

# Europese subsidiekansen voor Nederlandse gemeenten: succesvol benut of kansrijk?

Een analyse van de mate waarin Nederlandse gemeenten  
gebruikmaken van Europese subsidiemogelijkheden en welke  
factoren daar invloed op hebben.



This page has been intentionally left blank

# Masterthesis

## Europese subsidiekansen voor Nederlandse gemeenten: succesvol benut of kansrijk?

Een analyse van de mate waarin Nederlandse gemeenten gebruikmaken van Europese subsidiemogelijkheden en welke factoren daar invloed op hebben.

Naam: Jor Muller

Studentnummer: 1137034

Opleiding: Master Public Administration – specialization: Public Management

Universiteit Twente

Eerste begeleider Universiteit Twente: Dhr. prof. dr. R.A. Wessel

Tweede begeleider Universiteit Twente: Dhr. dr. M. Kiers

Externe begeleiders Atlas Advies: Mevr. S. Ter Haar

Dhr. drs. A.B.M. Oosterik

Almelo, juni 2015

This page has been intentionally left blank

## Samenvatting

In dit onderzoek wordt gekeken naar de mate waarin Nederlandse centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's Europese subsidiemogelijkheden gebruiken en welke factoren invloed op deze mate hebben. De geanalyseerde factoren komen uit het 'Europaproof'-raamwerk. Dit raamwerk bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Deskundigheid: het op de hoogte zijn en voldoen aan Europese wet- en regelgeving;
2. (Kennis)Netwerk: het benutten van Europese kennis uit stedennetwerken en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en het benutten van subsidiemogelijkheden;
3. Organisatie: de gemeente moet intern voorbereid zijn op Europa.

Er is een online vragenlijst opgesteld waarin dertig van de vijfendertig centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's op verschillende vragen antwoord hebben gegeven. De vragen zijn voornamelijk gericht op het peilen van de mate waarin de gemeente 'Europaproof' is, dat wil zeggen in welke mate zij de onderdelen van het raamwerk 'Europaproof' binnen hun gemeente als gewaarborgd beoordelen. In deze vragenlijst is ook de 'ladder' van Europeanisering van John (Wolffhardt, 2005) meegenomen om de mate waarin de gemeenten geëuropeaniseerd zijn te kunnen meten. De resultaten van het onderzoek zijn uiteengezet en vervolgens geanalyseerd. Er is gekeken welke verbanden tussen de mate waarin gebruikgemaakt wordt van de subsidiemogelijkheden en de scores op de overige factoren van het 'Europaproof'-raamwerk gelegd kunnen worden. De respondenten zijn onderverdeeld in *kleine*, *middelgrote* en *grote* gemeenten, om te onderzoeken of een samenhang te ontdekken is in de grootte van de gemeente en de mate waarin deze gebruikmaakt van de Europese subsidiemogelijkheden.

Resultaten van dit onderzoek laten zien dat er veel verschil zit in de mate waarin de Nederlandse centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's gebruikmaken van de Europese subsidiemogelijkheden uit de Structuur- en Investeringsfondsen. De verschillen tussen grote en kleine gemeenten zijn zeker waarneembaar – daar waar de grote gemeenten relatief veel gebruikmaken van de subsidiemogelijkheden maken de kleine gemeenten een stuk minder gebruik van de mogelijkheden – en de middelgrote gemeenten balanceren tussen de grote en kleine gemeenten. Uitgaande van een berekening op basis van de in dit onderzoek verkregen resultaten kan gesteld worden dat gemeenten die meer gebruikmaken van grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden ook meer gebruikmaken van subsidiemogelijkheden. Daarnaast ontvangen gemeenten die iemand binnen hun gemeente verantwoordelijk hebben voor Europese aangelegenheden of een speciale afdeling hebben die zich met Europese zaken en mogelijkheden bezighoudt, gemiddeld gezien meer subsidies uit de Europese fondsen dan gemeenten die niet over dit soort personeel beschikken. Afgaande op de resultaten uit de surveys en de interviews met respondenten uit de kleine, middelgrote en grote gemeenten blijkt dat het voor kleine gemeenten kan lonen om subsidies aan te vragen op regionaal niveau in een gemeenschappelijke regeling of via een regionaal subsidiebureau.

De mate waarin de Europese subsidiemogelijkheden gebruikt worden verschilt zowel per gemeente als per categorie gemeente. De factoren uit het 'Europaproof'-raamwerk hebben een grote invloed op de mate waarin de Nederlandse centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's Europese subsidiemogelijkheden gebruiken.

## Management summary/abstract<sup>1</sup>

In this thesis, the extent to which the Dutch ‘centre municipalities of the labour market regions’<sup>2</sup> are using subsidy possibilities from the European Structural and Investment Funds and which factors influence that extent is being assessed. The ‘Europe proof’ framework provides some factors that can influence this extent. These are:

1. Expertise: being aware of and comply with European law and regulations;
2. (Knowledge)Network: using knowledge gained from cooperation in city networks and cross-border cooperation and using subsidy possibilities;
3. Organisation: the municipality should adapt to Europe and incorporate European possibilities into their organisation.

An online survey has been created in which thirty out of thirty-five Dutch centre municipalities of the labour market regions answered different questions. The questions are mainly focused on retrieving information about the extent to which the municipality is ‘Europe proof’, that is the extent to which the different elements from the ‘Europe proof’ framework as abovementioned are incorporated into their organisation. In this survey, the ‘ladder’ of Europeanization by John (Wolffhardt, 2005) is also mentioned in order to be able to measure the level of Europeanization of all municipalities. Outcomes of the survey have been set out and analysed. Possible links between the extent to which these municipalities are using European subsidy possibilities on the one hand, and the other parts of the ‘Europe proof’ framework on the other hand, are trying to be made and subsequently analysed. The respondents are being subdivided into *small*, *medium-large* and *large* municipalities, based on the number of inhabitants of their municipality. In this way, cohesion between the size of the municipality and the extent to which municipalities are using European subsidy possibilities is being examined.

Results of this research show that there is a lot of difference and dispersion between the extent to which the Dutch centre municipalities of the labour market regions are using subsidy possibilities from the European Structural and Investment Funds. Differences between large and relatively small municipalities are crystal clear – where the large municipalities are using subsidy possibilities to a large extent, the small municipalities are having more difficulties to get the most out of it – the medium-large municipalities are balancing between them. Based on a – probably a bit too simplistic but nevertheless good estimating – calculation, it looks like the more municipalities use cross-border cooperation possibilities, the more they are using subsidy possibilities as well. Next to that,

---

<sup>1</sup> A more extensive summary of this research can be found in appendix three.

<sup>2</sup> Two approaches can be identified here, according to OECD (2000, p. 34). In one, the definition of a labour market is a homogenous area, sharing common labour market characteristics. In the other, the labour market is defined as “a nodal area, the boundaries of which are traced with the goal of containing the inter-relations between its constituent entities” (OECD, *ibid.*). Across Europe, most countries have chosen to use the second approach in defining its labour market. Examples of these labour market areas are the Employment Zones for France, Travel-To-Work-Areas for the UK, the Local Labour Systems for Italy, and for the US the Economic Areas (OECD, 2000). In Holland, there are 35 labour market regions, out of which municipalities and the Employee Insurance Agency (UWV) offer services for employers and employees. One municipality is appointed as ‘centre municipality’ and is allowed to request subsidy money (from the European Social Fund) on behalf of the whole region.

municipalities that have appointed someone who is in charge of European affairs or municipalities that have a special department for European affairs, seem to use subsidy possibilities more intensively than municipalities who do not have a civil servant with this task or such a specific department. Judging by the results of the survey and the interviews with the respondents from the small, medium-large and large municipalities, it seems that particularly small municipalities can benefit from cooperating with other municipalities in their region for requesting European subsidies. They can form a cooperation based on the opportunity the public law offers in Holland, a so called 'gemeenschappelijke regeling', or they can unite in a regional subsidy office that can be made responsible for requesting subsidies on behalf of all municipalities in a certain region.

The extent to which the Dutch centre municipalities of the labour market regions are using European subsidy possibilities differs between both municipalities and categories of municipalities. The overall extent to which the centre municipalities of the Dutch labour market regions are 'Europe proof' (i.e. the factors of this framework) seems to be influencing the extent to which these municipalities are using European subsidy possibilities. Municipalities that 'score' a higher level of 'Europe proof-ness', are on average using European subsidy possibilities from the European Structural and Investment Funds more intensively than municipalities that 'score' a lower level.

## Voorwoord

Voor u ligt het document dat de eindproeve vormt voor het succesvol afronden van mijn masterprogramma Public Administration, specialisatie Public Management aan de Universiteit Twente te Enschede. In het tijdsbestek van zes maanden heb ik aan deze opdracht gewerkt op het kantoor van Atlas Advies te Almelo.

Nadat ik in contact was gekomen met Atlas Advies in Almelo, ben ik uitgenodigd mij tijdens een meeloopdag te oriënteren op een onderzoeksonderwerp. Door gesprekken met medewerkers kreeg ik een idee waar men veel mee werkte: Europa en (semi-)overheidsinstellingen. Dat Europa van steeds groter belang wordt voor haar afzonderlijke lidstaten en decentrale overheidsinstellingen is evident, maar de mate waarin de Nederlandse gemeenten zich ook daadwerkelijk conformeren aan wettelijke eisen vanuit Europa en, hetgeen centraal staat in mijn onderzoek, de (financiële-) mogelijkheden die Europa biedt volop uitputten, is tot op heden slechts beperkt onderzocht. Vanaf november 2014 heb ik bij Atlas Advies de mogelijkheid gehad om fulltime aan deze scriptie te werken en daarnaast te profiteren van een werkomgeving die zich grotendeels bezighoudt met aspecten die in mijn onderzoek worden behandeld. Deze praktische koppeling met de theorie uit mijn onderzoek heeft mij gemotiveerd en verrijkt. Allereerst wil ik dan ook graag de medewerkers van Atlas Advies: Louis, Anko, Anita, Marcia, Marielle, Mirjam en Maarten, en in het bijzonder Sabine als begeleidster, ontzettend bedanken voor de fijne en leerzame tijd die ik met en bij hen heb mogen doorbrengen. Tevens bedank ik Atlas Advies voor het beschikbaar stellen van het boek “De Impact van de Europese Unie” van Hendrik Vos, aan de gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Daarnaast wil ik alle respondenten van mijn onderzoek bedanken voor de tijd en moeite die zij hebben genomen om mij te helpen bij het uitvoeren van mijn onderzoek.

Vanuit de Universiteit Twente heb ik de steun mogen hebben van twee geweldige begeleiders: de heren prof. dr. Ramses Wessel en dr. Marcel Kiers. Hen wil ik bij dezen hartelijk danken voor hun positieve steun, hun kritisch meedenken en de prettige communicatie. Ook ben ik Elger de Lange erkentelijk voor de tijd die hij heeft vrijgemaakt om mij inzicht te geven in het opstellen van een goede survey. Als laatste gaat mijn dank uit naar de heer Wouter Couprie van de gemeente Emmen, die tijd vrij heeft gemaakt om mijn survey te analyseren en nuttige aanpassingen heeft voorgesteld.

Ten slotte, maar zeker niet in de laatste plaats, wil ik graag mijn ouders en mijn vriendin bedanken voor hun steun en empathie. Hun support heeft mij zeker geholpen om tot een zo goed mogelijk eindresultaat te komen.

Albergen, juni 2015

## Inhoudsopgave

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting.....                                                 | 5  |
| Management summary/abstract .....                                 | 6  |
| Voorwoord .....                                                   | 8  |
| Inhoudsopgave .....                                               | 9  |
| Hoofdstuk 1: Inleiding .....                                      | 12 |
| 1.1 Aanleiding.....                                               | 12 |
| 1.2 Relevantie.....                                               | 13 |
| 1.3 Probleemstelling en achtergrond.....                          | 13 |
| 1.4 Methodologie .....                                            | 15 |
| 1.4.1 Methoden van onderzoek en onderbouwing.....                 | 15 |
| 1.4.2 Analyse .....                                               | 16 |
| 1.5 Lokale en regionale dimensie van EU-beleid en subsidies ..... | 17 |
| 1.6 Arbeidsmarktregio's en centrumgemeenten .....                 | 18 |
| 1.7 Leeswijzer .....                                              | 19 |
| Hoofdstuk 2: Europeanisering.....                                 | 20 |
| 2.1 Inleiding .....                                               | 20 |
| 2.2 Europeanisering.....                                          | 20 |
| 2.3. 'Ladder' van Europeanisering.....                            | 21 |
| 2.4 Policy misfit .....                                           | 23 |
| 2.5 Fasen van Europeanisering.....                                | 24 |
| 2.6 Multilevel governance.....                                    | 24 |
| Hoofdstuk 3: Europaproof.....                                     | 28 |
| 3.1 Definitie en inhoud.....                                      | 28 |
| 3.2 Regelgeving .....                                             | 29 |
| 3.3 Samenwerkingsverbanden .....                                  | 29 |
| 3.4 Subsidies.....                                                | 31 |
| Hoofdstuk 4: Structuur- en investeringsfondsen .....              | 33 |
| 4.1 Introductie.....                                              | 33 |
| 4.2 Partnerschapsovereenkomst.....                                | 33 |
| 4.3 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.....               | 34 |
| 4.3.1 Historie .....                                              | 34 |

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| 4.3.2 Nationaal Strategisch Referentiekader .....            | 35 |
| 4.3.3 EFRO 2014 - 2020 .....                                 | 36 |
| 4.3.4 INTERREG.....                                          | 36 |
| 4.4 Europees Sociaal Fonds .....                             | 37 |
| 4.4.1 Historie .....                                         | 37 |
| 4.4.2 Open Method of Co-ordination.....                      | 39 |
| 4.4.3 ESF en politiek .....                                  | 41 |
| 4.4.4 Easy money?.....                                       | 42 |
| 4.4.5 ESF 2014 - 2020 .....                                  | 42 |
| 4.5 Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling..... | 43 |
| 4.5.1 Historie .....                                         | 43 |
| 4.5.2 LEADER .....                                           | 45 |
| 4.5.3 ELFPO 2014 – 2020 .....                                | 45 |
| 4.6 EFMZV.....                                               | 46 |
| 4.6.1 Historie .....                                         | 46 |
| 4.6.2 Multinannual Guidance Programmes .....                 | 47 |
| 4.6.3 EFMZ 2014 - 2020.....                                  | 48 |
| Hoofdstuk 5: Resultaten.....                                 | 49 |
| 5.1 Inleiding .....                                          | 49 |
| 5.2 Responsgegevens .....                                    | 49 |
| 5.2.1 Algemene gegevens en respons.....                      | 49 |
| 5.2.2 Indeling gemeenten.....                                | 50 |
| 5.3 Analyse respons.....                                     | 50 |
| 5.3.1 Algemene reacties .....                                | 50 |
| 5.3.2 Inleidende vragen.....                                 | 50 |
| 5.3.3 Wetgeving.....                                         | 52 |
| 5.3.4 Subsidies .....                                        | 52 |
| 5.3.5 Interne organisatie .....                              | 53 |
| 5.3.6 Grensoverschrijdende samenwerking.....                 | 54 |
| 5.3.7 Conclusievragen .....                                  | 55 |
| 5.3.8 Algehele analyse.....                                  | 56 |
| 5.4 Analyse per categorie .....                              | 57 |
| 5.4.1 Inleidend.....                                         | 57 |
| 5.4.2 Kleine gemeenten.....                                  | 57 |

