of wordt de politieke besluitvorming beïnvloed.

Utrecht neemt ook deel aan twee Europese netwerkprojecten.

1. Similar-cities

Utrecht is een stad met veel studenten, een stedelijke opgave, de ontwikkeling van het stationsgebied en de opbouw van de binnenstad. Met gelijksoortige steden (Gent, Edinburgh, Bologna, Stuttgart, Aarhus en Malmö) worden projecten opgezet en kennis en ervaringen uitgewisseld.

2. Euro-cities

Het betreft een samenwerkingsverband van 140 Europese steden. Door middel van Fora met een secretariaat in Brussel en met werkgroepen kunnen deze gemeenten hun invloed doen gelden richting Europa. Euro-cities is vooral een beïnvloedingsinstrument.

Binnen de gemeente heeft het G-4 verband een brugfunctie en worden met universiteit, hogeschool en gemeente projecten opgezet. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een sciencepark. De activiteiten van de afdeling BIS zijn moeilijk meetbaar. Bij Bestuurlijke Zaken kan men vaststellen hoeveel percent wel of niet is uitgevoerd. Bij Europese samenwerking of Europees bewustzijn betreft het een gevoelswaarde; een kwaliteit aan te duiden in termen als de interesse of de belangstelling voor Europa die is toegenomen. Internationale Zaken houdt halfjaarlijkse metingen binnen de gemeentelijke organisatie.

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat aandacht voor Europa door richtlijnen, wet- en regelgeving en subsidies bij projecten. Binnen de afdeling wordt ook de nieuwsbrief van het kenniscentrum Europa Decentraal verspreid waardoor Europa ook bij individuele medewerkers onder de aandacht gebracht wordt.

Bij Internationale Zaken gaat het om contacten van de gemeente Utrecht en uitwisseling waarbij Utrecht als stad van kennis en cultuur getypeerd wordt.

De contacten betekenen ook dat er een vertrouwensband ontstaat met een andere stad, bijvoorbeeld Gent en uit dat contact komen projecten voort met andere steden als Keulen en Chester.

Vanuit subsidiezaken wordt deelgenomen aan of het initiatief genomen voor interessante projecten. Bij veel projecten is het criterium Europese netwerken voorwaarde. Incidenteel is er een kleinschalig project, bijvoorbeeld van een school uit Utrecht met een school in Marokko.

Belangrijk is dat op managementniveau en strategisch beleidsniveau kennis over Europa aanwezig is. Contact met Europese ambtenaren is er niet, met uitzondering als het nodig is of moet. De ambtenaren die deelnemen in Europese fora (Euro-cities) spreken Engels en hebben kennis van Europa. Binnen het traineeprogramma van de gemeente Utrecht wordt er aan gedacht om Europa op te nemen in het traineeprogramma. Lezingen en presentaties zijn instrumenten om de kennis over Europa te vergroten. Vakmensen weten het wel. Belangrijk is het Europa te promoten waar het een kans maakt en waar mensen geprikkeld kunnen worden.

De centrale afdeling BIS bestaat uit 22 medewerkers waarvan 11 bij Bestuurlijke Zaken werken, 5 bij Internationale Zaken, en 6 bij Subsidiezaken. De activiteiten worden geëvalueerd door de activiteiten te monitoren en door zelfcontrole. Eén van de taken is het bewustzijn van Europa te vergroten. De afdeling is daarbij aanspreekpunt, maar uitlening aan andere diensten of afdelingen vindt niet plaats. Bij de diensten en afdelingen werken specialisten die specifieke kennis op hun terrein van Europa hebben. Het Europa-bewustzijn binnen de gemeente is moeilijk te peilen.

Het beleid van de gemeente Utrecht is vorm gegeven in de onderstaande beleidsdocumenten:

- Missie Gemeente Utrecht - Internationaal 2009.
- Bisjaarverslag, Utrecht Internationaal 2008.

Internationale activiteiten zijn:

1. Internationale stedenbanden  
Europa : Brno (Tsjechië);  
Mondiaal : Léon (Nicaragua);
2. Landen van herkomstprogramma (Marokko, Turkije, Suriname);
3. Regelingen particulier initiatief (voetbalclubs, verenigingen);
4. G-4 Brussel;
5. Similar-cities;
6. Euro-cities.

De vraag is: “Wat is politiek” en “Wat is ambtelijk”? Binnen een grote gemeente heeft een afdeling als Bestuurlijke, Internationale Zaken en Subsidiezaken een schakelfunctie. Binnen de gemeente Utrecht zijn meer personen belast met Europa. De organisatie geeft op praktische wijze invulling om de bestuurlijke uitgangspunten en politieke doelstellingen te bereiken. De motivatie om voor Europa te “gaan” kan ontleend worden aan het interne werkplan Europa waarin staat dat de afdeling BIS de ambitie heeft om:

1. Europese samenwerking te bevorderen;
2. Invloed uit te oefenen op het Europese beleid;

en daarbij wordt vastgesteld dat:

1. De invloed van Europa op het lokale beleid toeneemt;
2. Dat de kennis over de grens groeit.



### **Bestuurlijke belangstelling**

De politieke opvatting over de relatie met de EU is moeilijk aan te geven, omdat de ambtenaar het beleid dat de gemeenteraad heeft vastgesteld in opdracht van het College van Burgemeester en Wethouders uitvoert. Binnen het College is er één wethouder voor Internationale Zaken en subsidies. Bij deelname in het College van politieke partijen met een politieke afkeur van Europa werkt deze politieke voorkeur door in het beleid en de uitvoering van dit beleid.

Internationale zaken wordt echter binnen het bestuur en de gemeenteraad breed gedragen. Wel worden de internationale activiteiten en de beschikbare middelen kritisch bekeken. Bij de deelname van Leefbaar Nederland aan het College van B. en W. in de periode 2002/2003 werden internationale activiteiten kritisch geanalyseerd. Deelname aan een handelsmissie naar India kreeg binnen het College geen politieke prioriteit.

Het College kan een andere politieke voorkeur hebben over beleid, maar subsidies hebben hun eigen voortgang en het gemeentelijke bestuurlijk-politieke standpunt is moeilijk om te buigen. Bij internationale activiteiten kan de gemeente niet zonder meer uit projecten stappen of contacten afbreken. Contractuele verplichtingen en fatsoen bemoeilijken een andere bestuurlijk-politieke keuze. Daarbij komt dat het bij internationale activiteiten veelal om een breed draagvlak gaat, logisch denkwerk en continuïteit. Eén van de bestuurders van Utrecht is lid van het Comité van de regio's.

Over internationale activiteiten en Europese zaken wordt de gemeenteraad geïnformeerd. Eerst in de vorm van een jaarverslag, maar doordat het gevaar bestaat van ondersneeuwen bij een aanbod van veel jaarverslagen is nu gekozen voor een nieuwsbrief.

Als bestuursadviseur heeft mevrouw van Wersch een overstijgende rol en een ambassadeursfunctie naar de rest van de organisatie. De bestuursadviseur adviseert de bestuurder en voor het politieke standpunt is eigenlijk een interview noodzakelijk met de bestuurder. De bestuursadviseur sluit in zijn adviezen aan op het collegeprogramma en daarin wordt internationale samenwerking met twee stedenbanden en het belang van Europa voor Utrecht aangegeven. De EU heeft voor Utrecht een toegevoegde waarde. Vanuit de ervaring met internationale samenwerking wordt de bestuurder geadviseerd en collegewisselingen hebben slechts een geringe invloed, omdat het beleid is vastgelegd en ambtelijk tijd/inzet/energie/middelen besteed worden aan de ontwikkeling van de Europese samenwerking.

Ambtelijk herleidt men de bestuurlijk-politieke prioriteiten in concrete actiepunten. De vraag naar de relatie van Utrecht met Europa kan dan ook niet ambtelijk beantwoord worden, maar is eerder een politiek-bestuurlijke opvatting.

### **Beleidsontwikkeling**

In de brochure "Quo Vadis, Utrecht en Europa" (2004) wordt de relatie van Utrecht met Europa beschreven. Wat betekent Europa voor Utrecht? Het Europese beleid en de Europese wet- en regelgeving werken lokaal door op vele terreinen; op economisch, sociaal en politiek terrein. Tegenwoordig gaat het naast economische samenwerking ook om zaken, zoals burgerrechten, veiligheid, regionale ontwikkeling, milieu en democratische legitimiteit.

De vraag is dan: Wat betekenen deze Europese ontwikkelingen die lokaal doorwerken concreet voor Utrecht? Europa betekent voor Utrecht:

1. Subsidies (structuurfondsgelden, onderzoeksgelden en middelen voor Europese samenwerking).
2. Op politiek en juridisch gebied is Europa belangrijk. 60 % van de nationale wet- en regelgeving wordt bepaald door Europa en de gemeente wordt met de consequenties van die wet- en regelgeving geconfronteerd.
3. De sociale pijler van de EU wordt steeds belangrijker (arbeidsvergunningen, uitwisseling arbeidskrachten, sociale bescherming, internationale ondernemingen aantrekken en behouden).
4. Zich bewust zijn van de Europese kaders en actief zijn naar Europa.
5. Het bewaken van de Europese agenda en kennis opbouwen over Europa en contact houden. In het kader van het samenwerkingsverband G-4 heeft de gemeente Utrecht daarom een lobbyist in Brussel om thema's van Utrecht en gezamenlijke thema's van de 4 gemeenten te bepleiten en de politieke besluitvorming te beïnvloeden.

### **Conclusie**

De gemeente Utrecht heeft in de brochure "Quo Vadis, Utrecht en Europa" (Gemeente Utrecht, 2004) zijn politieke opvatting met betrekking tot Europa beschreven. In het Bisjaarverslag (gemeente Utrecht, 2008) wordt verantwoording afgelegd over de uitgevoerde activiteiten van de afdeling BIS. In de nota "Missie - international 2009 afdeling Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken" (gemeente Utrecht, 2009) wordt de advisering over en advisering van 9 thema's (Utrechtse lobby in Brussel, Europabewust in de gemeentelijke organisatie, Europese steden netwerken, Europese projectsubsidies, Europees Structuurgeld (EFRO en ESF), Culturele hoofdstad van Europa 2018, Millenniumdoelen van de Verenigde Naties/stedenband met Léon, Landen van herkomst en Stimulering particulier initiatief) beschreven. Voorwaarden, ambities en aanspreekpunt van de afdeling BIS worden daarin verder vorm gegeven.

De brochure "Quo vadis, Utrecht en Europa", het BIS-jaarverslag en de nota "Missie - international 2009 afdeling Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken" kunnen op die onderdelen die te maken hebben met Europa beschouwd worden als beleidskader van de gemeente Utrecht met betrekking tot Europa.

Het gemeentebestuur is actief door deelname in Europese gremia bijvoorbeeld het Comité van de regio's.

Binnen de gemeente Utrecht is de afdeling Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken belast met Europa. Binnen de diensten en afdelingen beschikken de vakmedewerkers op hun terrein over kennis van Europa. De afdeling BIS is het ambtelijke aanspreekpunt voor Europa van de gemeente Utrecht en door lezingen, presentaties en het opnemen in het traineeprogramma tracht men de Europabewustheid binnen de gemeentelijke organisatie te vergroten. Uitgangspunt daarbij is dat men zich richt op die ambtelijke medewerkers die willen en waar men kans heeft. De ambtelijke medewerkers die niet willen worden niet benaderd. Ook wordt men vanuit de afdeling BIS niet gedetacheerd bij diensten of afdelingen om de Europabewustheid te vergroten. Binnen de afdeling BIS houdt Bestuurlijke Zaken zich bezig met Europese wet -en regelgeving en 1 jurist is belast met Europees recht. Subsidiezaken houdt zich bezig met Europese subsidies en 3 medewerkers zijn daarmee belast. De functie van mevrouw van Wersch bevat als taakonderdeel Europa, maar doordat afdelingen haar kunnen benaderen (aanspreekpunt) gaat het niet om een actieve rol naar diensten en afdelingen met betrekking tot Europa.

Behalve subsidies en wet -en regelgeving houdt de afdeling BIS zich ook bezig met Internationale samenwerking en toegespitst op Europa betreft het hier Euro-cities, Similar cities en G-4. G-4 en Euro-cities zijn samenwerkingsverbanden gericht op de beïnvloeding van de Europese besluitvorming en het bepleiten van het dossier “Utrecht”.

#### **4.3.5 Interview gemeente Echt-Susteren**

Geïnterviewde:

De heer J. Levels, hoofd Bestuurlijke en Juridische zaken

Datum: 8 juli 2009

##### **Typering van de gemeente**

Echt-Susteren is een gemeente met ongeveer 32.000 inwoners ontstaan op 1 januari 2003 door de samenvoeging van Echt en Susteren. De gemeente bestaat uit de plaatsen: Aasterberg, Bankhoven, Berkelaar, Dieteren, Echt, Echterbosch, Gebroek, Heide, Hingen, Illikhoven, Kokkelert, Koningsbosch, Maria Hoop, Nieuwstadt, Oevereind, Ophoven, Oud-Roosteren, Pey, Roosteren, Schilberg, Sint Joost, Sleik, Susteren en Vissersweert. Wat oppervlakte betreft is Echt-Susteren één van de grootste gemeenten in de provincie Limburg. De gemeente ligt in Midden-Limburg, centraal gelegen tussen Roermond en Sittard-Geleen, het Belgische Maaseik en de Duitse plaatsen Waldfeucht en Selfkant: het dunste stukje Nederland. De gemeente is groen en landelijk en zowel voor de eigen bewoners als voor de omgeving staat het behoud van het groene en landelijke karakter centraal. Leefbaarheid en behoud van voorzieningen in de kernen is een belangrijk thema in het gemeentelijke beleid. Echt-Susteren vervult een bovenregionale taak met betrekking tot wonen, werken en onderwijs (Gemeente Echt-Susteren, 2009).

##### **Gemeentelijke organisatie**

De gemeentelijke organisatie is opgebouwd volgens het sectorenmodel en bestaat uit een gemeentesecretaris, een stafafdeling Personeel en Organisatie en 2 sectoren: de sector Dienstverlening en middelen (met daaronder de afdelingen Publiekszaken, Vergunningen, Handhaving & Heffingen, Sociale & Maatschappelijke voorzieningen, Financiën, Bestuurlijke & Juridische zaken en Facilitaire zaken) en de sector Beleid en beheer (met daaronder de afdelingen Economische zaken & Projecten, Ruimtelijke & Maatschappelijke ontwikkeling, Openbare werken, Brandweer). Er werken ongeveer 235 ambtelijke medewerkers bij de gemeente Echt-Susteren (Gemeente Echt-Susteren, 2009, ¶ Organisatie en organigram).

##### **De relatie met de Europese Unie**

###### **Wet- en regelgeving**

De Europese wet- en regelgeving is een dagelijks onderdeel binnen de werkzaamheden van de gemeente Echt-Susteren. De afdeling Juridische en Bestuurlijke Zaken maakt gebruik van de informatie die men via de VNG en de provincie Limburg krijgt. De afdeling Juridische en Bestuurlijke Zaken zorgt voor de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente; men zorgt voor de afhandeling van bezwaarschriften, schadeclaims en klachten organisatiebreed. Een andere taak is de vertegenwoordiging in het interregionale samenwerkingsproject tussen Echt-Susteren, Maaseik (België), Waldfeucht en Selfkant (beiden Duitsland).

De gemeente heeft in het verleden problemen gekend met de Europese dienst -en aanbestedingsrichtlijnen. Men vindt het jammer dat door de openbare aanbesteding de lokale en

regionale bedrijvigheid minder gestimuleerd kan worden. De gemeente heeft nu haar eigen dienst- en aanbestedingsrichtlijnen opgesteld om bevoordeling van lokale partijen te voorkomen. De gemeente heeft ook te maken met Europese milieuregels. De verordeningen over afvalstoffen en milieuregels krijgt men via de VNG en worden toegepast in het lokale handhavingsbeleid.

### **Subsidiecoördinator**

De gemeente Echt-Susteren heeft geen subsidiecoördinator of aanspreekpunt voor het thema Europese subsidies. De verschillende afdelingen hebben elk op hun terrein hun vakkennis waar Europa ook bij hoort en men heeft voldoende kennis over subsidies. Een centraal aanspreekpunt is daarom overbodig.