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| 5.4.3 Middelgrote gemeenten .....                           | 59  |
| 5.4.4 Grote gemeenten .....                                 | 61  |
| 5.4.5 Conclusie .....                                       | 63  |
| Hoofdstuk 6: Onderzoeksvragen en conclusies .....           | 64  |
| 6.1. Inleiding.....                                         | 64  |
| 6.2 Algemene conclusies en koppeling theorie-praktijk ..... | 64  |
| 6.2.1 Algemene conclusies .....                             | 64  |
| 6.2.2 Koppeling theorie – praktijk .....                    | 65  |
| 6.3 Beantwoording deelvragen .....                          | 67  |
| 6.3.1 Deelvraag 1.....                                      | 67  |
| 6.3.2 Deelvraag 2.....                                      | 68  |
| 6.3.4 Deelvraag 3.....                                      | 70  |
| 6.3.5 Deelvraag 4.....                                      | 72  |
| 6.4 Beantwoording hoofdvraag.....                           | 73  |
| 6.5 Samenvatting conclusies .....                           | 74  |
| Hoofdstuk 7: Beperkingen en aanbevelingen .....             | 76  |
| 7.1 Beperkingen.....                                        | 76  |
| 7.2 Afsluitend .....                                        | 76  |
| 7.3 Aanbevelingen.....                                      | 77  |
| Nawoord.....                                                | 78  |
| Referenties .....                                           | 79  |
| Appendix 1: Historie en indeling Europese Unie.....         | 87  |
| Appendix 2: Vragenlijst.....                                | 94  |
| Appendix 3: English summary .....                           | 100 |

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Gedecentraliseerde overheidsinstellingen krijgen steeds meer te maken met Europees beleid en Europese regelgeving die invloed heeft op haar handelen. Daar waar de centrale overheid in het verleden verantwoordelijk was voor het opstellen van de beleidsterreinen en regels en wetten voor provincies, gemeenten en waterschappen, wordt vandaag de dag steeds meer invloed uitgeoefend door Europees recht en Europese regelgeving. Omdat de Europese Unie en haar instituties hun invloed op de gedecentraliseerde overheidsinstellingen in Nederland steeds verder versterken, moeten overheidsinstellingen in Nederland volgens Hessel (2010) meer aandacht besteden aan de manier waarop Europa<sup>3</sup> hen kan helpen om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Belangrijk is om naast de 'lasten' van wet- en regelgeving vanuit Europa, ook naar de 'lusten' van Europese invloed te kijken. Zo adviseert VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (VNG, 2013) gemeenten om te kijken naar subsidiemogelijkheden om projecten van de grond te krijgen en te investeren in de enorme achtertuin van kennis die grensoverschrijdende samenwerking met zich meebrengt. Europa zal een zo mogelijk nog belangrijkere partner worden nu de centrale overheid veel taken naar de provincies en de gemeenten in Nederland heeft overgeheveld. Het verdrag van Lissabon is een belangrijk keerpunt geweest voor zowel de EU als de gedecentraliseerde overheidsinstellingen. De lokale en regionale dimensie kreeg met de inwerkingtreding van dit verdrag een tot dan toe ongekennde nadruk (Raad voor het Openbaar Bestuur, hierna: ROB, 2013).

Volgens het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2013) is Europa voor iedere provincie en gemeente inmiddels een realiteit geworden. Steeds meer invloed wordt uitgeoefend vanuit Brussel en Europese wet- en regelgeving werkt door in onze nationale rechtsorde. Derhalve krijgen gemeenten en provincies hier direct en indirect mee te maken. Gemeenten moeten steeds vaker voldoen aan deze Europese regelgeving, zeker op het gebied van aanbestedingsrichtlijnen, staatssteunregels en milieuwetgeving. Uit een onderzoek van PBLQ (PBLQ, 2012) blijkt dat 62 procent (254) van de 409 ondervraagde ambtenaren Europa ziet als noodzakelijk. Wanneer ingrijpende veranderingen in de wet- en regelgeving vanuit Brussel doorgevoerd worden, lijken niet alle gemeenten en provincies direct en voldoende te anticiperen (ROB, 2013). Bovendien lijken er aanzienlijke verschillen te bestaan in de mate waarin gemeenten gebruikmaken van mogelijkheden die de EU biedt. Europa is immers niet alleen maar een groot orgaan dat wetten en regels oplegt, maar ook een institutie die mogelijkheden biedt aan gemeenten. Europese mogelijkheden op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking bijvoorbeeld, maar ook Europese mogelijkheden op het gebied van subsidies. Een belangrijke vraag die gesteld kan worden is dus in welke mate gemeenten gebruikmaken van Europese subsidies. Wanneer zij in een bepaalde mate gebruikmaken van deze subsidies, wat kunnen dan redenen en factoren zijn die bepalen waarom zij in deze mate gebruik van deze subsidiemogelijkheden maken?

Publicaties van De Rooij (2002; 2003) en Jong (2006) wijzen er in dat verband op dat nog lang niet alle gemeenten in Nederland optimaal gebruikmaken van subsidiemogelijkheden en nog niet allemaal 'Europaproof' zijn. Dat wil zeggen dat volgens deze onderzoekers veel gemeenten nog niet klaar zijn om aan Europese wet- en regelgeving te kunnen voldoen, zij in de interne organisatie nog

---

<sup>3</sup> Met Europa wordt bedoeld: de Europese Unie en haar instituties.

onvoldoende op Europa gericht zijn en zij nog niet voldoende de kansen die Europa biedt op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking en subsidiemogelijkheden benutten. De Rooij en Jong hebben hun onderzoek uitgevoerd in respectievelijk het eind van de jaren negentig en halverwege het vorige decennium. Door de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon, hetgeen de Europese lokale overheden en samenwerkingsverbanden meer invloed gaf en de lokale en regionale dimensie van beleid van extra nadruk voorzag, zijn er veranderingen opgetreden in de invloed van Europa op gemeenten en de mate waarin zij de Europese subsidiemogelijkheden gebruiken. Dit heeft de aanleiding gevormd tot het schrijven van dit onderzoek.

## **1.2 Relevantie**

De Rooij (2002; 2003) heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin gedecentraliseerde overheden EU-beleid en EU-fondsen ‘absorberen’. Voor zijn studie heeft hij negen gemeenten en vijf provincies in Nederland vergeleken. Een van de belangrijkste conclusies was dat sommige gemeenten helemaal geen subsidiemogelijkheden gebruiken. De redenen daarvoor lopen nogal uiteen. Interviews met betrokken ambtenaren van verschillende afdelingen in gemeenten lieten zien dat er een breed scala aan redenen opgevoerd werd. Daarnaast bleek dat gemeenten die nog niet eerder subsidies hadden ontvangen, minder interesse toonden in zowel het toepassen van EU-beleid als het aanvragen van subsidies (De Rooij, 2002, p. 464). In tegenstelling tot deze gemeenten, waren gemeenten die al eerder subsidies hadden ontvangen niet alleen EU-beleid en EU-fondsen meer aan het ‘absorberen’, zij waren ook organisatorisch zich hierop aan het aanpassen en zelfs proactief bezig met EU-beleid en het aanvragen van EU-subsidies (De Rooij, 2002, *ibid.*). De Rooij liet tevens zien dat een grenslocatie van een gemeente geen invloed heeft op de mate waarin een gemeente gebruikmaakt van EU-mogelijkheden.

Het in kaart brengen van de mogelijkheden die Europa vandaag de dag biedt aan de Nederlandse gemeenten en inventariseren in hoeverre de gemeenten hiervan gebruikmaken is een goede eerste stap, maar het wetenschappelijke belang hiervan is relatief beperkt. Daarom wil dit onderzoek een stap verder kijken en de onderliggende redenen en factoren voor het al dan niet gebruiken van deze subsidiemogelijkheden analyseren. Omdat onderzoeken waarin gekeken wordt in hoeverre Nederlandse gemeenten gebruikmaken van Europese subsidiemogelijkheden schaars en relatief verouderd zijn, en omdat analyses op basis van deze gegevens niet gemaakt zijn, is mijn onderzoek wetenschappelijk en maatschappelijk relevant.

## **1.3 Probleemstelling en achtergrond**

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2013) adviseert de Nederlandse gemeenten te kijken naar de ‘lusten’ van Europa, in plaats van zich enkel en alleen te richten op de ‘lasten’ zoals wet- en regelgeving. De vraag is in hoeverre de Nederlandse gemeenten gebruikmaken van subsidiemogelijkheden die de EU ter beschikking stelt. De voorlopige onderzoeksvraag is als volgt opgesteld:

“In hoeverre worden Europese subsidiemogelijkheden gebruikt?”

Het is niet mogelijk om alle gemeenten (bijna 400) in Nederland te onderzoeken in het tijdsbestek dat staat voor het afronden van een masterscriptie, daarom is gekozen voor een afbakening. In de nieuwe programmaperiode van de EU (2014 – 2020) vervullen de zogenaamde ‘centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio’s’ een sleutelrol. Uit naam van hun regio mogen deze gemeenten, meestal de grootste van hun regio, in de nieuwe programmaperiode subsidies aanvragen uit het Europees Sociaal Fonds. Er zijn vijfendertig van deze centrumgemeenten, welke de onderzoekspopulatie van mijn onderzoek vormen. Omdat in dit onderzoek de centrumgemeenten (ergo veelal de meest grote) worden onderzocht, kan weinig onderscheid tussen echt grote en echt kleine gemeenten gemaakt worden. Toch verschillen de gemeenten onderling van elkaar. Neem alleen al Amsterdam, de grootste centrumgemeente met 799.278 inwoners (CBS, 2013) en Goes, met 36.971 inwoners (CBS, 2013) een van de kleinste centrumgemeenten. Zodoende bestaan er toch nog significante verschillen in inwonertal en kan alsnog de vergelijking tussen zeer grote en relatief kleine gemeenten gemaakt worden.

Daarnaast is belangrijker dan in hoeverre de Nederlandse gemeenten Europese subsidiemogelijkheden gebruiken, de vraag wat de achterliggende redenen zijn voor het al dan niet gebruiken van deze mogelijkheden. Wat zijn factoren die van invloed zijn op de mate waarin deze centrumgemeenten gebruikmaken van de Europese subsidiemogelijkheden? Om dit te kunnen beantwoorden zijn natuurlijk factoren nodig die deze mate kunnen beïnvloeden. Het raamwerk ‘Europaproof’, opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2013), geeft hier een handvat voor. Hoewel hier later in deze thesis nog uitgebreid aandacht aan besteed wordt, houdt het zijn van ‘Europaproof’ in dat een gemeente ‘Europaproof’ is wanneer zij op de hoogte is van Europese wet- en regelgeving, gebruikmaakt van kansen die Europa biedt op het gebied van subsidiemogelijkheden en grensoverschrijdende samenwerking, en intern op Europa georganiseerd is. Om de toepasbaarheid van dit raamwerk duidelijk te maken volgen nu twee voorbeelden waarin duidelijk wordt hoe de mate waarin een gemeente gebruikmaakt van EU-subsidies gekoppeld wordt aan een ander aspect binnen het ‘Europaproof’-raamwerk om zodoende de mate van subsidiegebruik te kunnen analyseren.

1. Een gemeente maakt bijna geen gebruik van Europese subsidiemogelijkheden. Dit kan (deels) verklaard worden door factoren uit het ‘Europaproof’-raamwerk, omdat zij aangeven dat zij over heel weinig interne kennis beschikken over het aanvragen van deze subsidies;
2. Een gemeente maakt heel veel gebruik van Europese subsidiemogelijkheden. Dit kan (deels) verklaard worden door factoren uit het ‘Europaproof’-raamwerk, omdat zij aangeven dat zij een speciale afdeling ‘Europese zaken’ hebben die zich hier primair mee bezighoudt.

Doordat er nu een afbakening is van de onderzoekspopulatie (van bijna 400 naar 35 gemeenten) en we duidelijk hebben op welke manier factoren die van invloed kunnen zijn op de mate waarin de Nederlandse gemeenten gebruikmaken van de Europese subsidiemogelijkheden, verandert dit onze eerder genoemde hoofdvraag zeer ingrijpend. De onderzoeksvraag wordt nu als volgt opgesteld:

“In hoeverre wordt er door de Nederlandse gemeenten gebruikgemaakt van Europese subsidiemogelijkheden en wat zijn de factoren die invloed hebben op deze mate?”

Om de hoofdvraag juist te kunnen beantwoorden, wordt gebruikgemaakt van het 'Europaproof'-raamwerk om de factoren te kunnen duiden en de mate van subsidiegebruik te kunnen analyseren. Omdat hiervoor meer informatie nodig is over in hoeverre gemeenten op de hoogte zijn van wet- en regelgeving, grensoverschrijdende mogelijkheden gebruiken en een focus op Europa in hun organisatie hebben, dienen de subvragen hier antwoord op te geven. Zodoende wordt het raamwerk gebruikt dat vervolgens gebruikt kan worden om verbanden te analyseren en de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. De thesis is voornamelijk gericht op de *kansen* die Europa biedt, vandaar dat het wetgevingsaspect niet in een deelvraag vertegenwoordigd is. Het wordt desalniettemin voor de volledigheid wel meegenomen in het onderzoek.

De subvragen zijn:

“In hoeverre zijn de Nederlandse gemeenten intern op Europa georganiseerd?”

“In hoeverre gebruiken de Nederlandse gemeenten de kansen die Europa biedt met betrekking tot het delen van kennis in grensoverschrijdende samenwerking?”

“In hoeverre gebruiken de Nederlandse gemeenten de kansen die Europa biedt voor subsidiemogelijkheden?”

“Welke succesfactoren voor het zo optimaal mogelijk gebruiken van Europese subsidiemogelijkheden kunnen onderscheiden worden?”

#### **1.4 Methodologie**

In deze paragraaf wordt de onderzoeksmethodologie toegelicht. Door een bepaalde soort dataverzameling te gebruiken zijn de benodigde gegevens voor dit onderzoek verkregen. Welke methoden dit zijn zullen in dit hoofdstuk nader toegelicht worden, alsmede wordt de onderbouwing voor het kiezen van deze methoden gegeven. Verder zal nog aandacht besteed worden aan het sample dat gekozen is en de manier van analyse die toegepast wordt.

##### **1.4.1 Methoden van onderzoek en onderbouwing**

Na zorgvuldige afweging is besloten een cross-sectioneel onderzoek uit te voeren. Dit type onderzoek past het best bij deze onderzoeksvraag, die beschrijvend van aard is. De keuze voor een cross-sectioneel onderzoek is genomen nadat besloten is om gebruik te maken van data die vergaard wordt op één specifiek moment in de tijd binnen een bepaalde populatie. Er is bewust niet gekozen voor een statistisch onderzoek omdat dit in het kader van deze opdracht en in dit onderzoeksveld geen overduidelijke meerwaarde heeft wanneer het afgezet wordt tegen de extra tijd die het doen van een dergelijk onderzoek vergt. In dit onderzoek is gekozen voor een mix van kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling. De kwantitatieve dataverzameling vindt plaats door gebruik te maken van online surveys. In deze online surveys worden ambtenaren van de vijfendertig centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's gevraagd naar de mate waarin hun gemeente gebruikmaakt van Europese subsidiemogelijkheden uit de structuur- en investeringsfondsen. Om een analyse van de resultaten van deze surveys te kunnen maken worden zij ook gevraagd in hoeverre zij intern op Europa georganiseerd zijn, voldoen aan wet- en regelgeving en gebruikmaken van grensoverschrijdende samenwerking; de overige pijlers van de 'Europaproof'-structuur.

Door gebruik te maken van een online surveytool is de participatiedrempel zo laag mogelijk gehouden. De vragen zijn zo opgesteld dat het overgrote merendeel meerkeuzevragen betreft en zodoende de tijd die voor het invullen vereist is, beperkt wordt tot vijftien tot twintig minuten. De kwalitatieve component bestaat uit het voeren van telefoongesprekken of gesprekken op locatie bij een aantal centrumgemeenten. Door het voeren van gesprekken met gemeenteambtenaren die mijn survey hebben ingevuld wordt meer informatie verkregen over de achtergronden van bepaalde reacties. Natuurlijk zijn de vragen in de survey ook zo opgesteld dat enige achtergrondinformatie al ingegeven dient te worden, maar diep ingaan op bepaalde aspecten is in een dergelijke survey die voor elke centrumgemeente te beantwoorden moet zijn, niet mogelijk. Door toelichting over bepaalde antwoorden te vragen kan een inhoudelijk waardevoller analyse gemaakt worden.

Om de geschiktheid en duidelijkheid van de vragen die in de survey gesteld worden te testen, is besloten om een pilot van de vragenlijst uit te voeren bij de gemeente Emmen. Naar aanleiding van deze pilot is een aantal vragen aangepast zodat de vragenlijst optimaal aansluit bij de vraagstelling van het onderzoek. De officiële survey is ingevuld door een andere medewerker van de gemeente Emmen, om zodoende de interne validiteit van het onderzoek te waarborgen.

Het sample van 35 centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's is getrokken uit een populatie van 393 gemeenten (CBS, 2015). Er is geen sprake geweest van random selectie, aangezien de vijftientig centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's een vast aantal gemeenten betreft.

Voorafgaand aan het onderzoek is besloten in het onderzoek geen statistische analyse van de gegevens te gaan uitvoeren. Ondanks dat de interne validiteit van het onderzoek zeker zou vergroten, zou het ook een forse werklast met zich meebrengen die binnen het gestelde tijdsbestek niet gedragen zou kunnen worden. Natuurlijk doet dit afbreuk aan de mate van overtuiging waarmee de resultaten en conclusies van dit onderzoek gepresenteerd gaan worden, het is echter in dit onderzoeksveld niet onoverkomelijk om de statistische analyse achterwege te laten en conclusies op basis van percentuele en tekstuele gegevens te trekken.

#### 1.4.2 Analyse

Voorafgaand aan de analyse worden de geënkquêteerde gemeenten onderverdeeld in drie categorieën: *klein*, *middelgroot* en *groot*. Deze onderverdeling zal op basis van inwonertal op 1 januari 2015, gemaakt worden met behulp van gegevens van het CBS. Analyse op basis van de gegevens zal gemaakt worden met behulp van het 'Europaproof'-raamwerk. Door allereerst te inventariseren in welke mate de geënkquêteerde gemeenten gebruikmaken van de subsidiemogelijkheden die de EU biedt, worden de basisgegevens beschikbaar voor analyse. Vervolgens zal gekeken worden hoe de gemeenten 'scoren' op de verschillende onderdelen (i.e. factoren) van het Europaproof-raamwerk. De mate waarin de subsidiemogelijkheden gebruikt worden en de 'score' op de factoren van het Europaproof-raamwerk worden gebruikt om conclusies te kunnen trekken over verbanden tussen de twee. Op basis van deze analyse kan de hoofdvraag beantwoord worden.

### **1.5 Lokale en regionale dimensie van EU-beleid en subsidies**

Sinds de eerste keer dat er overtuigende Europese aandacht was voor het regionale aspect van de EU in 1986, heeft het regionale en lokale beleidsveld steeds meer aandacht gekregen vanuit Brussel. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap stelde in artikel 130a: “In particular the Community shall aim at reducing disparities between the various regions and the backwardness of least-favoured regions” (Kiers, 2014, p. 10). Er moest dus gewerkt worden aan het terugdringen van de verschillen tussen de regio’s, met aandacht voor achtergebleven regio’s. Het Verdrag van Maastricht van 1992 leidde tot een vergroot budget voor regionale doeleinden. In de vroege jaren negentig werd, op initiatief van de EU, op nationaal niveau nagedacht over het vergroten van de invloed van provincies, gemeenten en regionale partnerschappen op verschillende beleidsterreinen (Vries & Wiersma, 1990, p. 29). Het Verdrag van Lissabon intensifieerde de relatie tussen het nationale (en het EU-) beleid en gedecentraliseerde overheden. Vastgelegd in het verdrag over de werking van de Europese Unie<sup>4</sup> is dat de commissie, voordat zij overgaat tot het voorstellen van wetgeving, intensief moet raadplegen aan en de regionale en lokale dimensie aandacht dient te schenken.

Het concept van Multilevel governance (MLG) wordt gezien als een belangrijk concept voor het verklaren van de immer uitbreidende aandacht voor de regionale en lokale dimensie. “European integration is a polity creating process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government – subnational, national and supranational” (Marks *et al.*, 1996, p. 342). De auteurs vestigen hier de aandacht op de inrichting van de staat, waarbij de verschillende niveaus die binnen onze bestuurlijke samenleving geïdentificeerd kunnen worden, het ontwerpen van beleid en de autoriteit delen binnen deze verschillende lagen. Deze interactie tussen actoren op supranationaal, nationaal en gedecentraliseerd niveau, wordt belangrijk geacht voor beleidsvorming in Europa en voor Europese integratie (cf. Hooghe, 1996(b); Marks *et al.*, 1996). Ondanks het feit dat de zojuist genoemde auteurs de importantie van MLG benadrukken, leidt het begrip en de toepassing ervan ook tot kritiek. De Rooij (2002) geeft aan dat MLG alleen subnationale mobilisatie beschrijft, maar geen heldere verklaring geeft voor de processen. Deze mening wordt versterkt door Jeffery (2000), die de nadruk legt op ‘intra-staatfactoren’, die de huidige opvattingen over MLG aan kunnen vullen om zodoende tot een beter framework voor het begrijpen van subnationale motivatie te kunnen komen. Daarnaast geeft Jeffery (2000) aan dat in een MLG-systeem, de impact van de EU op de lokale overheid kan variëren tussen gemeenten. Dit kan een indicatie geven voor mogelijke verschillen in de mate waarin centrumgemeenten van de werkgelegenheidsregio’s ‘Europaproof’ zijn. Verderop in deze thesis zal meer uitgebreid aandacht besteed worden aan het concept Multilevel governance.

In de praktijk lijkt de relatie tussen gedecentraliseerde overheden en de Europese Unie vooral gebaseerd op financiële gronden (De Rooij, 2002; PBLQ, 2012). Door het maken van beleidsplannen kunnen gedecentraliseerde overheden in Nederland uitleggen hoe zij hun regionale economie willen verbeteren met fondsen vanuit de Europese Unie. Om te voorkomen dat gemeenten geld aanvragen puur en alleen om financiële armslag te verkrijgen, heeft de EU het vereiste van cofinanciering ingesteld. Een significant deel van het vereiste bedrag moet door de gemeente zelf, de provincie, het rijk of overige (private) partners bijgelegd worden (De Rooij, 2002; Van Gerven *et al.*, 2014).

---

<sup>4</sup> Artikel 2 (protocol nr.2).

Normaliter voorziet de EU in de financiering van ongeveer vijftig tot vijftachtig procent. Dit is afhankelijk van het doel van het project en het ontwikkelingsniveau van een bepaalde regio of bepaald land (Bouvet & Dall'Erba, 2010). Het is interessant om de verschillen in doelen van betrokken actoren te zien; daar waar de EU de verschillen in welvaart tussen de verschillende regio's wil verkleinen, willen de gedecentraliseerde overheden veelal hun regionale economie verbeteren, zelfs als deze volgens de maatstaven van de EU helemaal niet slecht is (Kiers, 2014, p. 7). De argumentatie van Graziano *et al.* (2011) komt overeen met de redenering van Kiers (2014). Zij geven aan dat de EU-middelen zo geherdefinieerd en aangepast worden, dat zij uiteindelijk in de beleidsplannen van de provincie of gemeente passen.

### **1.6 Arbeidsmarktregio's en centrumgemeenten**

Allereerst volgt nu een definitie en beschrijving van de term 'arbeidsmarktregio's. Wat karakteriseert een arbeidsmarkt en haar regio? Hierin kunnen twee benaderingswijzen onderscheiden worden volgens het OECD (2000, p.34). In de ene wordt de definitie van een arbeidsmarkt gezien als een homogeen gebied waarin doorsnee arbeidsmarktkenmerken gedeeld worden. De tweede definitie is: "a nodal area, the boundaries of which are traced with the goal of containing the inter-relations between its constituent entities" (OECD, *ibid.*). Het gaat in deze definitie om een afgebakend gebied, waarbij de grenzen worden gemerkt door het doel om de relaties tussen de actoren zo goed mogelijk te behouden. Internationale kenmerken van deze arbeidsmarkten zijn de Zônes d'emploi in Frankrijk, de Travel-To-Work-Areas in het Verenigd Koninkrijk, de Sistemi Locali del Lavoro in Italië en de Economic Areas in de Verenigde Staten (OECD, 2000). In Nederland kennen we vijfendertig arbeidsmarktregio's, waaruit gemeenten en het UWV diensten voor werkgevers en werknemers aanbieden. In de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, waarin wetten en regelingen staan die betrekking hebben op de samenwerking tussen gedecentraliseerde overheden, wordt de wettelijke grondslag voor het oprichten van een 'centrumgemeente' gegeven (artikel 8 lid 3 WGR). Een, meestal de grootste, gemeente in een bepaalde regio wordt dan aangemerkt als centrumgemeente. Deze centrumgemeente is wettelijk bevoegd om taken namens de andere deelnemende gemeente uit te voeren (IPO, 2009). In de nieuwe programmaperiode van de EU (2014 – 2020) zijn deze centrumgemeenten verantwoordelijk voor het aanvragen van subsidies uit het Europees Sociaal Fonds (actieve inclusie). Voorheen konden alle gemeenten afzonderlijk aanspraak maken op en het verzoek indienen voor gelden uit dit fonds. In deze nieuwe programmaperiode zijn het dus alleen de centrumgemeenten die, als vertegenwoordigers van hun regio, deze subsidies aan mogen vragen (Agentschap van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2013; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014). De term 'centrumgemeente van de arbeidsmarktregio' wordt in deze thesis veelvuldig gebruikt. Met de bovenstaande uitleg zal het voor iedere lezer duidelijk zijn wat de inhoud van deze term is en welke rol zij spelen in mijn onderzoek.

In dit onderzoek vormen de vijfendertig centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's de onderzoekseenheid. Er is gekozen voor deze vijfendertig gemeenten om verschillende redenen. De eerste reden is dat vijfendertig gemeenten een goed afgebakende eenheid is als sample voor een masterthesis. Ten tweede betreft het hier veelal de grootste gemeente van een bepaalde regio. Zodoende is de kans het grootst dat zij op enige manier met Europa verbonden zijn en informatie kunnen verstrekken die van belang is voor mijn onderzoek. Jong (2006) bevestigt in haar onderzoek dat relatief grote gemeenten meer op Europa gericht zijn. Kleinere gemeenten waren minder

enthousiast over het aanvragen van EU-subsidies aangezien de kosten voor het aanvragen van deze subsidies normaliter de baten ver overschrijden. Als derde en laatste argument voer ik aan dat deze centrumgemeenten sinds de nieuwe aanvraagperiode voor gelden uit het Europees Sociaal Fonds als enige gemeente uit hun regio subsidies uit dit fonds mogen aanvragen. Dat betekent dat zij een sleutelrol spelen in het verkrijgen van (een deel van de beschikbare) Europese subsidies voor hun regio.

Voor de komende zes jaar heeft de Europese Unie een nieuw programma gelanceerd. De vijfendertig centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's zullen een belangrijke rol spelen in het aanvragen van subsidiemogelijkheden. Daarnaast zullen zij, in mindere mate in de rol van centrumgemeente maar meer als gemeente op zich, zich moeten conformeren aan eventuele nieuwe regels en beleidsmaatregelen van de EU. Door hun nieuwe rol als aanvrager van ESF-subsidies moeten de centrumgemeenten intensief samenwerken met de andere gemeenten binnen hun arbeidsmarktregio's om gezamenlijk tot een subsidieaanvraag te komen. In Nederland is het Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor het verzamelen van de aangevraagde subsidies en het verstrekken van deze subsidies wanneer de aanvraag is goedgekeurd. Met de nieuwe regelgeving vanuit de EU voor de komende zes jaar mogen slechts twee verzoeken per regio worden ingediend (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014).