### **Subsidies**

Het individueel aanvragen van Europese subsidies gebeurt niet veel, omdat het veel (papier)werk vergt (subsidieaanvraag, projectplan, verantwoording). Vanuit het in 2003 opgestarte samenwerkingsverband EuroMosa, een gemeentelijk samenwerkingsverband op vooral toeristisch-recreatief gebied tussen Echt-Susteren, Maaseik (België), Waldfeucht en Selfkant (beiden Duitsland), dient men echter wel subsidieaanvragen in. Euromosa maakt gebruik van subsidies vanuit Interreg, het subsidieprogramma voor de Euregio Benelux Middengebied. Het werkingsgebied van dit subsidieprogramma is de regio Noord-Brabant, Nederlands-Limburg, Antwerpen, Belgisch Limburg en Vlaams-Brabant. Men diende in ieder geval samen te werken met een Vlaamse partner om in aanmerking te komen voor deze subsidie. Daarmee zijn een aantal infrastructurele projecten in Maaseik en Echt-Susteren gefinancierd, zoals de aanleg van een toeristisch fietsroutenetwerk. De subsidieaanvraag voor het aanleggen van een toeristisch grensoverschrijdend fietsroutenetwerk was niet door de gemeente Echt-Susteren ingediend, maar was een aanvraag van een samenwerkingsverband tussen de gemeente Reimerswaal (Zeeland) en het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen. Het fietsroutenetwerk was binnen die aanvraag een deelproject.

### **Internationale samenwerking**

Op initiatief van de gemeente Echt-Susteren sloten in 2003 de vier betrokken grensgemeenten, vanwege de unieke ligging van deze vier gemeenten (van België naar Duitsland via Nederland is hemelsbreed 5 kilometer) een convenant om met elkaar een duurzame samenwerking op te zetten. De insteek was dat men samen en met behulp van Europese subsidieprogramma's bij kan dragen aan de economische versterking van de regio. Men kan de toerist een compleet toeristisch-recreatief aanbod bieden met een cultuurhistorische route en een goede toeristische infrastructuur. Daardoor wordt de werkgelegenheid versterkt in de regio Maaseik, Echt-Susteren, Waldfeucht en Selfkant met ongeveer 70.000 inwoners (Gemeente Echt-Susteren, 2009).

### **Bestuurlijke belangstelling**

Zes jaar geleden is men een "internationaal" samenwerkingsverband aangegaan. De projecten die geïnitieerd worden door de vier gemeenten betreffen vooral toeristisch-recreatieve projecten. De bestuurlijke belangstelling wordt vooral vanuit het toerisme en recreatie gezien en dat draagt uiteindelijk bij aan de versterking van de lokale economie.

EuroMosa wordt aangestuurd door de Stuurgroep Euregionale Samenwerking en diverse werkgroepen zijn opgericht. In de Stuurgroep hebben de betrokken politieke vertegenwoordigers zitting (waaronder de vier burgemeesters). De werkgroepen worden meestal gevormd door

ambtenaren uit de deelnemende gemeenten. Een dergelijk samenwerkingsverband vraagt veel inspanning en afstemming (Gemeente Echt-Susteren, 2009).

### **Beleidsontwikkeling**

Een beleidskader met betrekking tot Europa ontbreekt vooralsnog. In de toekomst wil men zich breder oriënteren dan alleen het beleidsgebied toerisme en recreatie. Men ziet in dat Euregionale samenwerking een belangrijke aanjager kan zijn om meer uit de subsidiemogelijkheden te halen dan afzonderlijk mogelijk is. In de samenwerkingsverklaring EuroMosa hebben de vier gemeenten afgesproken om nauwer samen te werken. Deze samenwerking is gericht op onderlinge afstemming van beleid op de gebieden:

- Recreatie en toerisme;
- Natuur, milieu en landschappelijke ontwikkeling;
- Maatschappelijke ontwikkeling;
- Gebiedsontwikkeling, economie en innovatie;
- Aansluiting infrastructurele werken;
- Onderwijs, educatie en cultuur.

Het samenwerkingsverband EuroMosa wordt aangegaan voor de periode november 2008 tot en met november 2013 (Euromosa, 2008: ¶ Verklaring van samenwerking Euromosa).

Een specifiek Europees beleidskader ontbreekt nog, al voorziet EuroMosa daar gedeeltelijk al in. In de nota “ECHT veelzijdig SUSTEREN - ontwerp strategische visie 2020” heeft men een visie geschetst hoe Echt-Susteren zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen. Daarin wil men Echt-Susteren op vier gebieden ontwikkelen, waaronder toerisme en recreatie. Het samenwerkingsverband EuroMosa speelt daarin een centrale rol. Daar de ligging van de vier gemeenten wil men fungeren als een laboratorium voor grensoverschrijdende samenwerking. “De deelnemende gemeenten in België, Duitsland en Nederland willen op alle terreinen samenwerken en wet- en regelgeving die een blokkade daarvoor vormt opheffen. Daarvoor is het nodig om de status van Europees experiment te verkrijgen” (Euromosa, 2006, ¶ Doelstelling).

### **Conclusie**

De gemeente Echt-Susteren heeft nog geen Europees beleidskader. Het samenwerkingsproject EuroMosa moet daar in gaan voorzien. Vooralsnog is het een samenwerking op toeristisch-recreatief gebied. Dit moet in de toekomst veranderen en er dient meer onderlinge afstemming plaats te vinden op alle beleidsterreinen die mogelijk van invloed zijn op het beleid van de buur. Binnen de gemeentelijke organisatie ontbreekt een aanspreekpunt voor Europese subsidies en de vakkennis over Europese wet –en regelgeving is gewaarborgd binnen de eigen beleidsspecifieke afdelingen. Europese wet- en regelgeving wordt toegepast en gehandhaafd waarbij openbare aanbesteding eerder als een barrière voor de lokale en regionale economie gezien wordt dan een voordeel om de economische ontwikkeling en de concurrentie te bevorderen. Subsidieprojecten zoals het fietsnetwerk zijn pragmatisch opgezet en economisch rendement stond daarbij voorop. Het individueel aanvragen van subsidies wordt als een veeleisende taak gezien, maar door de lasten te delen met de burens is men beter in staat om subsidies aan te vragen. Voor Interreg-subsidies geldt zelfs dat internationale samenwerking een vereiste is om in aanmerking te komen. De ontwikkeling van EuroMosa wordt vooral als “Europees Experiment” gezien waarbij samenwerking een blokkadevrije - geen belemmerende wet -en regelgeving - status hoort te krijgen.

#### **4.3.6 Interview gemeente Maastricht**

Geïnterviewden:

De heer H. Fokke, Senior Beleidsadviseur European and Public Affairs en Programmamanager EFRO Objectief 2-programma Maastricht-Noord.

De heer T. Wanders, programmamanager Maastricht Europa, Dienst Stadsontwikkeling, Economie en Beheer, gemeente Maastricht.

Datum: 2 juli 2009 en 27 augustus 2009

#### **Typering van de gemeente**

Maastricht is een stad met ongeveer 120.000 inwoners in het zuiden van Nederland. Het is de hoofdstad van de provincie Limburg. Maastricht bestaat uit Amby, Heer, Heugem, Limmel, Scharn, Sint Pieter, Oud-Caberg, Wolder, Bergharen en Itteren. Maastricht is één van de oudste steden van Nederland en is met de historische binnenstad een grote toeristische trekpleister in binnen -en buitenland. De stad heeft het imago van een Bourgondische stad. Maastricht is strategisch gelegen op slechts anderhalf uur rijden van Brussel, Antwerpen, Luxemburg, Aken, Düsseldorf en Keulen. De hoofdstad van Belgisch Limburg, Hasselt, en de grootste stad in Wallonië, Luik, liggen op minder dan een half uur rijden. In Maastricht zijn meer dan 100 internationale instituten gevestigd onder andere METRO, het Maastricht Europees Transnationaal instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek (Gemeente Maastricht, 2009).

Wat Europese aspiraties betreft heeft de stad een naam hoog te houden: Maastricht is naamdrager van het Verdrag uit 1993. In Maastricht werd op 9 en 10 december 1991 het Verdrag van Maastricht gesloten. Dit Verdrag van Maastricht werd op 7 februari 1992 ondertekend door de ministers van Buitenlandse Zaken en de ministers van Financiën van de lidstaten. Sinds 1993 is dit Verdrag van kracht. De verdragen van Rome van 25 maart 1957 en Parijs werden gewijzigd. Er kwam een Economische en Monetaire Unie met een gemeenschappelijke munteenheid: de Euro. Het Verdrag van Maastricht betekende een belangrijke stap vooruit in de Europese Integratie. De Europese Unie kreeg een politieke dimensie; hiervoor was de EU vooral een economische dimensie (Gemeente Maastricht, 2009, ¶ EU).

#### **Gemeentelijke organisatie**

De gemeente heeft ongeveer 1600 medewerkers. De gemeentelijke organisatie is opgebouwd uit de gemeentesecretaris met een concernstaf en drie domeinen: 1. Stadsontwikkeling, Economie en Beheer, (Ontwikkelingsbedrijf Maastricht, Ruimte, vergunningen/toezicht/handhaven, stadsbeheer), 2. Publiek en interne dienstverlening (Publieke dienstverlening, Advies management ondersteuning, Administratie, Facilitair bedrijf) en 3. Sociale en Culturele Zaken ( Sociale zekerheid, Samenleving, Innovatiebureau SCZ, Culturele instellingen (Kumulus, Centre Cèramique en NHM, Theater aan het Vrijthof) (Gemeente Maastricht, 2009, Bestuur en organisatie, ¶ Ambtelijke organisatie).

#### **De relatie met de Europese Unie**

##### **Wet- en regelgeving**

De inhoudelijke kennis over Europa is verdeeld over de verschillende beleidsafdelingen. Het veel gehoorde probleem bij gemeenten rondom aanbestedingsrichtlijnen speelt niet bij de gemeente Maastricht. De gemeente heeft een duidelijk eigen gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Het Europese en gemeentelijke aanbestedingsbeleid legt men naast elkaar en daartussen vindt

afstemming plaats. De afdeling inkoop en aanbesteding speelt hierin een centrale rol en omdat aanbesteding op veel beleidsterreinen voorkomt, ondersteunt en adviseert men de andere afdelingen.

De Europese milieuregels worden strikt bijgehouden door de milieudienst. Er is een fijnstofregeling die men goed in de gaten moet houden. Maastricht heeft met de A2 een autosnelweg die midden door de stad loopt. Ook de vele zware industrie in en rondom Maastricht leidt tot een verhoging van de fijnstof in het woongebied. De afdeling Mobiliteit houdt de ontwikkeling van deze regelingen scherp in de gaten en speelt dit weer door naar de milieudienst.

### **Subsidiecoördinator**

European and Public Affairs valt onder de afdeling Economische Zaken (domein 1). Europa komt in drie vormen tot de gemeenten: wet –en regelgeving, subsidies en samenwerking. European and Public Affairs speelt bij subsidies en samenwerking een belangrijke rol binnen de gemeente Maastricht. European and Public Affairs bestaat uit twee vaste medewerkers en een financieel manager op projectbasis die de financiën van het EFRO-subsidieprogramma begeleidt. Men coördineert de subsidieaanvragen en is ook nauw betrokken bij Europese samenwerkingsverbanden.

### **Subsidies**

Een Europese subsidie voor een project moet aangevraagd worden door de desbetreffende beleidsafdeling. European and Public Affairs adviseert in het aanvraagproces en geeft ondersteuning bij het project. Het heeft daarmee een ondersteunende en faciliterende taak naar andere afdelingen. Verder stimuleert en screent men actief op mogelijke subsidiekansen en legt deze dan voor aan de betreffende beleidsafdeling. European and Public Affairs is binnen de organisatie het aanspreekpunt voor Europese zaken. Ook is men actief met de lobby en fundraising waarmee men Europees geld voor projecten in de stad probeert binnen te halen. Men heeft een eigen lobbykantoor. De twee medewerkers van European and Public Affairs pendelen tussen Maastricht en Brussel. Ondertussen behartigt de gemeente Maastricht ook regelmatig de belangen voor regio de Zuid-Limburg. Daarbij gaat het om het lobbyproces en het aanvragen van subsidies. Maastricht fungeert als trekker voor de regio.

In het kader van het Operationeel Programma-Zuid van de EU (structuurfondsen) lopen in Maastricht de volgende projecten:

Project: Hoogstarters Maastricht Gazellentraject

Project: Bedrijventerrein De Karosseer

Project: Maastricht Forensic Institute.

Het operationeel Programma Zuid-Nederland 2007 – 2013 heeft als kerndoelstelling het versterken van Zuid-Nederland (Zeeland, Brabant en Limburg) als toptechnologische regio. Door de ligging van Maastricht zijn Interreg-subsidies, die transnationale samenwerking stimuleren, erg belangrijk.

### **Internationale samenwerking**

Maastricht heeft in Interreg-verband samenwerking gezocht met 27 partners uit Engeland, Frankrijk, België, Duitsland en Nederland om een aansluiting te krijgen aan het Hogesneltrainnetwerk (HST). Door samen met andere steden te lobbyen voor Interreg-subsidies heeft men de financiële middelen gekregen om de infrastructuur van het treinstation en de

toegankelijkheid rondom het treinstation te verbeteren. Daardoor heeft men een aansluiting aan het Europese HST-netwerk.

Maastricht wil in 2018 culturele hoofdstad van het jaar worden en zoekt daarvoor samenwerking met andere steden in de nabijheid.

Ook samenwerking met de andere grote gemeenten in Zuid Limburg, Sittard-Geleen en Heerlen, verenigd in Tripool en de provincie Limburg vindt het gemeentebestuur belangrijk. Samen projecten aanvragen versterkt de kans op het succesvol binnenhalen van subsidies; bovendien beconcurrereert men elkaar zo niet. Naast de samenwerking in de eigen provincie en het eigen land vindt het gemeentebestuur samenwerking belangrijk in de stedelijke gebieden Maastricht/Heerlen, Hasselt/Genk, Aken en Luik (MHAL-verband) en in Euregio-verband.

### **Bestuurlijke belangstelling**

Binnen Nederland ligt Maastricht in een uithoek. De gemeente heeft te maken met een teruglopende bevolking en hoogopgeleide mensen trekken naar de Randstad. De afstand Maastricht – Den Haag is gevoelsmatig erg groot. In Europa ligt Maastricht juist erg centraal en daarom zet Maastricht zich in voor samenwerking met steden in de buurt; met de twee andere grote gemeenten in Zuid-Limburg, Heerlen en Sittard-Geleen, maar ook met Aken en Luik. Door de bestaande wet- en regelgeving vormen de grenzen momenteel een barrière voor grensoverschrijdende samenwerking. De bestuurlijke belangstelling voor Europa is door de ligging van Maastricht vanzelfsprekend groot.

### **Beleidsontwikkeling**

In juni 2005 werd de Stadsvisie 2030 vastgesteld. Deze Stadsvisie 2030 werd in 2008 geactualiseerd (Stadsvisie 2030 Actualisatie 2008, gemeente Maastricht, 2008). Dit is een proefballonnota waarin de gemeente Maastricht een beeld schetst waar men in 2030 staat. Op kortere termijn zijn er een aantal zaken die men met betrekking tot Europa en de toenemende internationalisering wil ontwikkelen/verbeteren.

Op het terrein van internationalisering noemt het gemeentebestuur de regionale ontwikkeling door de gunstige ligging van Maastricht als vertrekpunt waarmee ontwikkelingen die in gang gezet zijn in Europa innovatie en concurrentie (Lissabondoelstelling), de duurzaamheid van de samenleving (Göteborgdoelstelling) en veiligheid samengaan.

Deze internationalisering vormt een instrument dat versterkt kan worden door:

1. Het verder ontwikkelen van Maastricht met de grensregio tot een kwalitatieve kennisregio door ruimtelijke, economische en culturele investeringen. Deze investeringen versterken de internationale concurrentiepositie op het terrein van kennis en innovatie. Bovendien is men dan beter in staat hoogopgeleide mensen vast te houden. Kennis en innovatie zijn ook termen waar de nationale overheid op inzet.
2. Het profiel van de Euregio Maas-Rijn gebruiken om de bestaande samenwerking verder uit te bouwen. In de Euregio Maas-Rijn wonen 3,7 miljoen mensen en zijn 250.000 ondernemingen gevestigd. Er zijn 5 universiteiten en een aantal hogescholen en drie academische ziekenhuizen.
3. Het benutten van de innovatiekracht in het gebied. De technologische innovatiekracht van Eindhoven-Aken-Leuven kan uitgebouwd worden tot een internationaal hoogwaardige sector door technische universiteiten, technische hogescholen en technische bedrijven te laten samenwerken. Daardoor ontstaat een hightech sector met een groot aantal



arbeidsplaatsen voor de regio, maar ook voor hoogopgeleiden uit andere delen van Nederland en Europa.

Een specifieke Europese beleidsnota heeft de gemeente Maastricht nog niet. Een nota waarin de Europese ambities en concrete doelen vastgelegd zijn moet voor het einde van het jaar geschreven zijn.

### **Conclusie**

Het gemeentebestuur en de gemeenteraad van Maastricht hebben op diverse geografische niveau's gekozen voor samenwerking waarbij het waarmaken van de ambitie: Maastricht ontwikkelen tot een aantrekkelijke en kwalitatieve internationale stad centraal staat. De beleidsafdelingen zijn goed ingevoerd in de Europese wet –en regelgeving. European and Public Affairs is met betrekking tot Europa de “lijm” die de binding met Europa ondersteunt en stimuleert bij andere afdelingen. Subsidies zijn voor Maastricht erg belangrijk; zo belangrijk dat men een lobbykantoor in Brussel heeft. Daarin behartigt men niet alleen de belangen van de eigen gemeente, maar ook die van de regio Zuid-Limburg. Een van de speerpunten van Maastricht is het inzetten op kennis en innovatie. Internationale samenwerking is geen optie, maar noodzaak voor Maastricht. Men ligt op korte afstanden van grote Europese steden als Brussel, Luik, Luxemburg, Düsseldorf en Keulen. Den Haag is in verhouding tot deze steden ver weg en dat geldt ook figuurlijk in de beleving. Internationale samenwerking is eigenlijk meer een doel van de Europese Unie dan een middel. Uiteindelijk moeten de grenzen die ons denken beperken, afgebroken worden en daarom wordt samenwerken zo gestimuleerd (bijvoorbeeld met het Interreg-programma).

#### 4.4 Een vergelijking van onderzochte gemeenten

In deze paragraaf worden de gegevens uit paragraaf 4.3.1 tot en met 4.3.6 over de onderzochte gemeenten geanalyseerd. Hieronder worden de zes onderzochte Nederlandse gemeenten samengevat in een overzicht:

<b>Gemeente</b>	<b>Typering</b>	<b>Relatie met Europa</b>	<b>Europese wet- en regelgeving</b>	<b>Europese subsidies</b>	<b>Europese samenwerking</b>	<b>Bestuurlijke belangstelling</b>	<b>Beleidskader</b>
Harenkarspel	Kleine plattelandsgemeente	Niet	Voldoet	Gemiddeld	Niet	Aanwezig	Geen
Zaanstad	Kleine grote gemeente	Niet	Voldoet	Gemiddeld	Niet	Aanwezig	Geen
Zeist	Middelgrote gemeente	Niet	Voldoet	Minimaal	Niet	Afwezig	Geen
Utrecht	Grote gemeente	Volwaardig	Voldoet	Maximaal	Volwaardig	Volwaardig	Volwaardig
Echt-Susteren	Kleine plattelandsgemeente	Gedeeltelijk	Voldoet	Gemiddeld	Gedeeltelijk	Aanwezig	Gedeeltelijk
Maastricht	Grote gemeente	Bijna volwaardig	Voldoet	Maximaal	Volwaardig	Volwaardig	In ontwikkeling

Tabel 1: Vergelijkend overzicht van de zes onderzochte Nederlandse gemeenten

Op de volgende bladzijde wordt dit overzicht nader uitgewerkt.

### **Typering gemeenten**

Zoals beschreven in paragraaf 3.3 Afbakening van het onderzoek is er gekozen voor een gespreide selectie van gemeenten. De zes gemeenten kunnen als volgt getypeerd worden:

Op volgorde van ligging, “ver van de grens”:

- Harenkarspel; een plattelandsgemeente in de kop van Noord-Holland met weinig inwoners (16.000 inwoners) versnipperd over vele kernen (14).
- Zaanstad; grote gemeente (144.000 inwoners) in Noord-Holland met stedelijke agglomeratie en platteland, grenzend aan Amsterdam en vindt zich een “buitenwijk” van Amsterdam.

Gemeenten in het midden van Nederland:

- Zeist; een middelgrote gemeente (60.000 inwoners) in de provincie Utrecht met een regiofunctie en zetel van veel bekende instellingen.
- Utrecht in Utrecht; grote stad met 300.000 inwoners, centraal in Nederland met een internationaal karakter door de vestiging van grote bedrijven, veel kennisinstellingen en cultuurinstellingen.

Gemeenten dichtbij de grens:

- Echt-Susteren; een grote Limburgse plattelandsgemeente qua oppervlakte en naar inwoners (32.000) versnipperd over 24 kernen.
- Maastricht (125.000 inwoners); Naamgever aan het verdrag van Maastricht; een internationale en toeristische stad. In het zuiden van Nederland (Limburg) gelegen en daarmee aan de periferie, maar strategisch in Europa: Brussel, Luik, Aken en het Ruhrgebied zijn binnen anderhalf uur met de auto te bereiken.

### **Relatie met Europa**

Een duidelijk en voor de hand liggend onderscheid tussen de onderzochte gemeenten is het aantal inwoners van de gemeente. Deze grootte van de gemeente, het daarmee samenhangende ambtelijke apparaat en de hoeveelheid prioriteiten zijn van invloed op de relatie met Europa. Alleen Utrecht en Maastricht kunnen beschouwd worden als twee gemeenten met een duidelijke link naar Europa. Beide steden lobbyen in Brussel en men probeert invloed uit te oefenen op het Europees beleid.

Zaanstad, Harenkarspel, Zeist en Echt-Susteren hebben geen directe link met Europa. De nationale overheid, de provincie en soms de naburige grote stad (aanvragen/lobby) is voor deze vier gemeenten het aanspreekpunt ook wat betreft Europese Zaken. Het samenwerkingsverband van de gemeente Echt-Susteren met haar buitenlandse buurgemeenten is regionaal. Door haar ligging ten opzichte van deze buurgemeenten en het gezamenlijke beleid draagt het echter vooral bij aan lokale doelstellingen.

### **Europese wet –en regelgeving**

Voor elke Nederlandse gemeente geldt dat men te maken heeft met Europese wet –en regelgeving, die vaak voortkomt uit nationale wetgeving of die door de nationale overheid “geadopteerd” wordt en opgenomen wordt in het nationaal beleid. Vanuit het Comité van de Regio’s is beïnvloeding van de Europese wet –en regelgeving van toepassing op gemeenten door decentrale overheden mogelijk. Het beïnvloeden van beleid is iets waar grote gemeenten baat bij denken te hebben. Kleinere gemeenten laten hun belangen behartigen door een koepelorganisatie

of men ziet beleidsbeïnvloeding niet als een reële optie. Bewust negeren van Europese of nationale wet –en regelgeving zal niet gauw gebeuren. Het probleem zit in het mogelijk foutief toepassen van wetten en regels door een verkeerde interpretatie of door te weinig kennis. Het naleven van Europese wet –en regelgeving is niet altijd even gemakkelijk. Het voorbeeld van de gemeente Echt-Susteren met betrekking tot de stimulering van de lokale en regionale economie en het Europees moeten aanbesteden maken de moeilijke positie van de gemeente duidelijk. Een gemeente heeft de taak lokaal beleid te maken.

### **Europese subsidies**

Iedere gemeente van de zes onderzochte gemeente vraagt subsidies aan. De mate waarin is verschillend. Verrassend is dat een kleine gemeente als Harenkarspel een subsidiecoördinator heeft. Het aanvragen van subsidies is een integraal onderdeel in het beleid van de gemeenten. Zo doen de kleinere gemeenten Harenkarspel, Echt-Susteren en Zeist mee aan POP2- en ESF-projecten, die de lokale economie stimuleren en versterken en waar mogelijk werkloosheid voorkomen. Een vitaal platteland is van belang. De motieven voor het aanvragen van deze subsidies zijn van pragmatische aard; het geld is er, waarom hier dan geen gebruik van maken. De gemeente Zeist doet echter het minimale in subsidieaanvragen en ziet ook geen belangrijk in om dit frequenter te gaan doen.

Voor Utrecht, Maastricht en Zaanstad geldt dat de veelzijdigheid en grootte van de stad leiden tot subsidieaanvragen op veel terreinen. Het verschil tussen grote en kleine gemeenten is zichtbaar in het aantal subsidieaanvragen. Grote gemeenten dienen meer aanvragen in en krijgen ook meer subsidie dan kleine gemeenten.

### **Europese samenwerking**

De internationale samenwerkingsverbanden die de gemeenten Zaanstad en Zeist hebben, kennen een ideëel karakter. De samenwerking draagt niet bij aan de realisering van inhoudelijke Europese beleidsdoelstellingen. De internationale samenwerking die Utrecht en Maastricht aangegaan zijn dragen wel bij aan de realisering van inhoudelijke doelstellingen. Harenkarspel werkt niet internationaal samen. Echt-Susteren werkt op toeristisch gebied samen met de naburige Belgische gemeente en Duitse gemeenten, maar het betreft hier “lokaal” beleid.

### **Bestuurlijke belangstelling**

De bestuurders in de gemeenten Utrecht en Maastricht zijn doordrongen van de waarde van Europa als partner. Deze twee gemeenten lobbyen in Brussel. Zaanstad is zich aan het heroriënteren. Een kleine gemeente als Harenkarspel doet qua personeelsinzet veel aan Europa. Drie personen op de ruim 100 gemeentelijke medewerkers die zich naast andere taken inzetten voor zaken die betrekking hebben op Europa is veel. Het komt echter voort uit het initiatief van de burgemeester; verder is in het college weinig aandacht voor Europa. Echt-Susteren is door haar ligging een proeftuin om “inter”-nationaal samen te werken. Samenwerking is vanzelfsprekend. In de gemeente Zeist heeft men nauwelijks aandacht voor Europese Zaken. Verrassend is dat men er vanuit gaat dat Europa internationale samenwerking eist; er zijn genoeg binnenlandse subsidiepotten waar men gebruik van kan maken zonder internationaal samen te hoeven werken.

## **Beleidskader**

Een Europees beleidskader zoals het Kenniscentrum Europa Decentraal in Handreiking gemeenten Europaproof zal bij geen enkele Nederlandse gemeente voorkomen en ook niet bij de zes onderzochte gemeenten. Vanuit de Europese Unie zou het toegejuicht worden als elk gemeentelijk beleidsterrein bekeken wordt vanuit Europa. De praktijk is anders. De gemeente als laagste bestuurslaag kent in eerste instantie haar lokale taken en verplichtingen en dat hangt samen met provinciale, landelijke en Europese en misschien wel mondiale uitgangspunten. In de gemeentelijke beleidskaders kan wel gekeken worden in hoeverre de Europese driepoot (Europese wet –en regelgeving, subsidies en samenwerking; zie volgende kopje) die het Kenniscentrum Europa Decentraal beschrijft, ontwikkeld is. Een gemeente die dicht bij het criterium van Europaproof komt, is Utrecht. De afdeling BIS (Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken) zorgt voor een verankering van Europa in beleidsinhoudelijke doelen.

## **4.5 Interviews koepelorganisaties**

### **Interview met Kenniscentrum Europa Decentraal (KED)**

Geïnterviewde: mevrouw A. Kühler  
Functie: Senior juridisch adviseur  
Organisatie: Kenniscentrum Europa Decentraal  
Datum: 6 juli 2009

### **Algemeen**

Het uitgangspunt van dit onderzoek was het rapport “Handreiking Europaproof gemeenten”. Dit was een publicatie uit februari 2006 opgesteld door het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED), in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Europa Decentraal is het kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden. Doel van Europa decentraal is de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten. Daarnaast wil het kenniscentrum het Europa bewustzijn bij gemeenten, provincies en waterschappen bevorderen (KED, 2009, voor de media, ¶ doelstelling). Europa Decentraal is een initiatief van het ministerie van BZK, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen met als doel de kennis en expertise over Europees recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te vergroten (VNG, 2009, Beleidsvelden, ¶ Gemeenten Europaproof).

Met mevrouw Kühler, senior juridisch adviseur bij Europa Decentraal, heeft een gesprek plaatsgevonden en is uitleg gevraagd over deze publicatie. De beleidsterreinen waar mevrouw Kühler zich mee bezighoudt om decentrale overheden te adviseren zijn: aanbesteding, milieu en Europaproof.

### **De aanleiding voor Handreiking Gemeenten Europaproof**

De aanleiding voor het schrijven van de Handreiking Europaproof gemeenten ligt in de aanscherping van EU-wet- en regelgeving over directe verantwoordelijkheden van decentrale overheden. Meer dan nu, zullen decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor het juist naleven van Europese wet –en regelgeving. Dit dient verankerd te zijn in het beleid van elke

Nederlandse gemeente. Ook al zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk voor de naleving van bijvoorbeeld staatsteun -en aanbestedingsregels, uiteindelijk is het de rijksoverheid die aansprakelijk gesteld wordt door de Europese Unie wanneer regels niet goed nageleefd worden.

Het kabinetsstandpunt *De Europese dimensie van toezicht* (2004) gaat in op de vragen:

1. Hoe kan bevorderd worden dat bij de totstandkoming van EU-recht voldoende aandacht is voor de implicaties van de uitvoering daarvan door decentrale overheden?;
2. Hoe kan bevorderd worden dat de decentrale overheden goed op de hoogte zijn van de verplichtingen die voor hen voortvloeien uit de communautaire regelgeving en welke consequenties verbindt het kabinet aan de invloed van het communautaire recht op de verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden? (blz. 2).

Het toezicht bestaat uit drie soorten instrumenten: informatieve, preventieve en repressieve instrumenten.

Vanuit de informatieve kant zijn het de koepelorganisaties zoals de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), IPO (Interprovinciaal Overleg) en UvW (Unie van Waterschappen) die inzetten om “Europa meer tussen de oren te krijgen” bij gemeenten. “U moet meer aan Europa doen.” Om de gemeenten over deze wet –en regelgeving te faciliteren zijn handleidingen en handreikingen geschreven zoals dit rapport en daarbij zijn door Europa Decentraal in Nederland workshops gegeven. “Deze handleidingen en handreikingen bevatten modellen voor door Colleges van Burgemeester en Wethouders te nemen besluiten op het gebied van inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten, en verlening van steun aan ondernemingen en subsidies. Verder heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden versterkt. Het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden van het ministerie van BZK coördineert en begeleidt staatssteunmeldingen en kennisgevingen van gemeenten en provincies aan de Europese Commissie. Ook op het gebied van aanbesteden is het ministerie van BZK actief.”

Vanuit het kabinetsstandpunt zijn er geen preventieve instrumenten die ingevoerd zullen worden. Het is aan de vakminister zelf om in bepaalde gevallen gerichte voorlichting en advies te geven over bepaalde aspecten van het Europees recht. Daarnaast kan er informele ambtelijke beïnvloeding plaatsvinden.

De repressieve instrumenten van de Rijksoverheid betreffen het opnemen van bevoegdheden in de wet die het mogelijk maken om bij schending van gemeenschapsrecht door een decentrale overheid maatregelen te nemen en zelf de gemaakte fouten te corrigeren. Het invoeren van een regresrecht hoort daar ook bij; de Rijksoverheid kan de schade verhalen op de in gebreke gebleven gemeente, provincie, waterschap, etc. Ook worden Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zo gewijzigd dat de bestaande taakverwaarlozingsregelingen zich ook zullen gaan uitstrekken tot beslissingen die volgens het Europese recht worden gevorderd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK, 2004, ¶ De Europese dimensie van toezicht) (KED, 2006).

Uit het rapport Europaproof, maar ook uit andere rapporten als het rapport van de Unie van Waterschappen (Wegwijzer Europabewust) en het rapport van de VNG (Grenze(n)loze Gemeenten, Handreiking Internationale samenwerking en activiteiten van gemeenten) lijkt het een probleem dat gemeenten niet goed de Europese wet –en regelgeving na zouden leven of te weinig met Europa doen. Cijfers over de Europese prestaties van decentrale overheden zijn er niet; het rapport verwoordt meer een gevoel dat men als decentrale overheid er goed aan doet

vooral Europese wet- en regelgeving juist te implementeren en na te leven. Waarom is dan het rapport Europaproof geschreven?