### **1.7 Leeswijzer**

In deze paragraaf wordt kort aangegeven hoe de rest van de thesis opgebouwd is. Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk twee aandacht besteed worden aan het concept Europeanisering. In dit hoofdstuk zal er ook aandacht zijn voor een nadere duiding van het begrip Multilevel governance. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie het begrip 'Europaproof' ontleed. De regelgeving en de samenwerkingsvormen worden benoemd en daarnaast is er aandacht voor het onderdeel subsidies, waarin aangegeven wordt van welke subsidies Nederlandse gemeenten gebruik kunnen maken. In hoofdstuk vier worden daarna deze subsidies, beschikbaar vanuit de Structuur- en Investeringsfondsen, stuk voor stuk behandeld. Er zal worden aangegeven hoe deze fondsen zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld, op welke manier zij bereikbaar zijn voor Nederlandse gemeenten en wat de doelstellingen van deze subsidies zijn. In hoofdstuk vijf worden de resultaten van de surveys en de interviews met betrokken bestuurders toegelicht en geanalyseerd. In hoofdstuk zes wordt vervolgens antwoord gegeven op de onderzoeksvragen en zullen conclusies worden getrokken. Tenslotte worden in hoofdstuk zeven de beperkingen van dit onderzoek besproken en worden voorstellen gedaan voor verder onderzoek. Daarna volgt nog een nawoord en worden de gebruikte bronnen opgesomd. In de bijlagen treft u achtergrondinformatie over de indeling en de historie van de EU aan, alsmede kunt u hier de uitgeschreven vragenlijst nalezen. Tenslotte volgt een uitgebreide Engelstalige samenvatting van dit onderzoek.

## Hoofdstuk 2: Europeanisering

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het begrip Europeanisering uitgelegd en wordt nadruk gelegd op de Europeanisering van lokale overheden de afgelopen jaren. De inhoud van het begrip Europeanisering is van belang voor dit onderzoek omdat het een mooie achterliggende structuur biedt voor de analyse van bepaalde trends die zich de afgelopen decennia hebben afgetekend. Europa en de EU hebben deze decennia fors aan belang gewonnen, vandaar dat Europa en de EU een steeds grotere rol zijn gaan vormen in (lokale) besluitvorming. In deze paragraaf volgt er een meer uitgebreide beantwoording van de vraag wat Europeanisering is en hoe dit concept van belang is voor dit onderzoek, vervolgens komt de 'ladder van Europeanisering' aan bod en wordt het begrip 'policy misfit' toegelicht. Vervolgens worden de 'fasen van Europeanisering' van Van Schendelen besproken en wordt het begrip 'Multilevel governance' behandeld.

### 2.2 Europeanisering

In de afgelopen twee decennia kan een groeiende focus op 'Europeanisering' van lokale overheden onderscheiden worden in zowel de literatuur op dit gebied als in de documenten van de (gedecentraliseerde) overheidsinstellingen. Featherstone (2003, p. 3) geeft de volgende, weinig complexe, definitie van Europeanisering: "[...] minimally, Europeanization involves a response to the politics of the European Union". Simpel gezegd, is Europeanisering dus op zijn minst een reactie op de politiek van de EU. John (2000, p. 882) geeft in zijn artikel *The Europeanization of sub-national governance* de volgende definitie:

a more fundamental transformation that goes beyond short-term institutional behaviour, whereby local policy-making becomes an aspect of the EU, and European ideas and practices become transferred to the core of local decision-making

Volgens John is het dus een fundamentele transformatie, waarbij het lokale beleidsvormingsproces een deel van de EU wordt en Europese ideeën en praktijken de kern van lokale besluitvorming gaan vormen. Radaelli (2003, p.30) stelt:

the concept of Europeanization refers to: Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies

Hij legt de nadruk meer op verschillende processen: het bouwen, verspreiden en institutionaliseren van formele en informele regels, manieren om dingen te doen en gedeelde waarden en normen, die eerst gedefinieerd en ingebed worden in het EU-beleid en de EU-politiek en vervolgens op het lokale niveau doorgevoerd worden.

Ondanks deze typologieën, bestaat er volgens Olsen (2002) nog geen volledige en gedeelde definitie van dit concept. Dit komt volgens hem voornamelijk doordat definities vaak gebonden zijn aan een artikel of een hoofdstuk uit een boek. Zodoende heeft de term 'Europeanisering' geen

heldere, precieze of stabiele betekenis (Olsen, 2002, p. 921). Het zou, volgens Olsens (2002) redentie, moeten gaan om de mate waarin de term gebruikt kan worden om bijvoorbeeld een betere indruk te krijgen van de impact en de ontwikkeling van een Europees systeem van governance in plaats van wat de term nou precies inhoudt.

De mate waarin lokale overheden geëuropeaniseerd zijn, is afhankelijk van vele verschillende factoren. Enkele factoren zijn bijvoorbeeld het aantal betrokken partijen, een schatting van de kansen die Europa biedt, beleidsprioriteiten en de mate waarin ambtenaren bekend zijn met Europa (ROB, 2013). Van Gerven *et al.* (2014) stellen dat al het beleid dat in de lidstaten gemaakt wordt, beïnvloed wordt door Europa en zodoende onderhevig is aan Europeanisering. Volgens Graziano *et al.* (2011) wordt de mate waarin gebruikgemaakt wordt van de kansen die Europa biedt, beïnvloed door de mate waarin politieke besluitvormers, nationaal gezien, voor of tegen meer invloed vanuit Europa zijn. Tussen 1981 en 2000 besloeg, volgens Featherstone (2003, p. 6), 11,2 procent van alle gepubliceerde artikelen met het onderwerp Europeanisering de lokale dimensie van dit begrip (Sturm & Dieringer, 2005). Volgens laatstgenoemde auteurs (Sturm & Dieringer, *ibid.*) heeft sedertdien deze lokale, regionale dimensie van Europeanisering steeds meer aandacht gekregen. Ondanks de positieve invloed die de Europeanisering op de lokale dimensie van beleid kan hebben, brengt het ook problemen met zich mee. De EU kan op lokaal niveau worden gezien als een 'ver-van-mijn-bed-show' en een gebrek aan kennis over hoe de EU werkt, leidt meer dan eens tot het negeren van de EU en de mogelijkheden die zij gemeenten biedt (Witte, 2011).

### **2.3. 'Ladder' van Europeanisering**

Volgens John (1994; 2001) kan het proces van Europeanisering van lokale overheden gezien worden als "a stepped set of activities with sub-national and regional authorities gradually ascending a ladder" (John, 2001, p. 72). Wanneer subnationale en regionale overheden bepaalde activiteiten binnen hun organisaties uitvoeren die op enige wijze zorgen voor een grotere verwevenheid met de EU, stijgen zij op de 'ladder' van Europeanisering.

|                    |                        |         |   |                                                                               |
|--------------------|------------------------|---------|---|-------------------------------------------------------------------------------|
| Fully Europeanised |                        |         | I | Making the city's policies more 'European'                                    |
|                    |                        |         | H | Advising & lobbying the EU on implementation & policy issues                  |
|                    |                        |         | G | Participating in EU international networks and co-operating in joint projects |
|                    | Networking             |         | F | Linking with other local organizations participating in the EU                |
|                    |                        |         | E | Facilitating economic regeneration (through D)                                |
|                    |                        |         | D | Maximizing EU grants                                                          |
|                    | Financially orientated |         | C | Communicating to the private sector and the public                            |
|                    |                        |         | B | Managing European information                                                 |
|                    |                        |         | A | Responding to EU directives and regulations                                   |
|                    |                        | Minimal |   |                                                                               |

Figuur 1: De ladder van Europeanisering volgens John (1994)(afkomstig van Wolffhardt, 2005).

Bovenstaande figuur geeft deze ladder weer. In Johns (1994) versie staat helemaal bovenaan (onder I) “making the council’s policies more European”, in dit schema is het door Wolffhardt (2005, p. 163) vervangen door “making the city’s policies more European” omdat, zo argumenteert hij, het bestuur van een gemeente of regio vaak meer dimensies kent dan alleen de gemeenteraad.

De ladder begint op *minimal*. De EU wordt vaak gezien als een orgaan dat veel wetten en regels oplegt aan haar lidstaten, die direct of indirect ook uitwerking hebben op subnationale overheden. Wanneer een subnationale overheid de trede *minimal* op de ladder van Europeanisering bereikt heeft, doen zij alleen hetgeen nodig is om te voldoen aan de Europese eisen. Zij zien de EU nog slechts als een barrière. Er wordt voldaan aan Europese wet- en regelgeving, maar alleen omdat dit vanuit hoger hand opgelegd is.

In een volgende fase, *financially oriented*, gaan gedecentraliseerde overheden zich richten op de financiële mogelijkheden die de EU biedt. De focus is dus hier verlegd van voldoen aan de eisen van de EU naar het ontdekken van de financiële mogelijkheden. Volgens John (2001, p. 67) is dit het voornaamste doel van lokale autoriteiten. Hij stelt dat iedere beleidsinstelling alert wordt wanneer er geld beschikbaar is, en dat dit voor velen het belangrijkste motief voor interesse in Europese zaken is. Het brengt natuurlijk wel lasten met zich mee, het aanvragen van subsidies kost tijd, kennis en geld. Door gemeenten moet dus goed worden gekeken of de lasten van de investering opwegen tegen de baten van het verkrijgen van een subsidie. Daarnaast zijn er administratieve lasten die een dergelijke aanvraag kenmerken. Van Gerven *et al.* (2014) stellen dan ook dat de administratieve lasten door veel gemeenteambtenaren als zeer hoog worden beschouwd en deze mogelijk belemmering vormen voor het aanvragen van een subsidie.

Deels gestimuleerd door de gelden die vanuit de EU beschikbaar zijn, mengen veel gemeenten zich ook in allerlei soorten netwerken en samenwerkingsmogelijkheden. Volgens John is dit de *networking*-fase van Europeanisering. Church & Reid (2002, p. 7) stellen dat: “clearly the growing involvement of local government in cross-border collaboration has in part been motivated by the availability of EC funds”. Het is volgens deze auteurs duidelijk dat de betrokkenheid van lokale bestuurders bij grensoverschrijdende samenwerking deels gebaseerd is op de beschikbaarheid van Europese fondsen. Desalniettemin stellen Van Bever, Reynaert & Steyvers (2009, p. 12) dat besluiten tot het deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerking niet alleen inkomstengebonden is. Ook de mogelijkheden die het biedt voor het uitwisselen van kennis en informatie is een belangrijke factor.

Door de grensoverschrijdende samenwerking en het gezamenlijk opstellen en naleven van (EU-gerelateerde) doelen, komt de volgende en tevens laatste stap op de ladder van Europeanisering voor lokale overheden in zicht. De laatste tred is *fully Europeanized* en wordt bereikt nadat er vanuit de lokale overheden een groeiende interesse is voor het Europese beleidsveld en wanneer zij hun invloed op de EU willen vergroten. In deze fase wordt het belang van Europa niet alleen op waarde geschat, de lokale overheden proberen Europees beleid en hun eigen beleid zo goed mogelijk te verenigen. Dit is de laatste stap en wordt door De Rooij (2002, p. 453) ‘organizational adaptation’ genoemd. De organisatie past zich aan op Europa en het gemeentebestuur is sterk gerelateerd aan het Europees beleid.

## **2.4 Policy misfit**

Ondanks het feit dat de publieke opinie zeker belangrijk is in EU-gebaseerde beleidsvormingsprocessen, is de mening van politieke beleidsmakers onlosmakelijk verbonden met de manier waarop de relatie met de EU vormgegeven wordt (Graziano *et al.*, 2011). Daarnaast is de zogenoemde ‘policy fit’ van belang. Deze ‘policy fit’, of in het Nederlands vertaald ‘beleidspasvorm’, wordt door Van Gerven *et al.* (2014) als ‘goodness of fit’ aangemerkt en op de volgende manier beschreven: “The lower the compatibility (or the greater the misfit) between European and domestic processes, policies, and institutions, the higher the adaptational (*sic*) pressure, and thus likelihood of domestic change” (Van Gerven *et al.*, 2014, p. 511). Hoe groter de ‘misfit’, dus hoe groter het verschil tussen het nationale beleid, nationale instituties en processen en het EU-beleid, de EU instellingen en EU-processen, hoe groter de druk om zich aan te passen aan de EU. Dit genereert zodoende een grotere kans op binnenlandse veranderingen. Sturm & Dieringer (2005) verwijzen in dit verband naar de zogenoemde ‘misfit hypothese’. Volgens deze auteurs kan er aangenomen worden dat een ‘misfit-situatie’ een noodzakelijke maar niet voldoende assumptie voor Europeanisering is. De auteurs geven vervolgens aan dat deze stelling de nodige kritiek oproept. Verderop in het artikel stellen Sturm & Dieringer (2005, p. 285) dat lokale tegenwerking een belangrijke reactie op Europese inmenging in het lokale beleid is. Als voorbeeld noemen zij het ontstaan van lokale actiegroepen, die de onverenigbaarheid van de Europese inmenging en de lokale en regionale tradities onderstrepen. Het resultaat is dat gemeenten zich zullen verenigen met regels vanuit Brussel, maar deze worden gezien als holle omhulsels die vervolgens gevuld worden met de oude regionale inhoud.

## **2.5 Fasen van Europeanisering**

Naast de 'ladder' van John, zoals hierboven beschreven, is er nog een ander soort 'ladder' die exact hetzelfde meet. Om de interne validiteit van dit onderzoek zo goed mogelijk te waarborgen wordt ook aan deze manier van het meten van de mate van Europeanisering aandacht besteed. Volgens Van Schendelen (2004), zijn er vier fasen van Europeanisering die onderscheiden kunnen worden:

1. Basale informatieverzameling
2. Kennisverwerking en –bewerking
3. Het verinnerlijken in de organisatie
4. Gebruikmaken van de kansen en mogelijkheden die Europa biedt

Deze verschillende fasen kunnen gelezen worden als een soort ladder. Het begint bij basale informatieverzameling en eindigt bij het gebruikmaken van de kansen en mogelijkheden die Europa biedt. In vergelijking met de 'ladder' van John (1994), is de opbouw wel anders. Het verinnerlijken in de organisatie wordt door John gezien als de hoogste tred op de ladder (making the city's policies more 'European'), terwijl Van Schendelen dit onder het gebruikmaken van de kansen en mogelijkheden die Europa biedt plaatst. John plaatst op zijn beurt weer het gebruikmaken van de kansen en mogelijkheden op de treden twee en drie van zijn ladder (Financially oriented & Networking). Vanwege het feit dat de ladder van John in de literatuur relatief breed draagvlak heeft (cf. Marks, Haesly & Mbaye, 2002; Guderjan, 2012) en mijns inziens een beter verklaarbaar en inhoudelijk waardevoller beeld geeft van 'de weg naar Europeanisering' voor gemeenten, wordt aan John's 'ladder' meer belang gehecht dan aan deze 'faseverdeling' van Van Schendelen.

## **2.6 Multilevel governance**

De afgelopen decennia hebben zich vele veranderingen binnen Europa voorgedaan. Een keerpunt was bijvoorbeeld de Europese Akte (1986), waarin werd besloten om barrières tussen lidstaten op het gebied van handel en het vrije verkeer van personen op te heffen en gekwalificeerde meerderheidsstemming werd ingevoerd voor de Europese Raad. Daarnaast zorgde de hervorming van de Structurele Fondsen in 1988 voor meer nadruk op partnerschap en coördinatie, waardoor regels voor het gedeelde management van deze fondsen in het leven geroepen moesten worden (Stephenson, 2013). In het verdrag van Maastricht (1992) werd de gekwalificeerde meerderheidsstemming over meer onderwerpen uitgebreid en werd een beslissingsprocedure ingevoerd waarbij zowel de Raad als het Parlement akkoord moeten gaan met voorgestelde wetgeving en zodoende een vetomogelijkheid ingevoerd werd (Hooghe & Marks, 2001).

Door deze nieuwe beleidsprincipes, wetgevingsprocedures en Europese beïnvloeding op nationaal beleid, veranderde de relatie tussen lidstaten en de Europese Unie. Wat betekent dit voor de autonomie van de verschillende staten? Wordt deze aangetast? Zo ja, welke structuur is in opkomst en tekenend voor deze nieuwe relatie? Deze vragen worden door onderzoekers op dit terrein op verschillende manieren aangevlogen. Heel duidelijk komen twee 'stromingen' in de literatuur naar voren: *de Staatcentrische benadering* en *de Multilevel-governance-benadering*.

Het concept *Multilevel governance* wordt geïntroduceerd door Marks (1993) en wordt enkele jaren later uitvoerig beschreven door de auteurs van een van de meest invloedrijke artikelen op dit terrein: *European Integration from the 1980's: State-centric v. Multi-level governance* (Marks, Hooghe & Blank, 1996). Zij zoomen in op consequenties van de steeds groter wordende invloed van de Europese Unie op de autonomie van de lidstaten. De inwerkingtreding van de Europese Akte in 1986, welke de invloed van de EU op haar lidstaten vergrootte, werd versterkt door het verdrag van Maastricht in 1992 waardoor meer bevoegdheden voor de Raad en het Europees Parlement aan de reeds bestaande taken toegevoegd werden. Twee verschillende benaderingen worden toegelicht die beide een verschillende verhouding tussen de staat en de Europese Unie weergeven. De kernassumptie van de *Staatcentrische benadering* is dat de autonomie van de staat gewaarborgd is tegen, en zelfs versterkt wordt door, het EU-lidmaatschap (cf. Milward, 1992; Mann, 1993). De supranationale overheden hebben als voornaamste taak de lidstaten te ondersteunen door te voorzien in informatie die anders niet zo snel en makkelijk beschikbaar was geweest. Beleidsuitkomsten reflecteren de belangen en de relatieve macht van de lidstaten, supranationale actoren zelf hebben weinig inbreng (Marks, Hooghe & Blank, 1996). Collectieve besluitvorming kan altijd tegen worden gehouden omdat volgens de theorie van de staatcentrische benadering belangrijke besluitvorming unaniem aangenomen moet worden. Hierdoor kunnen staten individuele en collectieve controle over besluitvormingsprocessen en de uitkomsten hiervan houden (Marks *et al.*, 1996). Sommige overheden hebben niet de mogelijkheden om in de mate waarin zij graag zouden willen te integreren in Europa en het Europese beleidsproces, daarentegen wordt geen staat gedwongen om meer medewerking te verlenen dan zij eigenlijk wil. De binnenlandse politieke belangen spelen in het Europese speelveld ook een belangrijke rol, zij vormen naast de afgevaardigden van alle landen een belangengroep die terdege invloed uit wil oefenen op het Europese beleid. Volgens de staatcentrische benadering worden de afgevaardigden van alle landen beïnvloed door de politieke belangen die binnen de verschillende lidstaten bestaan en de afgevaardigden worden in hun handelen beperkt door deze belangen. Zij moeten deze belangen op Europees niveau vertegenwoordigen (Marks *et al.*, 1996).

Het concept *Multilevel governance* (MLG) behelst de assumptie dat Europese integratie een staatsinrichtend proces is, waarbij autoriteit en het beleidsproces worden gedeeld op verschillende niveaus: subnationaal, nationaal en supranationaal (cf. Marks, 1992; Hooghe, 1996(a); Marks, Hooghe & Blank, 1996). MLG biedt een conceptueel raamwerk voor het bestuderen van het Europese, regionale (cohesie)beleid (Bache, 1998) en speelt een sleutelrol in de transformatie van 'government' naar 'governance' en zelfs 'metagovernance' (Jessop, 2004). Stephenson (2013) stelt dat de benadering gebruikt wordt om een versimpelde weergave van een pluralistische manier van beleid maken weer te geven, waarin verschillende actoren, op verschillende politieke niveaus – van supranationaal tot subnationaal en lokaal – deelnemen. Staten hebben volgens voorvechters van deze zienswijze controle ingeleverd. De plaats van de politieke controle is verplaatst van nationaal naar subnationaal niveau. Door collectieve besluitvorming tussen staten is de staatssoevereiniteit verdund (Marks *et al.*, 1996). Stephenson (2013) stelt dat de nadruk van het centrale naar het decentrale niveau is verlegd, dat het centrale machtscentrum ontrafeld is en zich uitspreidt over lokale en regionale actoren die een spin in het Europese web zijn. Volgens Marks *et al.* (1996) is het echter niet zo dat de benadering het standpunt van de staatscentristische zienswijze – de staat is een erg belangrijke, zo niet de meest belangrijke factor in het Europees speelveld – direct verwerpt, zij wijzen daarentegen wel op het feit dat besluitvormingscompetenties gedeeld worden door actoren

op verschillende niveaus en niet gemonopoliseerd zijn op het nationale niveau. Deze actoren zijn zeer verschillend – zij verschillen immers in nationaliteit en ligging – maar hetgeen hen samenbrengt en het meest belangrijke is, is dat zij de verschillende niveaus koppelen door samenwerking. Op deze manier ontstaat een wederzijdse afhankelijkheid doordat beleidsstructuren en –processen verweven worden (Stephenson, 2013, p. 817). Supranationale instituties, voornamelijk de Europese Commissie, het Europees Hof en het Europees Parlement, hebben een significante rol in het besluitvormingsproces (Markt *et al.*, 1996). Volgens de MLG-benadering spelen de verschillende staatsvertegenwoordigers een belangrijke rol, maar mag de rol van de supranationale, i.e. Europese, actoren niet onderschat worden in het Europese besluitvormingsproces.

Daarnaast kent het collectieve besluitvormingsproces volgens de Multilevel-governance-benadering wel degelijk winnaars en verliezers. Bij het maken van collectieve afspraken, vooral met betrekking tot regels die binnen de gehele EU toegepast dienen te worden (bijvoorbeeld harmonisatie van regels omtrent productstandaarden, arbeidsomstandigheden etc.), zijn er onmiskenbaar staten die de uitkomst als positief en staten die de uitkomst als negatief ervaren (Marks *et al.*, 1996).

Ten derde, reflecterend op het onderscheid dat in de staatscentrische benadering wordt gegeven, stellen de voorstanders van de Multilevel-governance-benadering dat de Europese politieke arena's onderling verbonden zijn in plaats van alleen nationaal. Zij geven aan dat de verschillende nationale politieke belangen zeker een rol spelen, maar zien de subnationale actoren niet exclusief in een nationaal politiek domein genesteld. In plaats daarvan zien zij een plek voor deze subnationale actoren in het internationale speelveld, waar transnationale samenwerking een prominente plek heeft. Het onderscheid tussen binnenlandse en internationale politiek wordt door de voorstanders van deze benadering verworpen. Zij stellen dat staten een integrale en machtige speler binnen het Europese beleidskader zijn, maar dat zij inmiddels controle over activiteiten die in hun territoriale gebied plaatsvinden, delen in plaats van monopoliseren (Marks *et al.*, 1996).

Hooghe & Marks (2001) stellen dat er door de beperkte vetomogelijkheid van de lidstaten, in combinatie met de afbrokkeling van de collectieve overheidsinvloed door de Raad, wel degelijk sprake is van een afname van de staatssoevereiniteit. In de Raad worden besluiten genomen door een gekwalificeerde meerderheid, hetgeen de invloed op Europese besluitvorming uitgeoefend door de deelnemende landen fors verkleint in vergelijking met een vetosysteem.

Stephenson (2013) geeft een indruk van de invloed van MLG over de afgelopen twee decennia. Hij stelt dat MLG door verschillende instanties (zeker regionaal en lokaal) gezien werd als een bron van mogelijkheden, terwijl het door anderen beschouwd werd als een verlies van macht en invloed dat tot potentiële conflicten kan leiden. Uiteindelijk leidt het tot strategieën waarbij lagere bestuurlijke niveaus hun institutionele- en onderhandelingscapaciteiten gebruiken om invloed uit te oefenen op besluitvorming (Stephenson, 2013, p. 821). MLG is een veelgebruikte analysemethode voor het analyseren van institutionele besluitvorming in de implementatie van structurele fondsen in het Europese cohesiebeleid. Het is zelfs als officiële methode opgenomen door het Comité van de Regio's, waarbij het gezien wordt als een goede tool voor gecoördineerde actie door supranationale autoriteiten met nationale, regionale en lokale actoren, gericht op het opstellen en vervolgens implementeren van EU-beleid (Warleigh, 1999). De Open Method of Coordination (OMC, waarover

later meer) werd aan het begin van deze eeuw in Lissabon als een nieuw raamwerk voor governance geïntroduceerd. Het bleek echter dat de combinatie MLG en OMC zorgde voor problemen; verticale beleidscoördinatie en horizontale beleidskennisoverdracht bleken niet goed samen te gaan (Kaiser & Prange, 2004). Kaiser & Prange (*ibid*, p. 255) wijzen op het feit dat in de context van coördinatie er transactiekosten ontstaan wanneer het systeem gekenmerkt wordt door MLG. Hoe meer actoren invloed hebben op de besluitvorming, hoe hoger de transactiekosten uitvallen.

Hoewel de MLG-benadering volgens Blom-Hansen (2005) een goed en volledig beeld schetst van de complexe implementatiestructuur van het Europese cohesiebeleid, wordt niet duidelijk welke actoren op welk niveau belangrijk zijn. Verdere kritieken zijn onder meer dat niet duidelijk wordt waarom sommige niveaus juist aan kracht winnen en andere aan kracht verliezen en het feit dat critici stellen dat het in deze benadering meer gaat om wie betrokken is dan om het werkelijke besturen (het *governance*-aspect)(Stephenson, 2013, p. 825). Harlow & Rawlings (2006) zagen een 'accountability deficit', oftewel een verantwoordingstekort. Door de gelaagdheid van deze benadering werd verantwoordelijkheid gedeeld en werden deze structuren georganiseerd rondom zelfregulerende netwerken. Traditionele overheden en hiërarchische structuren werden op deze wijze ondermijnd. Stephenson (2013) geeft aan dat hoewel MLG veelal gebruikt is om beleidsprocessen te analyseren, het niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor beleidsprocessen en –uitkomsten op meer complexe beleidsterreinen zoals buitenlands beleid of handel en ontwikkeling. De subnationale niveaus hebben op deze beleidsterreinen minder invloed, mogelijkheden en bevoegdheden (Stephenson, 2013, p. 828).

De onderzoekers achter de MLG-benadering, Hooghe en Marks, hebben relatief recent (Hooghe & Marks, 2008) geopteerd voor een nieuwe 'postfunctionalistische theorie van Europese integratie'. Zij zijn het eens met de bewering dat het politieke klimaat is verschoven van 'toegeeflijke consensus naar beperkende diversiteit'. Het duo beweert dat hoewel besturen het efficiënt leveren van collectieve goederen moet inhouden, het ook een uitdrukking van de gemeenschap is. Volgens de auteurs moet gekeken worden in welke mate de coördinatie van bronnen en taken strookt met de territoriale breedte van de gemeenschap (Stephenson, 2013, p. 827). Samenvattend stellen de beide gerenommeerde onderzoekers dat MLG ook gedreven wordt door *identity politics*, oftewel identiteitpolitiek naast functionele en herverdelingsargumenten. De gemeenschap en het zelfbestuur worden volgens de auteurs (Hooghe & Marks, 2008, p. 23) uitgedrukt in publieke opinie en gemobiliseerd door politieke partijen. Dit is van wezenlijk belang voor wet- en regelgeving op Europees niveau.

In zijn artikel vormt Stephenson de volgende conclusie: MLG heeft de ruimtelijke configuratie van beleidsactiviteiten, niet alleen besluitvorming, in één term gevat en gesimplificeerd. Dit hield een verspreiding en herverdeling van macht en competenties naar verschillende niveaus van het beleidsvormingsproces in, waarin rollen voor zowel reeds bestaande als nieuw opgerichte instituties en lichamen van verwante publieke en private actoren waren opgenomen (Stephenson, 2013, p. 828).

## Hoofdstuk 3: Europaproof

### 3.1 Definitie en inhoud

‘Europaproof’ is een term die wordt gebruikt door de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (VNG) om aan te geven in hoeverre Nederlandse gemeenten voldoen aan Europese wet- en regelgeving en de mate waarin zij de kansen benutten die Europa biedt (VNG, 2008). Zij delen dit concept op in drie aspecten:

1. Deskundigheid: het op de hoogte zijn van en voldoen aan Europese wet- en regelgeving.
2. (Kennis)Netwerk: het benutten van Europese kennis uit stedennetwerken en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en het benutten van subsidiemogelijkheden.
3. Organisatie: de gemeente moet intern voorbereid zijn op Europa.

Om te kunnen voldoen aan Europese regelgeving is kennis van Europees recht en haar rechtssysteem onontbeerlijk. Ambtenaren en managers moeten een bepaald niveau van kennis hebben om hiermee om te kunnen gaan. Alle gemeentelijke beleidsterreinen worden vandaag de dag beïnvloed door Europese regelgeving, zodoende moet binnen een gemeente voldoende kennis over deze regelgeving, de instituties van Europa en het Europese rechtssysteem zijn, om als een ‘Europaproof’ organisatie te kunnen functioneren (VNG, 2008). De gemeenten moeten een inventarisatie maken van de kennis die ze in huis hebben en vervolgens actie ondernemen om kennis in te huren wanneer er een gebrek aan kennis over bepaalde (EU-gerelateerde) onderwerpen is. Om voldoende kennis te verwerven en te behouden is het noodzakelijk dat de ambtenaren en managers op de hoogte blijven van nieuwe ontwikkelingen binnen de EU. (Grensoverschrijdende) Samenwerking tussen gemeenten moet worden gestimuleerd om kennis van en ervaringen met Europese aangelegenheden te delen (VNG, *ibid.*). Verder is het van belang dat de gemeentelijke organisatie ook ‘Europaproof’ is. Dit heeft betrekking op zowel een interne als een externe component. Intern gezien moet de focus liggen op Brussel en de verantwoordelijkheden die de gemeente op EU-gebied heeft – Jong (2006) geeft met een ambtenaar die verantwoordelijk is voor het reilen en zeilen omtrent Europese aangelegenheden, een praktisch voorbeeld – extern gezien moeten de gemeenten de nadruk leggen op de mate van invloed die zij uitoefenen op het Europees beleid. De overkoepelende organisatie voor het uitoefenen van deze invloed is de EUI (Europa/Internationale) staf van de VNG, die het naleven van de belangen van Nederlandse gemeenten op EU-niveau als belangrijkste taak heeft (VNG, *ibid.*). Europaproof heeft volgens een rapport van PBQL (PBQL, 2012) in de loop der jaren voornamelijk een juridische nadruk gekregen (bijvoorbeeld: vijf-jareneis voor studiefinanciering is EU-proof), maar deze term strekt verder dan alleen de juridische component.