Op het gebied van Europees aanbesteden worden tweejaarlijkse nalevingonderzoeken gehouden. Er wordt dan gekeken hoeveel de afgelopen jaren door de decentrale overheden is aanbesteed. De representativiteit van deze onderzoeken kan nog wel eens betwijfeld worden. Hier wordt indirect een conclusie aan verbonden hoe het dan gaat met de naleving van de Europese (aanbestedings)regels. Het ministerie van Economische Zaken vindt deze percentages ondermaats. Vanuit de koepelorganisaties wordt de methodiek van toetsing door EZ nog wel eens aangevochten. Op dit beleidsgebied worden dit soort onderzoeken gedaan om specifiek te kijken naar de naleving van regels. Omdat voor Europaproof breed te doen, dat is heel lastig. En of daar verder onderzoek naar gedaan is en cijfers over zijn, weet mevrouw Kühler niet. Ze verwijst terug naar het kabinetsstandpunt *De Europese dimensie van toezicht*.

### **Europese wet –en regelgeving**

Europaproof is ook een middel om gemeenten bewust te maken dat de nieuwe bestuurslaag, de Europese Unie, op veel terreinen de uiteindelijke beslissing neemt. In de loop van de tijd is de kennis bij gemeenten over EU-wet –en regelgeving verbeterd, maar het kan altijd beter. Er zijn regelmatig gemeenten die de koepelorganisaties benaderen om een update te geven van bepaalde wet –en regelgeving of om scholing vragen. Er zijn ook regelmatig gemeenten die Europa ervaren als een ver van mijn bed show. Europa is een continu proces en vereist het bijhouden van de kennis over wet -en regelgeving. VNG en KED richten zich op die gemeenten.

Feitelijk is Europese wet –en regelgeving niet anders dan nationale wetgeving. Er zijn beleidsterreinen waar de kennis over Europese wet –en regelgeving verbeterd kan worden. Europese milieuregels worden over het algemeen goed geïmplementeerd en nageleefd, omdat deze regels geïmplementeerd zijn in nationaal recht. Europese aanbestedingsrichtlijnen kunnen voor implementatieproblemen zorgen. Het aanbestedingsproces binnen de Europese interne markt betreft regels om de markt voor iedereen binnen de Unie gelijk te laten functioneren. Gemeenten weten dat men hier mee te maken heeft, maar normaal gaat de informatiestroom vanuit de Europese Unie vaak in stappen. De nationale overheid zorgt dat Europese aanbestedingsrichtlijnen in nationaal recht omgezet worden.

Nederland heeft geen nationaal aanbestedingsregime en daarin moet de nationale overheid nog een inhaalslag maken. De vraag is dan of Nederland dat Europese aanbestedingsregime dan één op één moet omzetten in een nationaal aanbestedingsregime? De Europese aanbestedingsregels hebben een rechtstreekse werking op het gemeentelijke aanbestedingsbeleid. De nationale overheid is bezig met een wet te maken voor een nationaal aanbestedingskader. De nationale overheid is voor gemeenten een belangrijk aanspreekpunt in deze aanbestedingsrichtlijnen, maar het is lastig als de nationale overheid zelf nog niet weet hoe men het aanbestedingskader nationaal wil invullen. Dit kan leiden tot verwarring en verkeerde interpretatie van regels. Het komt ook voor dat gemeenten wel goed voorbereid zijn op de aanbestedingsrichtlijnen, doordat men bij uitvoering van de aanbestedingsrichtlijnen problemen heeft gekregen door een wethouder die moet aftreden, omdat zijn integriteit in het geding is. Er is dan een aanleiding voor een gemeente om zelf beleid te maken op aanbestedingsrichtlijnen.

Gemeenten willen de Europese wet –en regelgeving naleven, maar soms rijmt die niet met de specifieke lokale situatie. Constatie van een hiaat in de regelgeving kan leiden tot verbetering van regels. Vanuit Europa wordt het uitwisselen van ervaringen en het zien van de praktijk belangrijk gevonden. Europese regels worden als lastig ervaren en toch worden geen knelpunten gemeld. Mogelijke oorzaken zijn:

1. Gemeenten toch te weinig met regels bezig zijn.
2. Het signaleren van een knelpunt levert werk op. Men weet je te vinden.

De administratieve lastendruk bij aanbestedingsrichtlijnen is ook een veel genoemd punt bij de ervaring van Europa als lastig. Daarnaast kent men binnen de gemeenten de wetten en regels vanuit Europa vaak wel, maar worstelt men met de juiste inrichting van de gemeentelijke organisatie voor een juiste afstemming tussen personen en afdelingen. De werkwijze vereist aanpassing aan het naleven van regels.

### **Subsidiekansen**

Europaproof wil gemeenten ook duidelijk maken dat er voldoende subsidiemogelijkheden zijn. Bij kleine gemeenten is er vaak geen continue screening van interessante subsidiepotten. Of het is een toevallige enthousiasteling die dat bijhoudt, maar het is verder niet georganiseerd. Grote gemeenten hebben lobbyisten en juristen om Europese wet- en regelgeving te screenen en subsidieaanvragen te realiseren. Ongeveer 300 gemeenten komen daar niet aan toe. Bij een grote gemeente bestaat een organisatorische lijn en ieder project dat naar de wethouder gaat, gaat via het bureau subsidies of wet- en regelgeving. Het inrichten van de organisatie op Europa betekent extra taken en daarvoor zijn financiële middelen noodzakelijk. Uit doelmatigheidsoogpunt gaat het om de opbrengst. Bij het aanvragen van subsidies gaan de kosten voor de baten uit: aanvragen kost tijd, kennis en capaciteit en het moet dan ook iets opleveren. Een subsidieaanvraag kan ook afgewezen worden. Vaak geldt bij kleine gemeenten dat men weinig subsidieaanvragen indient en dat vergt dan te veel tijd, capaciteit en kennis en daarom doet men het maar niet. Europa wordt dan binnen een gemeente een kosten/batenafweging. Af en toe een subsidie aanvragen weegt dan niet op tegen de kosten. De interesse voor subsidies kan vergroot worden door gemeenten meer voor te lichten over de financiële voordelen dan de nadelen.

Een ander punt dat niet bijdraagt aan het enthousiasme van veel gemeenten voor Europa is de afstand tussen de EU en de gemeente. Europa propageert een directe lijn die er in de meeste gevallen niet is. Het grootste deel van de contacten verloopt via koepelorganisaties/VNG/intermediair/adviesbureau's.

Wanneer het misgaat met staatssteunregels dan komt men wel direct met Brussel in aanraking. Een dergelijk contact heeft iets van een afrekening en is inderdaad negatief. Wellicht zou het meer positief zijn om contact te hebben bij de (subsidie)kansen.

### **Conclusie**

Belangrijkste conclusie uit het gesprek is dat Europaproof een erg defensieve benadering hanteert van: “zorg dat je als gemeente de regels goed naleeft”. Daaruit zou blijken dat gemeenten de regels niet naleven?



## **Interview met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)**

Geïnterviewde: de heer T. te Pas

Functie: projectleider Servicebureau Europa VNG international

Organisatie: VNG

Datum: begin augustus 2009

### **Algemeen**

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestaat uit drie takken:

1. Kenniscentrum Europa Decentraal: richt zich op de juridische kant van het Europaproof-traject.
2. VNG Servicebureau Europa: faciliteert gemeenten op het gebied van Europese subsidies en kennisnetwerken.
3. Directie VNG International: richt zich op de belangenbehartiging (lobby) van Nederlandse gemeenten in Brussel.

De heer Te Pas houdt zich vooral bezig met het voorlichten van gemeenten over de niet-verplichtende activiteiten die Europa biedt op de terreinen Europese fondsen, Europese samenwerking, Europese partners en kennisnetwerken. Europaproof is een beleidsterrein dat vooral door Kenniscentrum Europa Decentraal behartigd en uitgedragen wordt, maar de niet-verplichtende kansen worden in de actualisering van de Handreiking gemeenten Europaproof uit 2008 ook aangekaart. Vandaar dat het VNG Servicebureau Europa hierin ook een taak vervult.

### **Het benutten van kansen en mogelijkheden van Europa**

Centraal staat bij het VNG Servicebureau Europa de vraag: Hoe kan een gemeente omgaan met de kansen en mogelijkheden van Europa?

In het proces daarvoor zit Europaproof; het naleven van wet- en regelgeving vanuit Europa. Gemeenten hebben met wet- en regelgeving vanuit diverse bestuurslagen te maken. Een gemeente kan zich voorbereiden op wat komt. Elke gemeente weet dat Europese aanbestedingsrichtlijnen en dienstenrichtlijnen eraan komen. Door zich als gemeente voor te bereiden kan deze wet- en regelgeving goed uitgevoerd worden. Nederlandse of Europese wet- en regelgeving uitvoeren mag voor een gemeente idealiter geen verschil maken. Een re-actieve opstelling van de gemeente betekent veelal inspelen op problemen in plaats van zoeken naar mogelijkheden. Er wordt dan gezocht naar een noodverband in de vorm van ad hoc oplossingen. Problemen bij wet- en regelgeving geven een gemeente minder ruimte. De gemeente behoort de wet- en regelgeving uit te voeren en daar staan sancties op wanneer men dat niet doet.

Bij het omgaan met kansen en mogelijkheden gaat het niet om Europaproof. Het betreft een onderdeel van de Europese oriëntatie. Het niet doen – geen subsidie aanvragen en geen project uitvoeren – betekent niet dat je gestraft wordt. Er is dan sprake van “struisvogelpolitiek”.

Op bestuurlijk niveau zijn kennis en ervaring erg belangrijk. De mening over Europa en of Europa een probleem is hangt af van belangen en de ambitie van een gemeente. De omvang van een gemeente is minder interessant. Aan de andere kant Europa is geen geldbron om gaten in begrotingen te vullen. Op nationaal en op Europees niveau gelden vaak dezelfde beleidsprioriteiten. Vanuit de lokale doelstellingen kan een gemeente subsidies aanvragen, maar

ook kennis verzamelen en overdragen. Subsidies aanvragen houdt echter ook meer regelgeving in. Het gaat erom wat je uit de activiteiten wil halen.

Met Europa kan een gemeente op verschillende manieren omgaan. Een gemeente kan de brandblusstrategie gebruiken en reageren als er een Europese regel vastgesteld is, dus afwachten en dat is redelijk amateuristisch. Een gemeente kan ook inspelen op het te nemen besluit en reageren en dat is meer professioneel. Van belang is dat een gemeente de keuze wel of niet subsidies aanvragen kan onderbouwen. Gemeenten hebben soms vervelende ervaringen met Europa of zijn onvoldoende geïnformeerd. Meer informatie betekent ook dat de gemeente beter met de thematiek Europa kan omgaan. Door de juiste voorwaarden te formuleren voorkomen gemeenten teleurstellingen. Subsidies betreffen Europees geld, maar Europa heeft met die middelen een brede doelstelling: het realiseren van grensoverschrijdende samenwerking en de adoptie van wet -en regelgeving.

### **De rol van de nationale overheid**

De Nederlandse overheid heeft de mogelijkheid besluitvorming via de onderhandelingstafel te beïnvloeden. De koepelorganisaties VNG/IPO kunnen gemeenten ondersteunen bij Europese activiteiten.

Een grote gemeente heeft soms een eigen lijn naar Europa; een kleine gemeente heeft daarvoor de middelen en ambtelijke capaciteit niet afhankelijk van de gemeentelijke prioriteitstelling.

In het Europa van de regio's heeft een gemeente te maken met de nationale overheid, de provincie en de regio. Of deze overheden een belemmering vormen voor de Europa-visie van een gemeente is de vraag. Bij Europa gaat het om het afstemmen van belangen. Bij problemen met Europees recht, doet men er verstandig aan dit aan te kaarten. Het gaat erom dat de gemeente zich laat horen. Actief zijn staat los van grootte van de gemeente. Het gaat erom wat de belangen van de gemeente zijn. De vraag is altijd: Wat levert het je op? Niet alleen in geld, in middelen, maar ook inhoudelijk. Van belang voor een gemeente is een dynamische oriëntatie. Kijken of men als gemeente samenwerkt of niet. Informatie/kennis is van belang om de juiste keuzes te maken in het positieospel. En daar moet beleid op worden gemaakt.

### **Conclusie**

Kansen en mogelijkheden benutten in Europa is niet verplicht, maar vrijwillig. Gemeenten laten kansen liggen. Beperkte kennis en ervaring spelen daarbij een rol en de VNG kan daarbij ondersteunen. De keuze of prioriteitstelling is doorslaggevend voor Europa. Die keuze voor Europa is ook sterk afhankelijk van personen en vooral bestuurders. Een sterke bestuurder kan niet om Europa heen.

## **4.6 Terugblik aan de hand van de interviews met KED en VNG op de resultaten van de interviews met 6 Nederlandse gemeenten**

De titel van dit hoofdstuk Nederlandse of Europese gemeenten? Kan niet éénduidig beantwoord worden met ja of nee.

1. In de praktijk waren de interviewvragen over Europa moeilijk te beantwoorden. De vragenlijst is meer als checklist gebruikt. Dit heeft met de formulering van de vragen te maken, het ontbreken van de kennis in de organisatie, het verkeerd doorverwijzen binnen de gemeentelijke organisatie en de versnippering van het dossier "Europa" binnen de

- gemeentelijke organisatie. Bij het benaderen van een gemeente was het van belang voorwerk te verrichten door te zoeken naar beleidsdocumenten van de betreffende gemeente en contactpersonen belast met Europa. Wanneer er geen beleidsdocumenten waren, was de enige mogelijkheid bellen en afhankelijk te worden van het doorverwijzen binnen de organisatie. Daarbij werden afspraken soms niet nagekomen.
2. Bij koepelorganisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) bestaat het beeld dat gemeenten, ingegeven onder andere door het Ministerie van Economische Zaken, voortdurend gewezen dienen te worden op het correct naleven van Europese wet -en regelgeving. De reactie van de gemeenten is dat Europese wet -en regelgeving een onderdeel is van het gemeentelijke beleid dat uitgevoerd dient te worden. Daarmee maken gemeenten geen onderscheid in nationale en Europese wet- en regelgeving.
  3. De koepelorganisaties VNG en Kenniscentrum Europa Decentraal zijn ondersteuningsorganisaties voor decentrale overheden voor nationale en Europese wet -en regelgeving. In de praktijk blijkt dat de gemeenten deze ondersteuning nodig hebben.
  4. De koepelorganisaties VNG en Kenniscentrum Europa Decentraal benadrukken sterk dat zij gemeenten kunnen ondersteunen. Gemeenten zien dit nut en de noodzaak niet altijd; vooral de grote gemeenten die beschikken over voldoende kennis en ervaring. Grote gemeenten maken wel gebruik van de koepelorganisaties om hun organisatie te informeren, kennis uit te wisselen en advies te vragen. Kleine gemeenten maken meer gebruik van de koepelorganisaties en zijn ook meer afhankelijk van de ondersteuning.
  5. Europaproof, zoals het Kenniscentrum Europa Decentraal voorstelt om de Europese wet- en regelgeving 100% na te leven, is een utopie en komt niet overeen met de praktijk van de gemeentelijke organisatie. Zelfs voor de nationale wet- en regelgeving is dat niet mogelijk. In een organisatie worden fouten gemaakt.
  6. De “ideologische” boodschap van de lusten en de lasten van de Europese wet -en regelgeving door het Kenniscentrum Europa Decentraal is nuttig en noodzakelijk, maar schrikt tegelijkertijd af. De juridische benadering van het naleven van Europese wet -en regelgeving vormt geen inhoudelijke versterking van de relatie met Europa. Europaproof gaat specifiek over de Europese wet -en regelgeving. Het is de vraag of het juridisch voldoen aan Europese wet -en regelgeving (defensieve benadering) voldoende is om een Europese gemeente te zijn. Verschijningsvormen als subsidies en Europese samenwerking dienen ook onderdeel te zijn van het Europabewustzijn van een gemeente.
  7. Kleine gemeenten laten kansen en mogelijkheden onbenut met betrekking tot Europese subsidies. De redenen hiervan zijn niet duidelijk en dienen nader onderzocht te worden. De veronderstellingen (gebrek aan menskracht, verkeerde prioriteitstelling, onvoldoende kennis en ervaring) die hierover vaak geformuleerd worden zijn onvoldoende onderbouwd. Het kenniscentrum Europa Decentraal trekt kwalitatieve conclusies, maar kan deze niet kwantitatief onderbouwen.
  8. Het verdient aanbeveling om de discussie over het al dan niet formuleren van een nationaal aanbestedingsbeleid af te ronden en een duidelijk standpunt in te nemen. Gemeenten hebben volgens het Kenniscentrum Europa Decentraal moeite met het Europese aanbestedingsbeleid. Dit geldt vooral voor gemeenten die achteraf handelen.

## Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

### Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Het trekken van conclusies vindt plaats door de volgende aspecten te beschrijven waarbij iedere beschrijving afgerond wordt met korte conclusies. Het betreft:

- Aanleiding scriptie
- Overgangsproces
- Overgangsfasen
- Concrete uitwerking overgangsfasen en fasen van Europeanisering van een gemeentelijke organisatie.
- Onderzoeksvragen

Op deze wijze wordt op een systematische wijze de theorie gekoppeld aan de praktijk. Tenslotte worden in het kort aanbevelingen gedaan.

### Aanleiding scriptie

In deze scriptie stond de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa (de Europese Unie) en de factoren die hierop van invloed zijn centraal. “Europa” kent ondertussen twee richtingen:

- A. **De Europese integratie:** een proces in gang gezet na de Tweede Wereldoorlog, waarbij landen collectief een aantal zaken regelen en een instantie, de Europese Unie, oprichten die boven deze landen staat. Daardoor wordt gedeeltelijk de beslissingsbevoegdheid van het land overgedragen en wordt beslist een gemeenschappelijk belang van alle lidstaten. De ene beslissing in een land kan gevolgen hebben voor een ander land binnen de Unie.
- B. **Het Europeaniseringsproces:** een veel jonger proces ingezet in de jaren tachtig. De Europese integratie is een trapsgewijs proces met een hiërarchie van grote naar kleine overheidsinstanties. Dat is een systeem dat de eigenlijke lijnen van de natiestaat voortzet met nu alleen een nieuw plafond daarboven. Europeanisering is een meer hybride systeem dat kruislingse lijnen van binnenuit propageert van bijvoorbeeld de kleinste (gemeente) naar de grootste (EU) overheidsinstantie zonder tussenkomst van de tussenliggende overheidsinstanties.

Deze 2 “ontwikkelingslijnen” staan niet los van elkaar. Wanneer de eerste ontwikkeling nooit in gang gezet was, was de tweede ontwikkeling er nooit geweest. Het casco van het Europese huis is gebouwd en wordt vervolgens van binnenuit aangekleed (verankering Europese wet- en regelgeving, subsidies, Europese samenwerking bij decentrale overheden).

#### Conclusie 1:

De Europese integratie en het Europeaniseringsproces hebben geleid tot noodzakelijke veranderingen in het denken van Nederlandse gemeenten over Europa.

## Overgangsproces

De twee hierboven beschreven richtingen: Europese integratie en Europeanisering beschrijven een overgangsproces.

In deze scriptie is een verband gelegd tussen de overgangstheorie van Van Gennep en het europeaniseringsproces bij gemeenten. De doelstelling van het scriptie-onderzoek was: "Een analyse op basis van Van Genneps overgangstheorie naar hoe de beleidsvorming van 6 Nederlandse gemeenten over Europa is en welke factoren daarbij een rol spelen."

De Europese ontwikkelingen houden in dat gemeenten een andere kijk op Europa dienen te krijgen. De structuren van de Europese Unie vragen om deze overgang. Deze overgang - de liminaliteit van Van Gennep - is een verplichtend ondergaan van het Europeaniseringsproces.

### Conclusie 2:

Bij de Nederlandse gemeenten is een ontwikkeling gaande dat men niet alleen meer nationaal, maar nog niet helemaal Europees toegerust is, maar tegelijkertijd wel beide vertegenwoordigend op het laagste overheidsniveau (proces).

## Overgangsfasen

Het overgangsproces dat gemeenten ondergaan bestaat uit drie fasen:

### 1. *Onthechting – preliminaliteit*

Tot 1993 had een gemeente niet direct met de Europese Unie te maken. Alle contacten met de Europese Unie liepen via de nationale overheid. Specifieke wet -en regelgeving met betrekking tot het beleid van gemeenten was er nog niet. Met het Verdrag van Maastricht werd dit anders. De Europese Unie bestond eerst als een economische dimensie en daar is een politieke en culturele dimensie aan toegevoegd. Daarbij gaat het erom de Europese verworvenheden uit de samenwerkingsgedachte te beschermen en vorm te geven in een nieuwe structuur. De eerste fase van de overgangstheorie van Van Gennep, de **onthechting**, trad hiermee officieel in werking: een gemeente had niet alleen meer met de hiërarchische structuur van provincie en nationale overheid te maken, maar ook met de EU. In Europa ontstaat een nieuw machtsevenwicht door het Europa van de regio's. Door het ontstaan van een sterke regio verschuiven taken van de provincie naar de regio en door Europa verschuiven taken van de nationale overheid en de provincie naar de gemeente en de regio.

### Conclusie 2:

De eerste fase van de overgangstheorie van Van Gennep, de onthechting, betekent in de praktijk dat een gemeente te maken heeft met de bestaande nationale overheidsstructuur én Europa. De nationale overheidsstructuur is niet de enige politieke macht en daarom is herbezinning nodig (fase).

### 2. *Overgang - liminaliteit;*

Het gevolg van de nieuwe bestuurslaag is een stroom van nieuwe informatie (wet- en regelgeving) waarmee de gemeente te maken krijgt. Ook de verhoudingen in het openbaar bestuur van elke EU-lidstaat veranderen: de gemeente heeft niet alleen meer verantwoordelijkheid af te leggen aan de overheidsstructuur van de lidstaat, maar ook aan de EU. Niet altijd is de nationale overheid de uiteindelijke beslissende instantie. Geleidelijk heeft de laagste overheidsstructuur meer verantwoordelijkheden en taken gekregen. Hiermee werd de

exclusieve beslissingsstructuur van een lidstaat doorbroken. De nieuwe situatie voor een willekeurige gemeente in Nederland betekent dat men zich de nieuwe wet – en regelgeving eigen moet maken. De organisatie van een gemeente moet deels anders ingericht worden. Netwerken is vereist. Het meest belangrijke is dat men een gevoel moet krijgen bij zaken die over Europa gaan. Het Europeaniseringproces, de overgang, heeft tijd nodig.

**Conclusie 3:**

De theorie van Van Gennep en Turner over liminaliteit betekent in de praktijk dat een gemeente niet alleen meer met nationale wet -en regelgeving te maken heeft, maar ook met Europese wet - en regelgeving (fase). Deze overgang betekent een “identiteitscrisis” binnen een gemeente, omdat een gemeente zijn takenpakket, organisatie en beleid moet herdefiniëren.

In de praktijk blijkt dat gemeenten het overgangsproces op verschillende wijze doormaken en dat niet iedere gemeente overgaat tot Europees denken en vasthoudt aan het denken van de lidstaat. Nederland is een natiestaat en ontwikkelt zich tot een onderdeel van de Europese Unie. Als Nederlander kijken wij echter naar de wereld vanuit de natiestaat. Deze dominante modernistische kijk dateert al uit de 19<sup>e</sup> eeuw. Instituties spelen in de moderne (natiestaat) en postmoderne tijd (EU) een belangrijke rol in het institutionaliseren van de burger (“**The conduct of conduct**”, Foucault). De EU dwingt gemeenten anders te kijken naar zichzelf en moeten zich ontwikkelen van Nederlandse gemeente naar Europese gemeente. Koepelorganisaties bieden gemeenten daarom ondersteuning aan bij dit overgangsproces. Volgens Kenniscentrum Europa Decentraal is niet iedere gemeente er van doordrongen dat Europa niet langer vrijblijvend is maar een must.

**Conclusie 4:**

Niet iedere Nederlandse gemeente is ervan doordrongen dat Europa niet vrijblijvend is, maar een must. Daarom houdt niet iedere gemeente zich bezig met de **overgang** van nationaal naar Europees.

*3. Aansluiting - postliminaliteit*

Wanneer men de wet -en regelgeving goed toepast en de kansen die subsidies en internationale samenwerking biedt, benut, dan is een gemeente Europaproof. Men heeft dan **aansluiting** gevonden bij hoe de EU het Europa van de regio's ziet en men heeft het Europeaniseringsproces met succes doorlopen. De bedoeling van het rapport is om die gemeenten die de Europese ontwikkelingen bekijken, maar niet wezenlijk anders het beleid hebben ingericht, te wijzen op de (financiële) risico's van schadeclaims, terugbetalen van subsidies, imagoschade, etc. Die gemeenten die laks zijn met het inspelen op de nieuwe ontwikkelingen blijven achter en lopen een kennisachterstand op. Daarom dienen deze gemeenten te leren over de (beleids)grenzen te kijken. Er moet een aanvulling komen op het gemeentelijke beleid en dat leidt tot een vertaalslag van beleid naar acties. Het beleid wat men heeft (afhankelijk van verankering van Europa in het gemeentebestuur) nodigt wel of niet uit om over grenzen te kijken en grenzen te verleggen (**territoriale passage**). Kijken voorbij de grens vereist eerst een plan en dan de grens oversteken.

**Conclusie 5:**

Wanneer men de wet -en regelgeving goed toepast en de kansen die subsidies en internationale samenwerking bieden, benut, dan is een gemeente Europaproof. Men heeft dan **aansluiting en de overgang is afgerond** (fase).

**Conclusie 6:**

Beleid moet ergens toe leiden. De Europese ontwikkelingen hebben geleid tot een noodzakelijke aanpassing van het gemeentelijk beleid en dat houdt in dat gemeenten beleidsterreinen er bij hebben gekregen die voor 1993 door de nationale overheid uitgevoerd werden. De gemeentelijke taken zijn uitgebreid en het blikveld dient verruimd te worden (= **territoriale passage**). Vooral mentale grenzen dienden geslecht te worden (fase).

**Overgangsproces en overgangsfasen in de praktijk**

Het overgangsproces en de drie overgangsfasen van Van Gennep vertaalt naar Europa vormen een ideaaltypische benadering. Niet elke gemeente maakt het overgangsproces en de overgangsfases op dezelfde wijze door. Daardoor ontstaan verschillen tussen gemeenten en kan de ene gemeente verder met Europa zijn dan de andere gemeente. Elke gemeente is een eigen organisatie met interne en externe invloeden. Elke gemeente redeneert vanuit de lokale situatie en interpreteert de externe structuren (nationale overheid, EU) op een eigen wijze overeenkomstig de lokale situatie.

Volgens Van Gennep kan een persoon of groepering niet ontsnappen aan een overgangsproces dat ingezet is door een dominante structuur (samenleving). Een gemeente kan dan ook niet ontsnappen aan de Europese ontwikkelingen.

Volgens Turner is er wel enige keuzevrijheid en dat leidt er toe dat iedere *communitas* zijn of haar eigen discours over Europa heeft.

De **communitas** is de gemeentelijke organisatie die bestaat uit bestuurders en ambtenaren die op basis van de lokale situatie eigen afwegingen maken (= **liminoidity**) waardoor het discours over Europa zich bij elke gemeente in verschillende fasen bevindt. Het begrip **communitas** zoals Turner formuleert dient bij een gemeente gezien te worden als een bedrijfscultuur waarin professionele standpunten prevaleren boven persoonlijke meningen.

**Conclusie 7:**

Met betrekking tot de drie (overgangs)fasen van Van Gennep in relatie tot de gemeenten en hun visie over Europa is de volgende driedeling mogelijk:

1. Preliminaliteit: gemeente X die zich in beperkte bezig houdt met Europese zaken en Europa als een verplichting ziet.
2. Liminaliteit: gemeente Y die op een paar terreinen actief is met betrekking tot Europa. De vraag is of de gemeente in deze fase blijft of de drempel overschrijdt naar een integraal Europees beleid.
3. Postliminaliteit: gemeente Z die Europa op alle terreinen als een geïntegreerd onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden ziet.

In de ideeën van modernisten als Van Gennep zijn de bovenstaande categorieën nogal gemakkelijk te onderscheiden. In werkelijkheid is deze indeling van gemeenten een stuk gecompliceerder. In aanvulling op de theorie van Van Gennep wordt het overgangsproces

gekoppeld aan de categorieën van de mate van europeanisering van de gemeente van Van Schendelen. Daaruit kan het volgende geconcludeerd worden.

### **Conclusie 8:**

#### 1. Incidenten - informatievoorziening

Gemeenten hebben geen echt Europees beleid, maar het beleid wordt meer ingevuld op basis van toevalligheden, van incidenten. Wet -en regelgeving vanuit Europa is meestal geen probleem. De juridische afdeling zorgt voor een juiste implementatie. Men doet met betrekking tot Europa het minimale. Europa kan gezien worden in straffen en belonen en dit type gemeenten kiest ervoor om vooral niets verkeerd te doen, omdat men anders bestraft wordt. Dit leidt ertoe dat risico gemeden wordt en dat men kansen laat liggen. Een gemeente zal daarom sporadisch subsidie aanvragen en soms vraagt men dat aan, doordat een andere gemeente als trekker fungeert. Er is een passieve informatievoorziening; men krijgt meestal de wet- en regelgeving aangevoerd vanuit de provincie en het rijk. Toepassing vindt plaats, omdat het moet. De gemeente is re-actief en anticipeert niet op ontwikkelingen. Het beleid hangt af van personen en wordt individueel ingevuld.

#### 2. Organiseren - kennisverzameling/-verrijking

Binnen de gemeentelijke organisatie is het beleid nog steeds afhankelijk van personen. Er staat nog geen beleid op papier. De kennis is zodanig georganiseerd dat men de ingangen weet naar Europa. Wanneer een gemeente de kennis zo georganiseerd of verzameld heeft, is het gemakkelijk om een actief Europees beleid te gaan voeren.

**De drempel:** men heeft het besluit genomen om Europa te gaan verankeren in het gemeentelijke beleid. Dit houdt een overgang in van puur gemeentelijke taken binnen de nationale overheidsstructuur naar een meer Europees beleid met meer vrijheid en bevoegdheden voor gemeenten.

#### 3. Beleidsformulering - Verinnerlijking

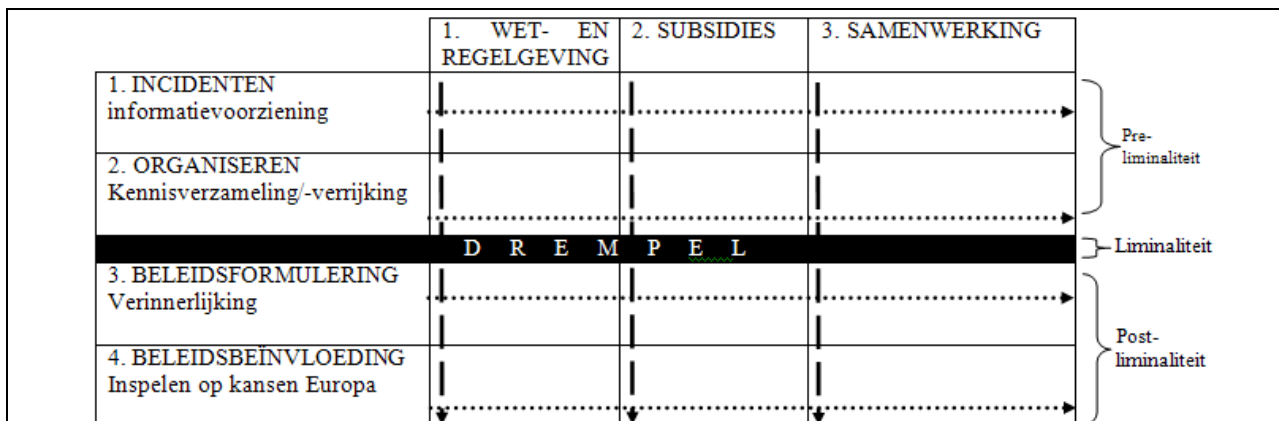
De gemeente is de drempel over. Men is Europaproof: de Europese wet -en regelgeving is in de organisatie verankerd en de kansen voor subsidies en samenwerking worden waar mogelijk benut. Er heeft een verinnerlijking in de organisatie plaatsgevonden. Er is een beleidsdocument opgesteld dat de doelen en ambities van de gemeente verwoord.