EU-professionalisering, zoals PBQL het proces om Europaproof te worden duidt, behelst een integrale aanpak. Dit houdt in dat gekeken wordt naar een beleidsmatige en een organisatorische integratie. Bij de beleidsmatige integratie moet gekeken worden naar de verbinding tussen het Europese en het eigen beleid. Bij de organisatorische integratie moet het EU-beleid binnen de eigen organisatie geïncorporeerd worden.

De focus in deze thesis gaat uit op de mate waarin de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's momenteel gebruikmaken van de subsidiekansen die Europa biedt. Om dit te kunnen onderzoeken en analyseren zijn er factoren nodig die van invloed kunnen zijn op een bepaalde mate van subsidiegebruik. Hiervoor gebruik ik de door de VNG gestelde 'voorwaarden' voor het zijn van Europaproof. Om te voorkomen dat deze thesis voornamelijk gaat over de keur aan regelgeving en wettelijke verplichtingen, wordt slechts beperkt aandacht besteed aan de juridische structuren die vanuit de EU doorwerken op deze gemeenten.

### **3.2 Regelgeving**

Twee typen regelgeving, doorgevoerd door de EU, zijn belangrijk voor en hebben invloed op het functioneren van de centrumgemeenten in Nederland. Allereerst komen de zogenaamde *verordeningen* aan bod. Deze zijn formeel bindend (Heinelt & Niederhafner, 2008). De verordeningen hebben wettelijk bindende kracht in alle lidstaten van de EU. Volgens Craig & De Búrca (2011, p. 105) zijn verordeningen "measures of general application, applicable to all Member States", dus algemene wetten die in alle lidstaten gelden. In sommige lidstaten moeten deze verordeningen eerst worden omgezet naar nationale wetgeving alvorens zij in werking kunnen treden (Craig & De Búrca, *ibid.*). In Nederland is dit echter niet van toepassing en werkt EU-recht direct door in de nationale rechtsorde. *Richtlijnen* verschillen op twee manieren van verordeningen. Deze gelden niet altijd voor alle staten en deze zijn alleen bindend in doelstellingen, dat wil zeggen dat de uitkomst van de richtlijn wel vastligt maar de staten zelf mogen bepalen hoe de route naar de uitkomst eruitziet (Craig & De Búrca, 2011). Naast deze 'hard law', is er ook 'soft law'. Deze regels hebben geen wettelijk bindende kracht en zijn voornamelijk gericht op het ontwikkelen van "a cyclical process of developing common objectives and indicators" (Heidenreich, 2009, p.10). Het gaat bij het instellen van deze 'soft law' dus om het ontwikkelen van gedeelde doelen en indicators. Deze doelen worden ook wel *aanbevelingen* genoemd. In dit verband wordt ook wel gesproken van de OMC: de Open Method of Coordination, waarover later in deze thesis meer. Voornamelijk belangrijk voor lokale overheden is wetgeving die gerelateerd is aan de interne markt, milieuwetgeving en regionaal- en cohesiebeleid (Guderjan, 2012). Op concurrentiegebied en op het gebied van staatssteun produceert de EU wetgeving die direct toepasbaar is op het lokale niveau (Guderjan, 2012, p. 110).

### **3.3 Samenwerkingsverbanden**

Met het oog op het verdelen en het uitwisselen van kennis over Europese aangelegenheden tussen partnersteden of banden binnen een bepaald netwerk, kan het zijn van Europaproof leiden tot voordelen behaald uit deze samenwerkingsvormen. Binnen deze samenwerkingsvormen kan worden gediscussieerd over Europa en kunnen informatie en 'best practices' uitgewisseld worden. Dit kan uiteindelijk leiden tot wederzijdse ontwikkeling op verschillende terreinen. Een belangrijke vorm van samenwerking kan gevonden worden in de organisatie genaamd Eurocities. Bij de 'Cities as Engines for Economic Growth', een conferentie gehouden in Rotterdam in 1986, hebben zes grote Europese steden een overeenkomst bereikt over het opbouwen van een netwerk voor het beter coördineren van EU-gerelateerde activiteiten en het verschaffen van de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling (Heinelt & Niederhafner, 2008). Niet alle centrumgemeenten hebben de mogelijkheid deel te nemen aan dit netwerk van steden, aangezien een stad meer dan 250.000 inwoners moet hebben om überhaupt in aanmerking te komen voor het lidmaatschap. Desondanks kan een samenwerking van verschillende steden ervoor zorgen dat deze steden gezamenlijk lid worden van Eurocities omdat zij

de ondergrens van 250.000 inwoners dan kunnen bereiken (BrabantStad is een goed voorbeeld hiervan)(Eurocities, 2013). Naast de Eurocities bestaat er ook de Raad van Europese Gemeenten en Regio's (REGR). Deze raad, opgericht in 1951, is gericht op het ontwikkelen van een vreedig en geünificeerd Europa en verbetert grensoverschrijdende samenwerking (Heinelt & Niederhafner, 2008). Alle gemeenten kunnen het lidmaatschap van deze organisatie aanvragen, maar vanuit Nederland is de VNG het vertegenwoordigend orgaan. De Nederlandse gemeenten zijn dus vertegenwoordigd in de REGR, maar de vraag is of men zich hier ook van bewust is. Het grote verschil tussen de twee genoemde samenwerkingsverbanden is dat Eurocities gericht is op *coördinatie*, waar de REGR het pad van de *coöperatie* volgt. Coördinatie impliceert dat er een losse koppeling van de actoren is in een soort netwerkstructuur. Coöperatie impliceert dat individuele actoren gezamenlijke acties moeten overeenkomen en moeten instemmen met overeengekomen beleidsdoelstellingen waar ze het mogelijk niet mee eens zijn (Heinelt & Niederhafner, *ibid.*). Samenvattend is de REGR gebaseerd op *verschillende hoeveelheden van verschillende goederen*, waar Eurocities zich focust op *verschillende hoeveelheden van hetzelfde goed* (Heinelt & Niederhafner, 2008, p. 182).

Een andere vorm van samenwerking is samenwerking in de vorm van een EUREGIO. Met een historie die teruggaat naar de jaren vijftig van de vorige eeuw, is de EUREGIO een van de oudste samenwerkingsvormen binnen de Europese Unie. In 1958 werd op een conferentie waar zowel Duitse als Nederlandse lokale overheden aanwezig waren, besloten om een gemeenschap op te richten voor een betere aanpak van gemeenschappelijke problemen. Een samenwerkingsverband tussen de regio's Twente en de Achterhoek en hun Duitse burens (Kommunalgemeinschaft Weser-Eems) vormde de eerste officiële EUREGIO (Perkmann, 2005, pp. 158 – 159). Door samenwerking kon belangenbehartiging op een hoger niveau plaatsvinden, binnen zowel de Nederlandse als de Duitse landsgrenzen. De EUREGIO (in hoofdletters) is de oudste vorm van samenwerking in een EUREGIO en brengt voornamelijk Duitse en Nederlandse partners samen in het oosten van het land. De EUREGIO's (deels in hoofdletters) bestrijken een breder deel van het Nederlandse, Duitse en Belgische land en kennen zeven verschillende vormen: Grensregio Vlaanderen-Nederland, Scheldemond, Belgisch-Nederlands Grensoverleg, Maas-Rijn, Eems-Dollard, Rijn-Maas Noord, Rijn-Waal. Deze vormen zijn gebaseerd op de samenwerking in de EUREGIO's en proberen door samenwerking gezamenlijke doelen sneller en effectiever te bereiken, alsmede door samenwerking op een hoger niveau invloed uit te kunnen oefenen (Europa Decentraal, z.d.).

De laatste vorm van samenwerking die behandeld wordt in deze thesis is grensoverschrijdende samenwerking in de vorm van het Comité van de Regio's (CvdR). Opgericht als een officieel adviesorgaan van de Europese Unie in 1992, draagt het Comité van de Regio's zorg voor behartiging van de belangen van subnationale overheden binnen de EU (McCarthy, 1997). De Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie zijn verplicht om op bepaalde gebieden die de regio's beïnvloeden direct het comité te consulteren. Bovendien kan het comité naar het Europees Hof van Justitie gaan wanneer zij het idee hebben dat bepaalde regelgeving niet op Europees, maar op regionaal niveau geregeld moet worden (McCarthy, 1997; Europa Nu, z.d.(c)). Vanuit Nederland hebben twaalf vertegenwoordigers zitting in deze raad. Veelal zijn dit burgemeesters van steden, commissarissen van de koningin van diverse provincies of leden van Gedeputeerde Staten (Europa Nu, z.d. (c)).

### 3.4 Subsidies

Nadat het juridisch kader en de samenwerkingsverbanden hierboven kort nader zijn toegelicht, wordt nu aandacht besteed aan de subsidiemogelijkheden. Voor de periode 2014 – 2020, zijn er vijf Europese Structurele & Investeringsfondsen (ESIF) waaruit gemeenten subsidies kunnen aanvragen. Dit zijn:

- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- het Europees Sociaal Fonds (ESF);
- het Cohesiefonds (waar Nederland overigens geen gebruik van kan maken);
- het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV);
- het Europees Landbouwfonds voor de Plattelandsontwikkeling (ELFPO);

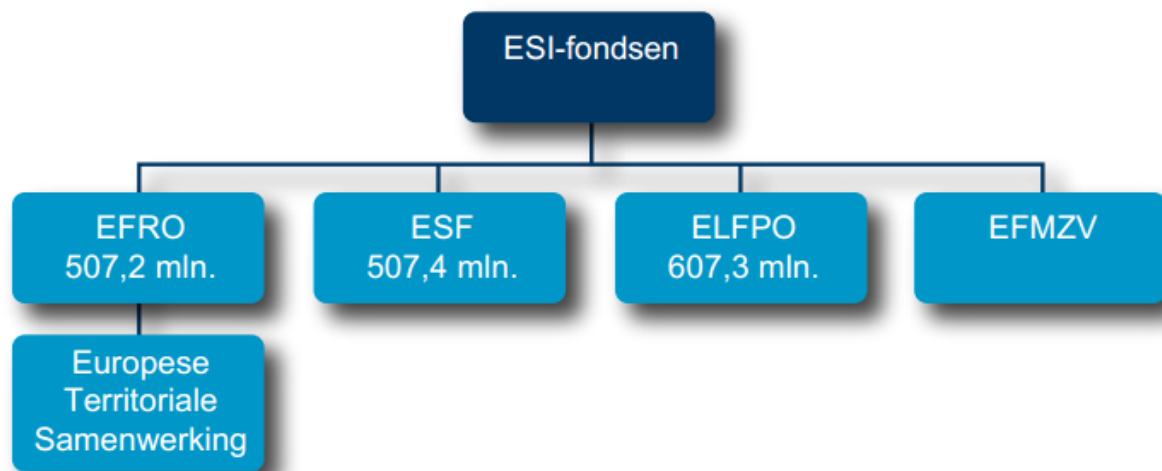
Deze fondsen zijn geïntroduceerd om de economische en sociale ontwikkeling in lidstaten te verbeteren, om economische verschillen tussen Europese landen en regio's te verkleinen, om de regionale concurrentie en regionale werkgelegenheid te verbeteren en om samenwerking tussen de lidstaten en regio's te stimuleren (VNG, 2014). Een subsidieprogramma moet zich altijd richten op een bepaald doel. Dat houdt in dat projecten die gesubsidieerd gaan worden altijd passen binnen door de EU vastgestelde doelstellingen (Europa Decentraal, 2011). Deze verschillende fondsen zullen in een komend hoofdstuk allen afzonderlijk besproken worden, inclusief een tijdlijn van het ontstaan van het betreffende fonds tot waar het op de dag van vandaag staat.

Tussen 2007 en 2013 werd meer dan een derde van het gehele EU-budget gewijd aan het versterken van de economische, sociale en territoriale cohesie voor het verkleinen van ongelijke ontwikkeling tussen regio's (Europese Unie, 2008). Ook voor de komende jaren en het programma 2014 – 2020, beslaat het EU-budget voor het versterken van economische, sociale en territoriale cohesie voor meer dan een derde (37%) van de gehele EU-uitgaven (Europese Unie, 2011). Om regionale ontwikkeling zo goed mogelijk te stimuleren, heeft de EU de zogenaamde Structurele Fondsen in het leven geroepen. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds (ESF) maken deel uit van deze structurele fondsen. Volgens Kiers (2014, p. 4) legt de EU nadruk op het creëren van regionale steun omdat de Europese beleidsvorming meestal meer invloed regionaal dan nationaal heeft. Weatherill & Bernitz (2005, p. 3) wijzen op het feit dat sommige regio's in de EU zo groot zijn dat zij simpelweg niet buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Als voorbeeld wordt de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen aangedragen, waarvan de bevolking een groter deel van de populatie van de gehele EU beslaat dan achttien van de vijfentwintig lidstaten.

Een subsidie zou in beginsel een positief label moeten hebben, het is immers een mogelijkheid om bepaalde activiteiten en plannen te realiseren die anders niet gerealiseerd zouden kunnen worden door een gebrek aan financiële middelen. Normaliter zouden veel gemeenten dan ook enthousiast zijn over subsidiemogelijkheden. Het kan echter ook zo zijn dat gemeenten niet geïnteresseerd zijn in het aanvragen van EU subsidies, de aanvraagprocedure kenmerkt zich immers door een grote administratieve last (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014, p. 3; Van Gerven *et al.*, 2014, p. 516). Uit onderzoek van PBLQ onder bijna 150 gemeenteambtenaren blijkt dat ruim een derde van de ondervraagden Europa associeert met bureaucratie (PBLQ, 2012). Toch lijkt het merendeel van de gemeenten wel gebruik te maken van deze mogelijkheden ondanks dat een beleidsdoel waarop de subsidie direct ondersteunend kan zijn, regelmatig ontbreekt. Als voorbeeld

geven Van Gerven *et al.* het voorbeeld van een ambtenaar die uit beleefdheid een subsidieverzoek indiende. Hij of zij wou graag problemen met de wethouders en uiteindelijk het ministerie over het niet gebruiken van subsidiemogelijkheden, voorkomen. Vermeldenswaardig is dat deze ambtenaar later het verzoek heeft ingetrokken om moeilijkheden omtrent de aanvraag te voorkomen. In de studie van Van Gerven *et al.*, bleek dat het hoofddoel van de grotere gemeenten voornamelijk lag in het 'thuisbrengen' van Nederlands geld dat in de Europese Unie geïnvesteerd was (Van Gerven *et al.*, 2014).

## Hoofdstuk 4: Structuur- en investeringsfondsen



Figuur 2: Structuur- en investeringsfondsen, VNG (2014)

### 4.1 Introductie

Voor de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020 heeft de Europese Unie een vijftal structuur- en investeringsfondsen opgesteld, waarvoor een budget van ruim 1,7 miljard aan Europese middelen beschikbaar is<sup>5</sup>. Aanvullend is ongeveer 0,3 miljard beschikbaar voor INTERREG A, hetgeen onder Europese Territoriale Samenwerking valt. Het doel van deze fondsen is de economische en sociale ontwikkeling in lidstaten te bevorderen, economische verschillen tussen verschillende Europese regio's te verkleinen, het regionale concurrentievermogen en de regionale werkgelegenheid te verbeteren en samenwerking tussen lidstaten en regio's te bevorderen (VNG, 2014). De Europa2020-strategie is binnen dit kader leidend gemaakt voor de inzet van deze ESI-middelen. Met het gebruik van de fondsen word beoogd de doelen die in de Europa2020-strategie beschreven staan te verwezenlijken. In het resterende deel van dit hoofdstuk worden de fondsen apart inhoudelijk uiteengezet. EFRO en ESF kennen een relatief lange historie en in dat kader wordt meer aandacht besteed aan respectievelijk de sociale en regionale historie van de verschillende subsidievormen die de huidige EU in de afgelopen decennia heeft aangenomen. Het doel is om de lezer bekend te maken met de verschillende subsidievormen die de EU momenteel verschaft en om dit in het juiste historisch perspectief te plaatsen. Vanwege de aard van deze thesis wordt er geen aandacht besteed aan mogelijke functioneringsproblemen en de impact die deze structurele fondsen in de loop van de jaren hebben gekend (cf. Bachtler & Gorzelak, 2007).

### 4.2 Partnerschapsovereenkomst

De Partnerschapsovereenkomst beschrijft als overkoepelend en strategisch document de inzet van de vier (ETS wordt hierin niet expliciet meegenomen) structuur- en investeringsfondsen voor de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020. Er wordt geïnvesteerd in innovatie, vergroting van de arbeidsparticipatie, het bevorderen van sociale inclusie en het realiseren van een milieuvriendelijke

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 21501-08, nr. 525, p. 2.

en hulpbron-efficiënte economie<sup>6</sup>. Deze partnerschapsovereenkomst gaat ook in op de samenhang, samenwerking en zogenaamde 'synergie' tussen de fondsen onderling en de mate waarin zij zich verhouden tot Europees en nationaal beleid. Een verdere intensivering van de samenwerking en -hang van de verschillende fondsen wordt nagestreefd. Als voorbeeld noemt staatssecretaris Dijkma<sup>7</sup> beleidsmatige synergie tussen het ESF en het EFRO bij de Geïntegreerde Territoriale Investerings in de vier grote steden, waarbij het ESF (5% van de beschikbare middelen) en het EFRO (9% van de beschikbare middelen) samenwerken om stedelijke problemen aan te pakken die duurzame ontwikkeling blokkeren. Naast het beschrijven van de inzet van de structuur- en investeringsfondsen voor de komende periode, geeft de Partnerschapsovereenkomst ook inzicht in de mate waarin Europese richtlijnen zijn doorgewerkt in nationale wetgeving en/of nationaal beleid.

### **4.3 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling**

#### **4.3.1 Historie**

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) bestaat sinds 1975 en de grondslag voor haar oprichting gaat volgens Williams (1996) terug naar de tijd van de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen Staal in 1952. Met deze samenwerking werd gefocust op de regionale problemen die aanwezig waren bij de geïndustrialiseerde kolenregio's zoals Lorraine in Frankrijk, Zuid-België en het Ruhrgebied in Duitsland. In december 1974 werd het EFRO opgericht door de Raad van Ministers, met als doel de principiële onbalans in de lidstaten als resultaat van agricultureel overwicht, industriële veranderingen en structurele werkloosheid te corrigeren (Williams, 1996, p. 69). In de eerste jaren van het EFRO werd een soort nationaal quotum voor de verdeling van de EFRO-gelden toegepast, waarbij de definitie voor geschikte regio's die deze gelden mochten ontvangen geheel aan de nationale overheden overgelaten werd. In de jaren zeventig was het regionale beleid van de EU voornamelijk de taak van de nationale overheid, waarbij er eigenlijk geen sprake van een Europees beleid op dit gebied was. Een integraal regionaal beleid voor de gehele EU stond dan ook niet op de agenda (Williams, 1996, p. 70).

Aan het eind van de jaren zeventig werd uiteindelijk besloten dat de fondsen niet meer toegekend moesten worden door de nationale lidstaten, maar dat dit een taak werd van de Raad van Ministers. De fondsen werden gekoppeld aan gedeelde programma's en initiatieven in plaats van toegekend aan individuele lidstaten (Michie & Fitzgerald, 1997). De volgende aanpassing vond plaats in 1984. De doelen van de EFRO werden meer gericht op het benadrukken van de ontwikkeling en structurele aanpassing van achterblijvende regio's in de lidstaten. De toetreding van Spanje, Griekenland en Portugal tot de Gemeenschap zorgde voor een verdubbeling van de minderbedeelde regio's in de Gemeenschap. Dit leidde tot hervorming van het regionaal beleid van de Gemeenschap in 1988, waarmee effectiviteit van de Structuurfondsen vergroot werd en zodoende economische en sociale cohesie in de Gemeenschap kon worden bevorderd. Op deze basis werden gedeelde criteria voor het aanstellen van probleemregio's, de reikwijdte en vormen van begeleiding, richtlijnen en rapporteervoorwaarden ontwikkeld (Michie & Fitzgerald, 1997). Het betrof zowel een versterkte verticale coördinatie (een soort 'partnerschap' tussen verschillende territoriale niveaus) als een horizontale coördinatie (tussen beleidsterreinen)(Conzelmann, 1998).

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 21501-08, nr. 525, p. 2.

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 21501-08, nr. 525, p. 3.

Het framework voor het aanvragen van subsidies uit het EFRO werd destijds ontwikkeld. Vanaf dat moment moesten staten aangeven welke regionale projecten betrekking hadden op welk deel van het fonds en deze koppeling werd vervolgens getoetst door de Commissie. EU-fondsen konden niet langer gebruikt worden als vervanging voor fondsen uit nationale bronnen, de voorgestelde plannen moesten immers in overeenstemming zijn met zowel EU-beleid als nationaal beleid. Bovendien werd het financiële aspect uitgebreid met de verplichte cofinanciering (Michie & Fitzgerald, 1997). Met de oprichting van het Cohesiefonds, speciaal in het leven geroepen om de armere lidstaten financieel te ondersteunen, werd het beleid van de Gemeenschap begin jaren negentig op sociaal en regionaal gebied nogmaals versterkt (Michie & Fitzgerald, 1997). In de programmaperiode 2000-2006 had de oosterse uitbreiding van de EU gevolgen voor het regionale beleid. De nieuwe lidstaten (bijvoorbeeld Tsjechië, Hongarije, Slowakije en Slovenië) kennen veel arme regio's en kunnen zodoende op veel regionale steun vanuit de EU rekenen. De EU besloot echter dat er geen extra financiële middelen voor deze nieuw toetredende regio's werden aangewend en dat de huidige uitgaven opnieuw verdeeld zouden worden. Ondanks deze voornemens bleek dat de meeste, reeds subsidieontvangende, regio's gespaard bleven van bezuinigingen (Van der Beek & Neal, 2004).

De focus op regionale ontwikkeling heeft zich doorgezet binnen de EU en vandaag de dag heeft dit orgaan een steeds groter wordende interesse voor regionale en lokale ontwikkeling binnen haar lidstaten. De focus op regionale belangen wordt ook gesterkt door het immer groeiende budget dat aan regionale ontwikkeling besteed wordt. Betrof dit in 1980 slechts 3,6% van de totale uitgaven, in de periode 2000 – 2006 ging het om 36% (Van der Beek & Neal, 2004). Voor de komende programmaperiode 2014 – 2020 is wederom ongeveer 36% van de totale uitgaven voor dit beleidsterrein gereserveerd (Europese Commissie, 2014(a)).

#### *4.3.2 Nationaal Strategisch Referentiekader*

Het nationale beleid in Nederland met betrekking tot de verdeling van de structuurfondsen is vastgelegd in het Nationaal Strategisch Referentiekader. Omdat 2014 het overgangsjaar is en een referentiekader voor de komende programmaperiode 2014 – 2020 nog niet is gepubliceerd, is het referentiekader voor de afgelopen programmaperiode (2007 – 2013) het meest actuele document waaruit informatie omtrent de benutting van de structuurfondsen, om de ideeën uit het Nationaal Hervormingsprogramma te versterken, gehaald kan worden (Rijksoverheid, 2010). Dit Nationaal Hervormingsprogramma is een jaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie. Hierin wordt aangegeven in hoeverre en op welke manier het kabinetsbeleid invulling geeft aan de aanbevelingen die gedaan zijn door de Raad van Europa en de doelen die voor Europa2020 gesteld zijn (Rijksoverheid, 2013).

#### 4.3.3 EFRO 2014 - 2020

In een brief van staatssecretaris Dijksema aan de Tweede Kamer<sup>8</sup>, wordt aangegeven dat binnen het EFRO bijgedragen wordt aan de doelstellingen van Europa2020. EFRO-middelen moeten voor tachtig procent ingezet worden op één of meerdere van de volgende doelen: innovatie, midden- en kleinbedrijf en koolstofarme energie. Minimaal twintig procent moet ingezet worden op koolstofarme energie. Verder dient minimaal vijf procent van de EFRO-middelen besteed te worden aan integrale duurzame samenwerking.

De daadwerkelijke toebedeling van subsidies uit het EFRO, wordt op lokaal niveau georganiseerd door vier verschillende Operationele Programma's: OP Noord (de provincies Groningen, Friesland en Drenthe), OP Oost (Overijssel & Gelderland), OP West (Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht) en OP Zuid (Noord-Brabant, Zeeland en Limburg) (Trip, 2009). Regionaal relevante topsectoren en topclusters staan in deze programma's centraal. Op basis van de verdeelsleutel die overeengekomen is met de verschillende programma's, is de verdeling van de EU-gelden per landsdeel als volgt ingericht<sup>9</sup>:

1. Noord (€103,5 miljoen): energie, watertechnologie, healthy ageing, agribusiness, slimme (sensor)systemen en materialen, accent op maatschappelijke opgaven;
2. Oost (€100,3 miljoen): agri & food, health, high tech systemen en materialen, energie & milieutechnologie (EMT);
3. Zuid (€113,6 miljoen): agri & food, high-tech-systemen en -materialen, chemie en nadruk op cross-overs;
4. West (€189, 9 miljoen): alle topsectoren, nadruk op cross-overs, duurzaamheid, biobased en ICT.

Vanzelfsprekend geldt voor de financiën die beschikbaar zijn uit het EFRO dat deze ook vanuit de overheid of het bedrijfsleven gecofinancierd moeten worden. Het doel is om te komen tot projecten die de economische structuur versterken. De rechtmatigheid van de uitgaven en het zo laag mogelijk houden van de administratieve lasten en uitvoeringskosten heeft staatssecretaris Dijksema hoog in het vaandel<sup>10</sup>.

#### 4.3.4 INTERREG

Europese Territoriale Samenwerking (ETS)(ook wel INTERREG) wordt in het Strategisch Referentiekader als aparte doelstelling genoemd, naast de doelstelling Concurrentiekracht (EFRO). INTERREG A (programmaperiode 2014 – 2020) richt zich voornamelijk op samenwerking in grensregio's ter versterking van de economische structuur<sup>11</sup>. Nederland neemt deel aan vier van deze interregionale samenwerkingsverbanden. De verbanden aangegaan in het kader van INTERREG dienen grensoverschrijdend te zijn. Voor het programma is ongeveer 6% van het gehele Europese budget beschikbaar. De vier samenwerkingsverbanden met bijbehorende fondsgelden worden opgesomd en kernachtig beschreven<sup>12</sup>:

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2013/14, 21508-11, nr. 461, p.2.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 21501-08, nr. 525, p. 4.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2013/14, 21508-11, nr. 461, p.3.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 21501-08, nr. 510.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 21501-08, nr. 525, p. 5.

1. Het samenwerkingsverband Duitsland – Nederland (€444 miljoen) richt zich op innovatieve, grensoverschrijdende ontwikkelingen in vijf topsectoren (47%): energie & koolstofarm, agri & food, health & lifescience, logistiek en HTSM. Innovatie in andere sectoren op o.a. het verminderen van de grens als barrière beslaat ongeveer 14% van de totale inzet. In het kader hiervan wordt ingezet op verbeteringen van de arbeidsmarktwerkingen, onderwijs, natuur, milieu en veiligheid (33%).
2. Het programma Vlaanderen – Nederland (€305 miljoen) heeft als kernpunten gezamenlijke prioriteiten innovatie en onderzoek (40%), koolstofarme energie (22%), bescherming van milieu en efficiënt omgaan met grondstoffen (22%), en arbeidsmobiliteit (10%).
3. Het Twee-Zeeën-programma is in het leven geroepen om de samenwerking tussen de Nederlandse, Vlaamse, Engelse en Franse kustgebieden te optimaliseren. Het investeringsvolume bedraagt €365 miljoen. Technologische en sociale innovatie (42%), koolstofarme economie (20%), aanpassing aan klimaatverandering (15%) en het efficiënt omgaan met grondstoffen (17%) zijn kerndoelen van deze samenwerkingsvorm.
4. Het Euregio-Maas-Rijn-programma (EMR) heeft een budget van ruim €200 miljoen. Op het moment van dit schrijven is de staatssecretaris nog bezig met de concrete uitwerking van de plannen voor dit samenwerkingsverband. In haar toelichting geeft zij wel aan dat het beleid gericht zal zijn op innovatie, het MKB en grensoverschrijdende arbeidsmarkt.