#### 4. Beleidsbeïnvloeding - Inspelen op kansen in Europa

De gemeente is Europa-enthousiast. Men gaat vol voor de kansen en mogelijkheden die Europa biedt en ook probeert men invloed uit te oefenen op het Europees beleid door middel van samenwerkingsverbanden met andere steden. Bovendien lobbyen gemeenten voor subsidies. Men kan met recht spreken van een Europese gemeente.

Door het samenvoegen van de overgangstheorie van Van Gennep, de fasen in het Europeaniseringsproces van Van Schendelen en de drie verschijningsvormen van Europa ontstaat het onderstaande schema:





Figuur 3: Schema overgangproces gemeenten

Technische uitleg bij figuur 3.

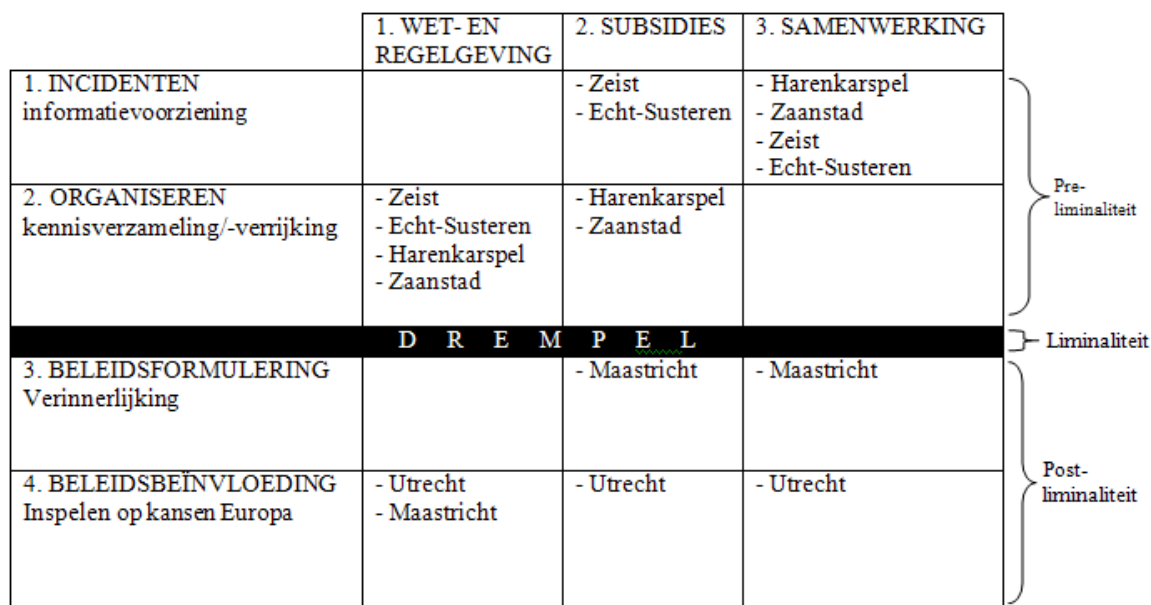
De stappen moeten één voor één doorlopen worden door een gemeente zowel in horizontale richting als in verticale richting.

Horizontaal: om bijvoorbeeld subsidies aan te vragen en Europees samen te werken dient een gemeente eerst de kennis te hebben over Europese wet -en regelgeving.

Verticaal: besluitvorming door een gemeente gebaseerd op incidenten (niet op basis van inhoudelijke ambities en doelstellingen) kan nooit leiden tot beleidsbeïnvloeding, omdat een lokaal gemeentelijk beleid ontbreekt.

### Conclusie 9:

Het bovenstaande schema ingevuld komt met betrekking tot de zes gemeenten er als volgt uit te zien:



Figuur 4: Schema overgangproces zes Nederlandse gemeenten

Het slagen van het gemeentelijke Europebeleid is afhankelijk van het overschrijden van drempels (limen). Interne drempels zijn incidenten en organiseren. Externe drempels zijn

beleidsformulering en beleidsbeïnvloeding. Tot nu toe staan de meeste gemeenten tussen fase 1 (voor de drempel) en fase 2 (op de drempel).

Bij het onderzoek naar de zes geselecteerde gemeenten en de manier waarop zij met Europese activiteiten omgaan is er gebruik gemaakt van een aantal kwalitatieve indicatoren: bestuurlijke aandacht, Europese wet –en regelgeving, subsidies en Europese samenwerking.

### **Bestuurlijke aandacht**

De fysieke grenzen in Europa, voor zover die fysiek waren, zijn grotendeels verdwenen. Het Verdrag van Schengen en de interne markt hebben veel barrières weggenomen. Mentale grenzen spelen echter nog steeds een rol met betrekking tot Europa. Helemaal onbegrijpelijk is dat niet. Een gemeente is als laagste bestuurslaag in eerste instantie bezig met het lokale beleid. De rechtsbevoegdheid van een gemeente strekt zich ook uit tot een bepaald gebied waarover men beleid maakt. Een gemeente is echter ondergeschikt aan wet -en regelgeving van provincie, nationale overheid en in toenemende mate van Europa. Uiteindelijk is het de gemeente die zelf de keuze maakt hoe intensief de gemeente het beleid met Europa maakt (**communitas** en **liminoidity**).

De manier waarop er in organisatie naar Europa gekeken wordt staat of valt met de bestuurlijke aandacht. Het gemeentelijke beleid wordt gemaakt op basis van bestuurlijke besluiten en wanneer een bestuurder al geen aandacht heeft voor Europa, dan zal de uitvoerder van het beleid: de ambtenaar dat vanuit professioneel oogpunt ook niet hebben. De bestuurder adviseren kan, maar de bestuurder is degene die de beslissing neemt en als die niet wil, dan wordt die keuze voor Europa niet gemaakt.

Bij het nader analyseren van de bestuurlijke aandacht blijken een aantal aspecten een rol te spelen.

Daarbij gaat het om:

1. *Personen*

De ambitie, belangstelling en kennis van individuele personen bepaalt de keuze voor Europa. Een bestuurder die wil en geïnteresseerd is in Europa kan voor de gemeente een trekker zijn om Europees te worden.

2. *Ligging van een gemeente*

De ligging van een gemeente ten opzichte van de grens met Duitsland en België kan voor een gemeente aanleiding zijn om wel of geen beleid over Europa te maken. Niet bij ver weg en wel bij dichtbij. De theorie van Van Gennep heeft laten zien dat grenzen vaak een vacuüm veroorzaken. Enerzijds vormt de grens een drempel en anderzijds vormt de grens een plek voor interactie: een gemeente die te maken heeft met grensoverschrijdende problematiek (bijvoorbeeld drugstoerisme).

3. *Aanleiding*

Er is een concrete aanleiding (het ontbreken van een gemeentelijk aanbestedingsbeleid en de bestuurlijke crisis die daardoor in een gemeente ontstaan is) nodig om beleid te formuleren en toe te passen.

4. *Onervarenheid met Europa*

Europa is relatief nieuw als bestuurslaag (staatssteun, aanbestedingsregels, milieuwetgeving) voor gemeenten en kan afschrikken. Een gemeente kan denken dat het lokale beleid en de wet -en regelgeving van de lidstaat voldoende zijn om lokaal beleid uit

te voeren. Gemeenten zijn geneigd om niet verder te kijken dan het lokale belang en de lokale situatie. De Handreiking gemeenten Europaproof benadert Europa vanuit een defensieve invalshoek. Een organisatie als het Kenniscentrum Europa Decentraal zou als koepelorganisatie en adviesinstantie belast met het stimuleren van Europese activiteiten bij gemeenten een meer open en positieve benadering kunnen kiezen.

#### 5. *Negatieve ervaringen*

Negatieve ervaringen uit het verleden kunnen ertoe leiden dat bestuurders ervoor kiezen de risico's te mijden. Daarnaast vinden veel gemeenten dat Europa staat voor veel papierwerk en regels. Ook geldt dat uit doelmatigheidsoogpunt er een opbrengst dient te zijn voor een gemeente. De kosten gaan voor de baat uit, maar een afgekeurde subsidieaanvraag of terugbetaling van subsidies kunnen leiden tot een minimale belangstelling voor Europa.

#### **Conclusie 10:**

Aandacht voor Europa is afhankelijk van bestuurlijke aandacht en daarin spelen de volgende aspecten een rol: *personen, ligging van een gemeente, aanleiding, onervarenheid met Europa en negatieve ervaringen.*

Bestuurlijke aandacht voor Europa is niet bij iedere gemeente aanwezig. Men wil niet altijd de exacte redenen aangeven, terwijl een onderzoeker toch de redenen tracht te achterhalen. Het vastgestelde beleid of via een omweg vragen wat het beleid is, kan ook leiden tot een beeld hoe een gemeente het Europees beleid invult.

#### **Conclusie 11:**

Bestuurlijke grenzen vormen nog steeds een barrière voor Europese projecten en subsidies, Europese wet- en regelgeving en transnationale samenwerking. De gekozen benadering van het Kenniscentrum Europa Decentraal met Europaproof werkt dit in de hand.

De Europese bereidheid van een gemeente is voor een onderzoeker te peilen door het stellen van vragen met betrekking tot de drie verschijningsvormen van Europa. Heeft een gemeente een beleidsdocument? Stelt een gemeente ambities en doelen? Het meest zichtbare is hoe een gemeente de driepoot van Europa invult. Deze driepoot bestaat uit:

#### - **Europese wet- en regelgeving**

Het rapport van Kenniscentrum Europa Decentraal, Handreiking gemeenten Europaproof kent een defensieve benadering (“zorg dat je de wet -en regelgeving goed toepast”) van Europa. Veel gemeenten zouden moeite hebben met de kennis en acceptatie rond wet -en regelgeving. Die conclusie komt niet overeen met de praktijk en is onvoldoende onderbouwd.

Gemeenten geven aan dat het toepassen van Europese wet -en regelgeving een onderdeel is van het dagelijkse werk. Er is geen gemeente die bewust Europese wet -en regelgeving negeert of verkeert toepast, ook al zouden er problemen zijn met de wet -en regelgeving. Mensen maken fouten door bijvoorbeeld een verkeerde interpretatie of door organisatorische versnippering. Ook vertaalproblemen zijn mogelijk. Europese wet -en regelgeving heeft rechtstreekse werking op het beleid van gemeenten. Vaak geldt de nationale overheid als doorgeefluik naar gemeenten en zorgen voor een nationale vertaling van het EU-beleid. Met de aanbestedingsrichtlijnen is er geen nationaal regime en wanneer men dan geconfronteerd wordt met Europese wet -en regelgeving

dan kan een vertaalprobleem leiden tot verkeerde toepassing. Ook kunnen Europese aanbestedingsrichtlijnen moeilijk toepasbaar zijn op de lokale situatie. Europaproof, 100% bestand tegen het maken van fouten, is onmogelijk.

#### - **Europese subsidies**

De ligging van een gemeente speelt een rol bij het aanvragen van Europese subsidies. Een gemeente bij de grens kijkt anders naar zijn burens dan een gemeente die verder van de grens ligt. Het aanvragen van subsidies is verder afhankelijk van de inrichting van de gemeentelijke organisatie. Wordt het aanvragen van subsidies als belasting ervaren of worden subsidies gezien als mogelijkheden en kansen?

Europese subsidies kunnen voor een gemeente geld opleveren (pragmatische instelling). Dat betekent echter wel dat de gemeente eigen middelen beschikbaar dient te stellen. (cofinanciering).

#### - **Europese samenwerking**

De ligging van een gemeente aan de grens is van invloed op Europese samenwerking. Voor grote zelfstandige gemeenten geldt de invloed van de grens minder. Europese samenwerking is de derde stap in de Europese verschijningsvormen, nadat wet –en regelgeving en subsidies doorlopen zijn. Grote gemeenten hebben meer ervaring, capaciteit, beleidstaken dan kleine gemeenten en werken daardoor eerder samen met Europese partners. Men heeft concrete beleidsdoelstellingen die gebruikt worden om via Europese samenwerking het EU-beleid te beïnvloeden. De effectiviteit van dit lobbyen is moeilijk meetbaar. De derde verschijningsvorm: Europese samenwerking houdt ook in dat een gemeente ver is in het Europeaniseringsproces.

#### **Conclusie 12:**

Europese wet -en regelgeving, subsidies en samenwerking maken de bestuurlijke aandacht van een gemeente op een andere manier zichtbaar en zeggen iets over de mate waarin gemeenten Europees zijn. Europaproof is daarmee ook achterhaald, omdat gemeenten Europese wet -en regelgeving toepassen.

#### **Onderzoeksvragen**

De conclusies van deze scriptie met de centrale vraag: “Hoe is de beleidsvorming van Nederlandse gemeenten over Europa en welke factoren spelen daarbij een rol?” worden afgesloten met een antwoord op de gestelde onderzoeksvragen. Het antwoord vormt de slotconclusie.

#### **Slotconclusie:**

- Hoe bewust zijn gemeenten zich van nut en noodzaak van Europa in beleidsvorming?

Uit het onderzoek komt naar voren dat grote gemeenten meer Europawijs zijn dan kleine gemeenten. Voor Nederlandse gemeenten is Europa een gegeven, maar dat betekent niet dat iedere gemeente Europees beleid formuleert.

- Welke factoren spelen een rol in de beleidsvorming van gemeenten over Europa?

De belangrijkste factoren die een rol spelen in de beleidsvorming van Europa zijn:

a. Europa is de overkoepelende structuur waarin de gemeenten functioneren.

b. De ligging van een gemeente (grensoverschrijdende problematiek).

- c. Pragmatische redenen (geld);
- d. Kennis van Europese wet –en regelgeving.

- Hoe ziet een gemeente de “ruimte” (op groter schaalniveau, maar vooral op Europees niveau) en hoe wordt deze gerepresenteerd en verbeeld? (Welk perspectief/motief speelt een rol bij de visie over Europa?)

Grote gemeenten zien Europa als een kans om inhoudelijke gemeentelijke doelstellingen te realiseren. De verschillen tussen kleinere gemeenten zijn groter. In het algemeen geldt dat kleinere gemeenten minder ver zijn met Europa en Europa vaak zien als belasting en verplichting.

- Wat betekent Europa “voor” gemeenten? En hoe komt dit tot uiting in het gemeentelijke beleid?

Concreet betekent Europa voor gemeenten vooral Europese wet -en regelgeving (lasten/noodzaak) en wanneer de gemeente deze wet -en regelgeving goed geïmplementeerd heeft, kan men nadenken over subsidies en samenwerking (lusten/nut).

Gemeenten die verder zijn in het Europeaniseringsproces hebben een concreet actieplan met ambities en doelen over het binnenhalen van subsidies, over het samenwerken en over het waarom (de verantwoording).

Met betrekking tot het gemeentelijke beleid over de grootte van de gemeente gezegd worden:

- Grote gemeente → wel Europabereid/Europa-actief
- Middelgrote gemeente → wel Europabereid
- Kleine gemeente → niet Europa-afwijzend/Europa-afwachtend

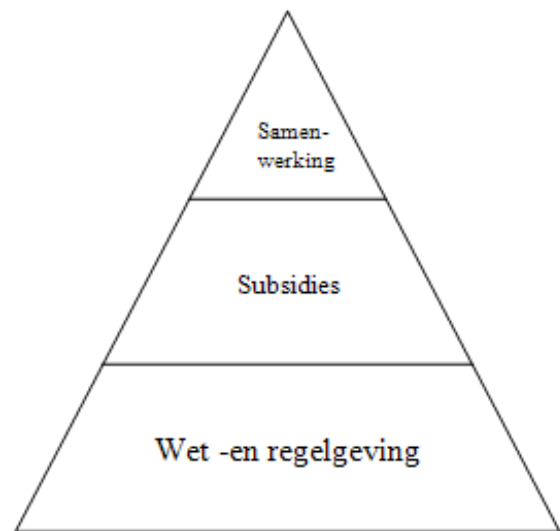
- Is er voldoende besef van het belang van Europa?

Nederlandse gemeenten beseffen het belang van Europa, doordat men met wet -en regelgeving te maken heeft die men moet uitvoeren en waarbij sancties gelden bij het niet naleven.

Hoe verder de drie verschijningsvormen doorlopen worden, hoe minder gemeenten subsidies aanvragen en Europees samenwerken (zie figuur 5). De 25 grote gemeenten in Nederland vragen regelmatig subsidies aan en de meerderheid neemt deel aan transnationale samenwerkingsverbanden.

- Wat is de invloed van de grens op het Europese denken van gemeentebestuurders en -ambtenaren? (Naarmate een gemeente dichterbij de grens ligt, denkt men dan in de gemeentelijke organisatie ook meer grensoverschrijdend?)

In het algemeen geldt dat de grens van invloed is op het Europese denken van gemeentebestuurders en -ambtenaren. Gemeenten aan de grens hebben vaak te maken met grensoverschrijdende problematiek en worden daardoor genoodzaakt over de grens heen te kijken. Het is echter een vreemde gedachte dat samenwerking ophoudt bij de grens. Soms is er sprake van regionale samenwerking over de grens heen zonder transnationale of beperkte transnationale doelstellingen, omdat de (eu)regio een gegeven is. Anderzijds kan vastgesteld



**Figuur 5: Piramidemodel  
verhouding verschijningsvormen**

worden dat de fysieke grens niet altijd van belang is voor Europa-oriëntatie, omdat gemeenten aan de grens ook Europa-afwachtend kunnen zijn en gemeenten landinwaarts en op afstand van de grens Europabereid kunnen zijn (wordt bepaald door personen/organisatiecultuur).

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat zo lang gemeenten niet helemaal voor Europa kiezen en zich blijven richten op Den Haag en niet op Brussel, dat dan de grenzen die de Europese Unie wil doorbreken niet geslecht worden. De gemeente blijft dan vasthouden aan het natiestaat-denken. De huidige structuur van de natiestaat belemmert het Europese denken bij gemeenten; de nationale overheid fungeert veelal als doorgeefluik van Europa naar de gemeenten. De directe lijn tussen EU en gemeente is een “directe lijn” op papier. Bij subsidies bijvoorbeeld geeft niet de EU de subsidies, maar de rijksoverheid. Bovendien is de rijksoverheid en niet de EU aanspreekpunt voor subsidies.

Het loslaten van oude partners betekent het overschrijden van drempels en gebruik maken van nieuwe mogelijkheden. Europa is de nieuwe “**invented tradition**” die vorm moet krijgen in de bestuursstructuur van de natiestaat. Dit betekent dat Europa sociaal en cultureel geproduceerd en gereproduceerd moet worden (theorieën van **Van Gennep/Turner/Hobsbawm**). Concrete “**rituele**” uitingen daarvan zijn de Europese vlag, de euro, het motto in verscheidenheid verenigd en de hymne van Beethoven.

## **Aanbevelingen**

### Aanbevelingen koepelorganisaties:

1. De Handreiking gemeenten Europaproof benadert Europa vanuit een defensieve invalshoek. Europaproof is een benadering die gemeenten afschrikt. Een organisatie als het Kenniscentrum Europa Decentraal zou als koepelorganisatie en adviesinstantie belast met het stimuleren van Europese activiteiten bij gemeenten een meer open en positieve benadering kunnen kiezen.
2. Europaproof is een benadering die de organisatie van Europa binnen een gemeente niet behandelt. Het verdient aanbeveling om een rapport op te stellen hoe een gemeente organisatorisch succesvol kan worden met betrekking tot Europa.

### Aanbevelingen gemeenten:

1. Europa is meer dan alleen een geldbron. Gemeenten dienen zich beter te realiseren dat Europa op alle beleidsterreinen invloed heeft. Europa dient door gemeenten integraal in hun beleid opgenomen te worden.
2. Gemeenten dienen meer gebruik te maken van directe of indirecte lobbymogelijkheden en dienen een pro-actieve benadering te ontwikkelen waarbij niet alleen vanuit Europa (eenrichtingsverkeer), maar ook vanuit de lokale situatie beleidsbeïnvloeding kan plaatsvinden.
3. Kansen en mogelijkheden met betrekking tot Europa dienen beter benut te worden en keuzes met betrekking tot Europa dienen onderbouwd te worden. Ja is geen verdienste, nee geen schande voor zover de gemeenten dat kunnen verantwoorden. (bijvoorbeeld andere prioriteiten).

## Bronvermelding

Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Revised Edition ed. London and New York: Verso, 1991.

Ayling, D. (2004-2005). What use is ritual? Verkregen via internet (20-4-2009) [<http://www.ayling.com/content/documents/Academic/University%20of%20Oxford/What%20use%20is%20ritual.pdf>].

Balduik, J. (2008). *On Liminality. Conceptualizing 'in between-ness'*. Master thesis Human Geography, Radboud University Nijmegen.

Beus, J. de, en Pennings, P. (2004). Europeanisering van de Nederlandse politiek. Nog steeds een zaak voor de bovenlaag maar niet voor de gewone burgerij. Verkregen via internet (13-8-2009) [<http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/jb-dnpp/jb04/debeus.pdf>].

Binnenlands Bestuur (15 -5-2009). Veelstemmig naar Brussel, blz. 12-15. Deventer: Kluwer.

Binnenlands Bestuur (11-5-2009). BB-onderzoek. Wie waagt wint. Selecte groep gemeenten profiteert van EU-subsidies, blz. 28-30. Deventer: Kluwer.

Bourdieu, P. (2002). *Habitus*. In: J. Hillier & E. Rooksby, eds., *Habitus, a Sense of Place*. London: Ashgate.

Brink, B. Van den, (2006). *Michel Foucaults Genealogische methode*. Lecture Notes course Political and Social Philosophy. Department of Philosophy, Universiteit Utrecht. Verkregen via internet (8-5-2009) [<http://www.phil.uu.nl/~brink/wb3013deeltijd/documenten/HCFoucault.pdf>].

Broersma, D.T. (2005). *Het wonderland achter de horizon: Groninger regionaal besef in nationaal verband 1903-1963*. Assen: Koninklijke van Gorcum BV.

Campbell, T. (1981). *Alfred Schütz: A Phenomenological approach. Seven Theories of Human Geography* (p. 197-214). Oxford: Clarendon Press.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Classificaties. Gemeentelijke indeling op 1 januari 2007*. Verkregen via internet (8-8-2009) [<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2007/default.htm>].

Cohen, E. (2004). *Contemporary Tourism, Diversity and change*. Oxford: Elsevier Oxford.

COS Nederland (2009). *Algemeen*. Verkregen via internet (6-7-2009) [<http://www.cossen.nl>].

Cruikshank, B. (1999). *The will to Empower. Democratic citizens and other subjects*. Cornell University Press, Ithaca and London.

Derksen, W. en Schaap, L. (2004). *Lokaal Bestuur*. Vierde druk. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie BV.



Erdkamp, P. (2000). De frontier van het imperium sine fine. Tijdschrift voor Geschiedenis, 113 (3), 354-367.

Euromosa, Euregionaal samenwerkingsverband (2006). Doelstelling. Verkregen via internet (8-7-2009) [<http://www.euromosa.eu/pages/doelstelling.html>].

Euromosa, Euregionaal samenwerkingsverband (2008). Organisatie. Verklaring van samenwerking Euromosa. Verkregen via internet (8-7-2009) [[http://www.euromosa.eu/pages/organisatie\\_samenwerking.html](http://www.euromosa.eu/pages/organisatie_samenwerking.html)].

Europees Parlement Bureau Nederland en Parlementair Documentatie Centrum Universiteit Leiden (2009). Europa Nu. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Verkregen via internet (22-7-2009) [<http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vga3f1usj7zg>].

Europese Unie (2007). Europa. Samenvattingen van de EU-wetgeving. Het Europees Sociaal Fonds (2007-2013). Verkregen via internet (22-7-2009) [[http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/g24232\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24232_nl.htm)].

Europese Unie (2007). Europa. Samenvattingen van de EU-wetgeving. Verdrag van Maastricht over de Europese Unie. Verkregen via internet (29-9-2009) [[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_nl.htm)].

Evans, E.S. (1996). "Ritual," Encyclopedia of Cultural Anthropology (ed. D. Levinson and M. Ember); New York: Henry Holt.

Foucault, M. (1980). Power/Knowledge. Selected interviews and other writings, Writings 1972-1977. New York: Prentice Hall.

Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Eds.). The Foucault effect: studies in governmentality. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Foucault, M. (1997). What is critique? In Foucault, M., The politics of truth. Semiotext(e), New York.

Foucault, M., (1998). Security, Territory and Population. In Ethics: Subjectivity and Truth: Essential Works of Foucault, 1954-1984., Vol. 1. Semiotext(e), New York.

Froman, W.J. & Foster Jr., J.B. (2002). General introduction. In W.J. Froman & J.B. Foster Jr. (Eds.). *Thresholds of Western culture: identity, postcoloniality, transnationalism*. New York, NY: Continuum.

Geertz, C. (1973). The interpretation of cultures: selected essays. New York: Basic Books.

Gemeente Echt-Susteren (2009). Echt veelzijdig Susteren. Ontwerp strategische visie 2020. Verkregen via internet (4-7-2009) [[www.echt-](http://www.echt-susteren.nl)

[susteren.nl/document.php?fileid=6591&m=1&f=3650f29d3ee100c15c02e78fde1b8247&attachm ent=1&c=23025](http://www.echt-susteren.nl/document.php?fileid=6591&m=1&f=3650f29d3ee100c15c02e78fde1b8247&attachm ent=1&c=23025)].

Gemeente Echt-Susteren (2009). Algemeen. Verkregen via internet (8-7-2009) [<http://www.echt-susteren.nl>].

Gemeente Echt-Susteren (2009). Organisatie en organigram. Verkregen via internet (8-7-2009) [<http://www.echt-susteren.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=194&fontsize=12>].

Gemeente Harenkarspel (2009). Organisatie. Verkregen via internet (26-6-2009) [[www.harenkarspel.nl/websites/harenkarspel/website/show.asp?path=gwsitemanager/content/show/155](http://www.harenkarspel.nl/websites/harenkarspel/website/show.asp?path=gwsitemanager/content/show/155)].

Gemeente Harenkarspel (2009). Over Harenkarspel). Verkregen via internet (26-6-2009) [[www.harenkarspel.nl/websites/harenkarspel/website/show.asp?path=gwsitemanager/content/show/284&frameid=2](http://www.harenkarspel.nl/websites/harenkarspel/website/show.asp?path=gwsitemanager/content/show/284&frameid=2)].

Gemeente Maastricht (2008). Stadsvisie 2030, actualisatie 2008. Verkregen via internet (23-5-2009) [<http://www.maastricht.nl/web/Beleid/Algemeen/Beleidalgemeen-tonenop/Stadsvisie.htm>].

Gemeente Maastricht (2009). Algemeen. Verkregen via internet (8-8-2009) [<http://www.maastricht.nl>].

Gemeente Maastricht (2009). Organigram bestuur en organisatie, ambtelijke organisatie. Verkregen via internet (8-8-2009) [<http://www.maastricht.nl/web/Bestuur-en-organisatie/Ambtelijke-organisatie.htm>].

Gemeente Maastricht (2009). Maastricht en Europa. Verkregen via internet (8-3-2009) [[http://www.maastricht.eu/maastricht\\_europe.html](http://www.maastricht.eu/maastricht_europe.html)].

Gemeente Utrecht (2004). Brochure Quo Vadis, Utrecht en Europa, stand van zaken. Gemeente Utrecht, Centrum Utrecht in Europa (CUE). Verkregen via internet (25-8-2009) [<http://www.utrecht.nl/images/DSO/Economischezaken/cue/brochure.pdf>]

Gemeente Utrecht (2006). Brochure “Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken”. Gemeente Utrecht, Secretarie, Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken (BIS).

Gemeente Utrecht (2008). Bisjaarverslag, Utrecht Internationaal. Gemeente Utrecht, afdeling Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken (BIS).

Gemeente Utrecht (2009). Gemeente Utrecht Missie - International 2009. Gemeente Utrecht, afdeling Bestuurlijke, Internationale en Subsidiezaken (BIS).

Gemeente Utrecht (2009). Algemeen. Verkregen via internet (20-7-2009) [<http://www.utrecht.nl>].

Gemeente Utrecht (2009). Organigram. Verkregen via internet (20-7-2009) [<http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=198404>].

Gemeente Zaanstad (2009). Internationaal Beleid 2009 – 2010. Van start met effectief en resultaatgericht internationaal beleid. Gemeente Zaanstad, Concernstaf – BMA. Verkregen via internet (20-6-2009) [<http://www.minderregelsmeerservice.nl/Praktijkvoorbeelden/EUI/2009/Zaanstad-Internationaal%20beleid2009.pdf>].

Gemeente Zaanstad (2009). Zaanstad in cijfers. Gemeente Zaanstad, Afdeling Statistiek & Onderzoek. Verkregen via Internet (2-7-2009) [<http://cijfers.zaanstad.nl/cijfers/index.php>].

Gemeente Zaanstad (2009). Organigram Gemeente Zaanstad. Verkregen via internet (2-7-2009) [[http://www.zaanstad.nl/repositories/pdfs/org/Organigram\\_gemeente\\_Zaansta3.pdf](http://www.zaanstad.nl/repositories/pdfs/org/Organigram_gemeente_Zaansta3.pdf)].

Gemeente Zeist (2009). Algemeen. Verkregen via internet (25-8-2009) [<http://www.zeist.nl>].

Gemeente Zeist (2009). Opbouw organisatie. Verkregen via internet (25-8-2009) [<http://www.zeist.nl/dsresource?objectid=28880&type=org>].

Gennep, A. van. (1960/1909). *The rites of passage*. (trans. M.B. Vizedom & G.L. Caffee). London: Routledge & Kegan Paul.

Glare, P. G. W. (Ed.) (1982). Oxford Latin dictionary. Oxford: Clarendon Press.

Gren, M. (1994). The modernism-postmodernism controversy. *Earth Writing: exploring representation and social geography in-between meaning/matter* (p. 127-141). Gothenburg: University of Gothenburg.

Have, P. ten, (1999). Inleidende teksten met suggesties en overwegingen over kwalitatieve onderzoeksmethoden, Etnografie. Verkregen via internet (15-8-2009) [<http://www2.fmg.uva.nl/emca/EGF.htm>]

Heerma van Voss, G. J. J. (2008). Monografieën sociaal recht 46. Scholing in het sociaal recht. Deventer: Kluwer.

Hessel, B. (2005). Sheets bij mini-symposium. Waarom Europa-proof Traject?

Hilterman, F. (2000). Europa als vierde bestuurslaag. Verkregen via internet (10-3-2008) [[http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Europeesrechtdecentraleoverheden/artikel\\_hilterman\\_europa\\_vierde\\_laag.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Europeesrechtdecentraleoverheden/artikel_hilterman_europa_vierde_laag.pdf)].

Hobsbawm, E. en Ranger, T. (1983). *The Invention Of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Holm, J. (1994). *Rites of passage*. London: Pinter publishers Ltd.

Hötzel, Schulz, Streich (2007-2008). Vertikale Verwaltungsstruktur Deutschlands. Verkregen via internet (6-5-2009) [[www.uni-potsdam.de/u/fsjura/content/docs/Verwaltung.pdf](http://www.uni-potsdam.de/u/fsjura/content/docs/Verwaltung.pdf)].

Johnston, R., Gregory, D., Pratt, G., en Watts, M. (2005). The Dictionary of Human Geography. Fourth Edition. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Jong, A.F. (2006). De organisatie van de gemeente Europaproof! Afstudeerscriptie opleiding Bestuurskunde. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) (2002-2009). Overgangsrituelen: de cirkel van het leven. Katholieke Universiteit Leuven, Godsdienstonderwijs Thomas (Theologie, Onderwijs en Multimedia: Actieve Samenwerking). Verkregen via Internet (4-4-2008) [[http://www.kuleuven.be/thomas/images/algemeen/vorderingsplan/bestanden/ebdf64d7dd7f95630c824f7f47dfa24e/Overgangsrituelen\\_1.doc](http://www.kuleuven.be/thomas/images/algemeen/vorderingsplan/bestanden/ebdf64d7dd7f95630c824f7f47dfa24e/Overgangsrituelen_1.doc)].

Kenniscentrum Europa Decentraal (KED), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK) (2006). Handreiking gemeenten Europaproof. Verkregen via internet (3-10-2008) [[http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Handreiking\\_gemeenten\\_Europaproof.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Handreiking_gemeenten_Europaproof.pdf)].

Kenniscentrum Europa Decentraal (KED), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK) (2008). Handreiking gemeenten Europaproof. Verkregen via internet (5-1-2009) [[http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Handreiking\\_digitaal\\_2008.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Handreiking_digitaal_2008.pdf)].

Kenniscentrum Europa Decentraal (2004). Evaluatieonderzoek. Europa decentraal, best belangrijk. Verkregen via internet (3-3-2008) [<http://www.europadecentraal.nl/documents/Hetkenniscentrum/Eenmeting.pdf>].

Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) (2009). Aanbestedingen, drempelwaarden. Verkregen via internet (26-6-2009) [[www.europadecentraal.nl/menu/503/Drempelwaarden.html](http://www.europadecentraal.nl/menu/503/Drempelwaarden.html)].

Kenniscentrum Europa Decentraal (2009). Voor de media. Doelstelling. Verkregen via internet (6-7-2009) [[www.europadecentraal.nl/menu/913/Doelstelling.html](http://www.europadecentraal.nl/menu/913/Doelstelling.html)].

Kertzer, D. (1988). Ritual, politics and Power. New Haven: Yale university press.

Kitchin, R. & Tate, N.J. (2000). Conducting research in human geography: theory, methodology and practice. Harlow: Pearson.

Knaap, P. van der, en Hilterman, F. (1996). Lokale en regionale overheden in de Europese Unie. In: Wetenschappelijk tijdschrift Bestuurskunde, 1996, nummer 6, jaargang 6. Vereniging voor Bestuurskunde (VB), blz. 258-268. Verkregen via internet (4-4-2009) [<http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg6/nr6/1997,,6,6,2.php>].

Kramsch, O. T. (2006). Foucault lecture notes. Course Spatial Action. Department of Human Geography, Radboud Universiteit Nijmegen.

Kreukels, K. (2009). "Europa niet voor elk gemeentelijk wissewasje". Interview met Annemiek Wissink, directeur Europa en Internationaal bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Binnenlands Bestuur, mei 2009.

Leezenberg, M. en Vries, G. de, (2001). Wetenschapsfilosofie voor geesteswetenschappen. Vierde druk 2005. Amsterdam: Amsterdam University Press.

McNeill, D. (2004). New Europe: Imagine Spaces. Oxford: Oxford University Press.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK) (2004). De Europese dimensie van toezicht. Verkregen via internet (7-7-2009) [[www.europadecentraal.nl/menu/395/Toezicht\\_en\\_naleving.html](http://www.europadecentraal.nl/menu/395/Toezicht_en_naleving.html)].

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK) (2009). Wat is de gemeente. Verkregen via internet (4-5-2009) [<http://www.overheid.nl/zowerktdeoverheid/wievormendeoverheid/degemeente>].

Ministerie van Economische Zaken (Min. EZ) (2009). Onderwerp Aanbestedingen. Verkregen via internet (26-6-2009) [[http://www.ez.nl/Onderwerpen/Huidige\\_economie/Aanbestedingen](http://www.ez.nl/Onderwerpen/Huidige_economie/Aanbestedingen)].

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Min. LNV) (200?). Onderwerp Plattelandsontwikkeling. Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013. Verkregen via internet (22-7-2009) [[http://www.minlnv.nl/portal/page?\\_pageid=116,1641050&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&\\_document\\_id=110689&\\_p\\_node\\_id=1952124&\\_p\\_mode=BROWSE](http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1641050&_dad=portal&_schema=PORTAL&_document_id=110689&_p_node_id=1952124&_p_mode=BROWSE)].

Nationale Jeugdraad (NJR) (2009). Jong in Europa. Verkregen via internet (10-6-2009) [[http://www.jeugdraad.nl/documenten/NJR\\_JIE\\_Low-res\\_Web.pdf](http://www.jeugdraad.nl/documenten/NJR_JIE_Low-res_Web.pdf)].

Pater, B. de, en Van der Wusten, H. (1996). Het geografische huis. De opbouw van een wetenschap. Bussum: Dick Countinho.

Peet, R. (1998). Modern geographical thought. Malden, MA: Blackwell.

Peters, Kl. (1994). De Eurolobby van de Nederlandse provincies en gemeenten, in: Openbaar bestuur, 1994, nr. 4, blz. 2-6.

Rooij, R.A.A., de (2003). Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden. Deventer: Kluwer.

Schneider, G. en Aspinwall, M., (2001a). „Moving beyond outworn debates:a new institutionalist research agenda” in Schneider en Aspinwall (2001b), pp. 177-187.

Shields, R. (1991). Places on the margin: alternative geographies of modernity. London: Routledge.

Specht, M. (2005). Het publiek(e) in (on)veilige tijden. Verkregen via internet (25-7-2009) [<http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/7082/Specht.pdf>].

Teurlings, J. (2002). "In stukken en brokken: de invloed van Foucault in cultural studies", in Tijdschrift voor Sociologie 23(3-4), pp. 261-280.

Trouw (24-9-2008). Kredietcrisis einde van neoliberalisme. Verkregen via internet (19-5-2009) [[http://www.trouw.nl/opinie/article1864702.ece/Kredietcrisis\\_einde\\_van\\_neoliberalisme\\_.html](http://www.trouw.nl/opinie/article1864702.ece/Kredietcrisis_einde_van_neoliberalisme_.html)].

Turner, V. (1967). The forest of symbols: aspects of the Ndembu ritual. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Turner, V. (1969). The ritual process: structure and anti-structure. London: Routledge & Kegan Paul.

Unie van Waterschappen (UvW), Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) (2007). Wegwijzer Europabewust. Verkregen via internet (19-3-2008) [[http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Wegwijzer\\_Europa-bewust\\_UvW.pdf](http://www.europadecentraal.nl/documents/productendiensten/publicaties/Wegwijzer_Europa-bewust_UvW.pdf)].

Universiteit van Amsterdam (UvA) (2003). Webklas Culturele Antropologie en Sociologie der Niet-Westerse Samenlevingen. Verkregen via internet (10-7-2009) [<http://www2.fmg.uva.nl/owipscw/webklasantropologie/week2/begrippenlijst.htm>].

Universiteit van Amsterdam (UvA) (2005). Encyclopedie van de antropologie. Verkregen via internet (3-4-2008) [[http://www2.fmg.uva.nl/encyclopedie\\_antropologie/index.cfm?doc=liminaal](http://www2.fmg.uva.nl/encyclopedie_antropologie/index.cfm?doc=liminaal)].

Van Dale (2008). Online woordenboek. Verkregen via internet (3-4-2008) [[www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)].

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK) (2005). Grenze(n)loze Gemeenten. Handreiking Internationale samenwerking en activiteiten van gemeenten. Verkregen via internet (3-3-2008) [[http://www.minbzk.nl//onderwerpen/europa-en/publicaties-en/@48426/grenze\(n\)loze](http://www.minbzk.nl//onderwerpen/europa-en/publicaties-en/@48426/grenze(n)loze)].

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009). Beleidsveld, Gemeenten Europaproof. Verkregen via internet (14-7-2009) [[www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,def&id=55689&it=3](http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,def&id=55689&it=3)].

VNG Servicebureau Europa (10-9-2009). Nieuwsbulletin. Europese subsidies, Netwerken en Stedenbanden. Verkregen via internet (10-9-2009) [[http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Internationaal/2009%20International/Nieuwsbrief\\_SB\\_E\\_090910.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Internationaal/2009%20International/Nieuwsbrief_SB_E_090910.pdf)].

Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2005). Het ontwerpen van een onderzoek. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

VROMraad (2008). Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid.

Wonderen, R. van (2004). Het belang van Europa voor lokaal beleid. Research voor Beleid. Onderdeel van Panteia. Verkregen via internet (10-2-2008) [<http://www.research.nl/index.cfm/27,2286,124,89,html>].

Wright, A. (2004). The University of Chicago, Theories of Media, Keywords Glossary, liminal, liminality. Verkregen via internet (3-6-2009) [<http://csmt.uchicago.edu/glossary2004/liminal.htm>].

## **BIJLAGE I NAMENLIJST RESPONDENTEN**

### **Gemeente Harenkarspel**

- Mevrouw C. de Korver, medewerker Economische Zaken, toerisme en recreatie.
- De heer T. ter Brack, subsidiecoördinator.

### **Gemeente Zaanstad**

- De heer J. Schreuder, subsidiecoördinator.

### **Gemeente Zeist**

- De heer E. van Loon, bestuursadviseur.

### **Gemeente Utrecht**

- Mevrouw S. van Wersch, adviseur internationale zaken.

### **Gemeente Echt-Susteren**

- De heer J. Levels, hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken.

### **Gemeente Maastricht**

- De heer H. Fokke, Senior Beleidsadviseur European and Public Affairs en Programmamanager EFRO Objectief 2-programma Maastricht-Noord.
- De heer T. Wanders, programmamanager Maastricht Europa, Dienst Stadsontwikkeling, Economie en Beheer.

### **Kenniscentrum Europa Decentraal (KED)**

- Mevrouw M.A. Kühler, Senior juridisch adviseur, vakgebieden aanbesteden, milieu en Europaproof.

### **Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)**

- De heer T. Te Pas, projectleider Servicebureau Europa VNG international.

### **European Regional Affairs Consultancy (ERAC)**

- De heer L. Broos, directeur ERAC.
- Mevrouw A. Verhaag, manager internationale zaken.
- Mevrouw M. van Helvoirt, manager marktontwikkeling en marketing.



## BIJLAGE II INTERVIEWVragen

De onderstaande vragen zijn gebaseerd op de vragen uit de 'Handreiking Internationale samenwerking en activiteiten van gemeenten, Grenze(n)loze Gemeenten' (2005:29-32) die - als checklist - binnen een gemeente kunnen worden gesteld.

### (Empirische vraag: Wat betekent "Europa" voor uw gemeente?)

Naam geïnterviewde:

Organisatie:

Functie:

#### Bestuur en beleid

1. Hoe ziet de gemeente ..... haar relatie met de Europese Unie? Heeft de gemeente een visie op het eigen Europees beleid (Europees beleid bestaande uit Europese wet –en regelgeving, subsidies en samenwerkingsverbanden) en zijn de speerpunten van dit beleid benoemd? M.a.w. is er een beleidskader, een document, waarin:

- a. wordt aangegeven wat het motief en doel van het Europees beleid en activiteiten van de gemeente zijn?
- b. de toegevoegde waarde van Europa en haar richtlijnen voor de kerntaken van het gemeentelijke bestuur en beleid duidelijk wordt?
- c. de huidige of beoogde Europese activiteiten aansluiten bij het collegeprogramma, gemeenteraadskader, beleidsagenda, e.d.?
- d. wordt aangegeven welke politiek-bestuurlijke prioriteiten en ambities worden vastgesteld?
- e. wordt aangegeven hoe intensief Europees beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd? En door welke instanties dit wordt uitgevoerd en (financieel) beheerd?
- f. duidelijke en meetbare kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren worden vastgesteld?
- g. wordt aangegeven welke contacten binnen en buiten de gemeente in Nederland benaderd kan worden omtrent Europese aangelegenheden?
- h. informatie wordt verschaft over Europese richtlijnen die zowel direct als indirect betrekking heeft op de gemeentelijke organisatie?)

2. Vanuit wie (welke bestuursleden) wordt deze visie uitgedragen? Is vastgelegd wie in de gemeente bestuurlijk primair verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en uitvoering van de Europese richtlijnen van het gemeentelijk beleid?

2a. Speelt bij het gemeentebestuur met betrekking tot de Europa de politieke voorkeur van de verantwoordelijken een rol?

3. Is het gemeentebestuur actief betrokken bij het Europees beleid, bijvoorbeeld door het onderhouden van officiële contacten met de desbetreffende partnergemeente en met officiële contacten binnen de Europese Unie, bijvoorbeeld het Europees Comité van de Regio's.

4. Krijgt de gemeenteraad periodiek informatie over de uitvoering, kosten, resultaten en effecten

van de Europese richtlijnen van de gemeente? En van wie? Is een raadscommissie of adviescommissie over Europese beleidszaken van de gemeenteraad nodig?

5a. Hebben de Europese zaken van lokaal bestuur en beleid ook in de ambtelijke organisatie (het gemeentelijke apparaat) een eigen herkenbare plek?

5b. Hebben de gemeenteambtenaren voldoende kennis van én ervaring in Europese zaken?

5c. Zijn er mogelijkheden tot het volgen van opleidingen, cursussen en trainingen op dit gebied?

5d. Is er voldoende deskundigheid in “het lokale veld” om de activiteiten uit te voeren?

6. Is er – mede met het oog op draagvlak – inspraak en participatie van lokale ambtenaren bij de ontwikkeling en uitvoering van Europees lokaal beleid? En hoe worden andere partijen als de lokale bevolking, bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en ander particulier initiatief bij de ontwikkeling en uitvoering van Europees lokaal beleid betrokken?

7a. Worden de resultaten van het Europees beleid en het toepassen van de Europese richtlijnen (bijvoorbeeld op de gemeentelijke website of via lokale en regionale media) zichtbaar gemaakt?

7b. Vindt er een periodieke evaluatie plaats en zo ja, in hoeverre zijn de evaluatieresultaten bepalend voor (aanpassing van) het gevoerde Europese beleid?

8. Heeft er toetsing van het toepassen van het gemeentebestuur van de gemeente op eventuele strijdigheid met het Europees beleid, richtlijnen en recht plaatsgehad?

## **Organisatiestructuur**

### **Hoe is de organisatiestructuur van uw gemeente m.b.t. “Europese zaken”?**

1. Europeanisering van de organisaties in 4 fasen

De onderstaande vragen zijn gebaseerd op de onderscheiding die Prof. Van Schendelen maakt voor het Europeanisering van organisaties. Prof. Van Schendelen onderscheidt vier fasen respectievelijk: informatieverzameling, kennisverzameling en –verrijking, verinnerlijking in de organisatie en inspelen op kansen in Europa.

2. Hoe is bij uw gemeente de informatiestroom rondom de drie dimensies van Europa geregeld?

- a. Europese wet- en regelgeving
- b. Europese subsidies
- c. Europese grensoverschrijdende samenwerking

3. Hoe wordt bij uw gemeente de kennis over Europa m.b.t. haar drie dimensies overgebracht en gedeeld aan uw medewerkers?

- a. Europese wet- en regelgeving
- b. Europese subsidies
- c. Europese grensoverschrijdende samenwerking

4. Hoe is binnen uw gemeente Europa gewaarborgd met betrekking tot de dagelijkse en lange termijn activiteiten?
5. Hoe speelt uw gemeente in op de kansen van Europa m.b.t. haar drie dimensies?
  - a. Europese wet- en regelgeving
  - b. Europese subsidies
  - c. Europese grensoverschrijdende samenwerking
6. Wat is volgens u de reden dat uw organisatie ten aanzien van Europa en haar drie dimensies georganiseerd is zoals u zojuist omschreven heeft?
7. Hoe beoordeelt u uw gemeente op dit moment ten aanzien van de manier waarop zij zich organiseert op de toenemende europeanisering op een schaal van 1 op 10 (1 is laag en 10 is hoog)? Kunt u, misschien ten overvloede, vertellen waarop u dit cijfer baseert?
8. Is uw gemeente bekend met de Raad Europese Gemeenten en Regio's? Zo, ja welke relatie onderhoudt uw gemeente met de REGR (Raad Europese Gemeenten en Regio's); welke rol speelt uw gemeente hierin?

### **Concreet actief Europees beleid**

Stap 1:

A. Europese wet –en regelgeving

1. Met welke Europese wet –en regelgeving heeft uw gemeente te maken?
2. Welke Europese wet –en regelgeving zijn van belang voor het dagelijks gevoerde gemeentebeleid?

Stap 2:

B. Subsidies

1. Bent u bekend met Europese subsidies waar gemeenten gebruik van kunnen maken?
2. Maakt uw gemeente gebruik van Europese subsidies?

Stap 3:

C. Internationale samenwerkingsverbanden

1. Heeft uw gemeente betrekkingen met andere gemeenten in Europa?
2. Hoe heeft uw gemeente dit samenwerkingsverband in uw organisatie georganiseerd?
3. Is uw gemeente bekend met de Euregio's? Bent u een partij in de samenwerking betreffende een Euregio en kunt u toelichten wat de rol van de gemeente hierin is?
4. Hoe heeft uw gemeente dit samenwerkingsverband in uw organisatie georganiseerd?
5. Welke instrumenten kan uw gemeente inzetten voor de internationale samenwerking en activiteiten?