Subsidies in dit kader worden grotendeels, zij het niet volledig, aangevraagd onder de noemer EFRO. Deze doelstelling wordt onderscheiden in drie onderdelen:

1. Grensoverschrijdende samenwerking
2. Transnationale samenwerking
3. Interregionale samenwerking

De exacte invulling van dit programma wordt bepaald door de samenwerkingsovereenkomsten die in dit kader aangegaan worden tussen de verschillende (internationale en interregionale) actoren. In de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020 is bijna tien miljard euro uitgetrokken voor Europese territoriale samenwerking. In het nieuwe tijdvak ligt de nadruk (nog) meer op resultaten en prioriteiten. Een maximale impact en een nog doelmatiger gebruik van de financiële mogelijkheden wordt hiermee beoogd (Europa decentraal, 2014).

#### **4.4 Europees Sociaal Fonds**

##### **4.4.1 Historie**

Het ESF (Europees Sociaal Fonds) maakt deel uit van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS)(EES in het Engels) en is een van de vier Structurele Fondsen. De Europese werkgelegenheidsstrategie is gebaseerd op *aanbevelingen* (Trubek & Trubek, 2005). Dit systeem is geïntroduceerd door de Europese Commissie. Het ESF is het oudste Structurele Fonds, het werd al geïntroduceerd tijdens het verdrag van Rome, getekend in 1957. De sectie sociaal beleid in dit verdrag kent een bepaling waarin gesteld wordt dat landen op de ‘sociale beleidsterreinen’ nauw met elkaar moeten gaan samenwerking. Dit wordt vervolgens in de vorm van het nieuwe ESF gegoten. Het voornaamste doel is het verbeteren van werkgelegenheidsmogelijkheden en het

faciliteren van de mobiliteit van arbeiders (Majone, 1993, p. 153). De aandacht die in de beginjaren aan het sociale beleid geschonken werd is beperkt te noemen.

De Europese Akte, de eerste grondige aanpassing van het verdrag van Rome, kenmerkte vanaf 1986 een duidelijke ontwikkeling van het Europees sociaal beleid. Voordat deze akte getekend werd, was het sociale beleid voornamelijk een taak van de lidstaten. De Gemeenschap voorzag slechts in beperkte mate in het promoten van samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied (Majone, 1993). De voornaamste hervorming betrof die van de werkomstandigheden en de arbeidsveilig- en gezondheid. Het gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden, getekend door alle landen met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk in 1989 (Majone, 1993), betekende een nieuwe inrichting en uitbreiding van de sociale grondrechten van de werkenden. Het ging hier om tien verordeningen of richtlijnen op het gebied van werknemersveilig- en gezondheid, drie op het gebied van het verbeteren van werk- en leefomgeving en drie op het gebied van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, gehandicapte personen en de bescherming van kinderen (Majone, 1993). Het verdrag van Maastricht (1992) bouwde voort op deze trend en versterkte bovengenoemde maatregelen.

In de loop van de jaren negentig kregen veel lidstaten te maken met werkloosheidsproblemen. Arbeidsrelaties en welvaartsregimes moesten op de schop om zowel interne verandering als externe schokken op te kunnen vangen (Espring-Andersen, 1996). Het herkennen van deze patronen en de behoefte voor een Europabrede aanpak was echter niet de grootste uitdaging, het vinden van een breed gedragen en passende oplossing in aanwezigheid van substantiële tegenstand jegens het Europeaniseren van arbeidsmarktpolitiek was dit des te meer (Mosher & Trubek, 2003). Met de inwerkingtreding van de EWS, vastgelegd in het verdrag van Amsterdam in 1997, komt er een algemene aanpak, een gecoördineerde strategie voor het aanpakken van de werkloosheidsproblemen. Ondanks dat er steeds meer behoefte ontstond aan het ingrijpen van de EU op de nationale werkloosheidsproblematiek, de nieuwe lidstaten Oostenrijk, Zweden en Finland vóór ingrijpen waren en centrumlinkse kabinetten in o.a. Italië, Engeland en Frankrijk aan de macht kwamen die voor Europese inmenging waren, bleven veel lidstaten sceptisch. Een politieke impasse dreigde en de Unie kwam met een voorzichtige oplossing. Het surveillanceproces, dat was ingesteld om de lidstaten in de gaten te houden in het kader van de EMU, werd ingesteld voor werkgelegenheidspolitik. De lidstaten moesten nationale plannen voor het omzetten van hun werkgelegenheidssysteem inleveren. Deze werden door de andere lidstaten en de EU becommentarieerd en aanbevelingen voor de gewenste acties werden vervolgens doorgegeven. Dit zorgde voor een extra duw in de goede richting om de soms ingrijpende en politiek gevoelige beleidsmaatregelen door te voeren. De meeting van de Europese Raad in november 1997 zorgde voor een voorbereiding op het werkgelegenheidshoofdstuk dat later via het verdrag van Amsterdam werd doorgevoerd (Mosher & Trubek, 2003). Het effect van de EWS was voor veel landen verschillend. In Nederland bleek het weinig effect te hebben omdat de Nederlandse arbeidsmarkt alweer aantrok ten tijde van het verdrag van Amsterdam. Bovendien had Nederland al redelijk veel elementen van de strategie in eigen land reeds doorgevoerd (Mosher & Trubek, 2003).

#### 4.4.2 Open Method of Co-ordination

De OMC (Open Method of Co-ordination: Open Methode van Coördinatie in het Nederlands) heeft als doel het bereiken van gedeelde EU-doelen, “without uniform, legally binding rules or targets, through cross-national benchmarking and exchange of experiences, especially in the field of social and employment policies” (Heidenreich, 2009, p. 10). Volgens Hatzopoulous (2007) is er volgens de laatste academische inschattingen bijna voor elk beleidsterrein een OMC. Het systeem, dat ontwikkeld werd voor het verdrag van Amsterdam in 1997<sup>13</sup>, toe te gaan passen was een besluit van de buitengewone vergadering van de Europese Raad in Lissabon (ook wel Strategie van Lissabon genoemd) in 2000. Volgens Hatzopoulos (2007) werd op deze top de OMC pas echt vormgegeven en wel op basis van drie argumenten die hij geeft (*ibid*, p. 311):

- a) de methode werd een naam gegeven;
- b) er werd erkend dat het toegepast zou gaan worden op beleidsterreinen waar EU-wetgeving niet van toepassing was;
- c) er werd aangegeven dat het bestemd is voor de realisatie van de zogenoemde ‘Lissabon-doelen’.

Deze ‘Lissabon-doelen’ zijn voornamelijk werkgelegenheidsdoelen en doelen op het gebied van sociale cohesie en milieuvriendelijkheid (*ibid*, p. 311).

Op Europees niveau werd debat gevoerd of het systeem gecodificeerd zou moeten worden, waarna besloten werd om dit niet te doen om het informele karakter van het systeem te behouden (Kaiser & Prange, 2004). Het is niet bindend en is voornamelijk, door het gebruik van benchmarking en het delen van ervaringen, gericht op grensoverschrijdende samenwerking om doelen te realiseren. De meeste OMCs kennen geen strafmaatregelen voor het niet nakomen van afspraken en zijn niet tijdgebonden (Hatzopoulos, 2007). Volgens Büchs (2007) is het een middenweg die de EU gekozen heeft door aan de ene kant een strengere rol in het coördineren van het sociale beleid te spelen, maar aan de andere kant de staten niet te beperken in hun autoriteit op dit terrein. Tevens impliceert het brede participatie in besluitvorming, coördinatie van meerdere niveaus van governance, het gebruik van informatie en benchmarking, herkenning van de behoefte aan diversiteit, en gestructureerde maar ongesanctioneerde begeleiding van de Commissie en de Raad (Mosher & Trubek, 2003; Mosher, 2000). De kern van het systeem is dat zowel de lidstaten als de Europese Commissie het eens zijn over een serie van gedeelde doelen, maar dat de daadwerkelijke implementatie, zowel het implementeren van deze doelen als de bijbehorende planning voor het realiseren ervan, in handen van de lidstaten zelf is. Deze vorm van governance is niet primair gebaseerd op een top-down approach en wordt niet door middel van sancties gehandhaafd, waardoor het wordt beschreven als een verschuiving van ‘hard law’ naar ‘soft law’ (Snyder, 1994). Ondanks dat deelname aan het proces vrijwillig is, zijn deze doelen heel duidelijk ontwikkeld om een grotere overeenkomst tussen de lidstaten te genereren op het gebied van innovatie en sociaal beleid op verschillende beleidsniveaus (Kaiser & Prange, 2004).

---

<sup>13</sup> Het systeem van economische coördinatie en het daaropvolgende Stabiliteits- en groeipact wordt vaak gezien als een vroege versie van de Open Method of Coordination. Zie Hatzopoulos (2007, p. 311) voor nadere informatie hieromtrent.

Het 'soft law'-principe is gebaseerd op een cyclisch proces van het ontwikkelen van gedeelde doelen en indicators (Hedenreich, 2009). Omdat lidstaten niet gesanctioneerd kunnen worden, wordt geprobeerd nakoming van de 'regels' te garanderen door 'naming and shaming'. Het noemen van de achterblijvers of slecht presterende landen op dit gebied zou voldoende moeten zijn om hen informeel te binden aan de aanbevelingen (Mosher & Trubek, 2003). Tholoniati (2010, p. 94) spreekt ook wel van een 'soft-law dilemma'. Aan de ene kant moet de OMC beleid maken op hoog Europees niveau toestaan om enigszins invloed te hebben op de EU-agenda, aan de andere kant moeten de uitkomsten, mogelijk gemaakt door een hoge mate van institutionele voorspelbaarheid, effectief geïmplementeerd kunnen worden. Het gevaar van het slechtste van deze twee werelden ligt volgens Tholoniati (2010, p. 94) op de loer: "volatile priorities blurring the sense of direction of EU policies and bureaucratic overload", waarmee hij de nadruk legt op snelle, onberekenbare veranderingen in de prioriteiten van de OMC waardoor de richting van de EU-politiek behoorlijk vervaagt en meer bureaucratie het systeem kenmerkt.

De OMC kan gezien worden als een multilevel-proces van besturen, hetgeen minstens vier niveaus beslaat. Allereerst besluit de Raad over algemene doelstellingen die behaald moeten worden. Vervolgens selecteert de Raad van Ministers kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren voor de evaluatie van nationale practices. Daarna worden de maatregelen overgenomen op nationaal en lokaal niveau (waarbij er rekening gehouden wordt met lokale bijzonderheden) om de doelstellingen te halen in navolging van de indicatoren die zijn geselecteerd. Het proces wordt gecompleteerd door een gemeenschappelijke evaluatie (naming and shaming) van en door de lidstaten (Hatzopoulos, 2007, p. 312).

Voorstanders zien het gebruik van de OMC als een innovatie met geweldige capaciteiten om vele sociale problemen waarmee Europa van doen heeft, op te lossen (cf. Vandenbroucke, 2001). Duina & Oliver (2005) stellen dat nationale overheden profiteren van de beleidstransfers en 'best practices' die door de OMC getriggerd worden. Zodoende kan bijvoorbeeld betere nationale wetgeving geïmplementeerd worden. Anderen zien het gevaar van deze losse samenwerkingsvorm in een mogelijke erosie van sociale programma's en sociaal beleid, juist doordat er op dit gebied geen overkoepelende sociale- en werkgelegenheidsstandaarden zijn (Degryse & Pochet, 2000). Heidenreich (2009) geeft aan dat de afwezigheid van sancties zijns inziens niet noodzakelijkerwijs een nadeel is. Radaelli (2003, p.23) stelt dat het zeker geen tweedeklas alternatief van wettelijke regels is, maar volgens hem superieur aan deze regels is omdat het een leerproces bevordert en flexibiliteit aan het beleidsproces biedt (Radaelli, *ibid.*). Concreet empirisch bewijs over de slagvaardigheid van de OMC toonde aan dat het niet een volledig ontwikkelde tool voor het bereiken van een sociaal Europa, maar ook niet slechts een nieuwe manier van dagelijkse uitwisseling van ervaringen tussen hoge ambtenaren over arbeidsmarktaangelegenheden is. López-Santana (2006, p. 494) stelt dat het voordeel van de OMC en bijkomende beoogde leereffecten meer actiemogelijkheden en informatie aan het begin van het beleidsproces geeft, terwijl het tegelijkertijd de opties van de beleidsmakers beperkt omdat 'goed' en 'slecht' beleid al in een raamwerk is geplaatst door de andere (Europese) beleidsmakers. Ondanks deze informatie en verbeterde actiemogelijkheden is deze input aan het begin van het beleidsproces volgens haar geen garantie op succesvolle uitkomsten (López-Santana, 2006, p. 495). De la Porte, Pochet & Room (2001) stellen, in een zeer invloedrijk artikel op dit gebied, dat het misschien niet zozeer het beleid is dat wordt gecoördineerd in dit systeem, maar dat het meer gaat om de processen van grensoverschrijdende benchmarking en de organisatorische leereffecten. Empirisch onderzoek benadrukt de juistheid van deze zienswijze. Onderzoek in

Duitsland wees bijvoorbeeld uit dat NAPs (National Action Programmes, Nationale Actie Programma's in het Nederlands) – de omzetting van doelen en indicatoren van de OMC naar concrete nationale programma's – voornamelijk gezien worden als rapporten richting Europa in plaats van tools die gebruikt kunnen worden bij (lokale) beleidsprocessen (Büchs & Friedrich, 2005). Hatzopoulos (2007, p. 317) geeft aan dat doordat er geen deadline gesteld wordt voor OMCs, de helderheid van de doelen vervaagt en vanuit beleidsperspectief een evaluatie van de gemaakte keuzes en effectiviteit van de middelen bemoeilijkt, hetgeen bij OMCs sowieso al relatief lastig is door het gebrek aan adequate middelen om nakoming van beloften te evalueren (Hatzopoulos, *ibid.*).

Kaiser & Prange (2004) geven aan dat een OMC alleen succesvol kan zijn wanneer rekening gehouden wordt met nationale en regionale verschillen, wanneer deze betrokken worden bij het beleidsproces en wanneer er benchmark-indicatoren ontwikkeld worden die de nationale en regionale verschillen onderkennen (Kaiser & Prange, 2004, p.251). Hatzopoulos (2007, pp. 338 – 341) geeft enkele suggesties voor het verbeteren van het EU-beleid betreffende OMCs. Hij geeft aan dat allereerst de doelen duidelijk gesteld moeten worden, dat er geëvalueerd moet worden en dat er een financiële prikkel aan gekoppeld moet worden. Verder stelt hij voor om een speciaal agentschap op te richten dat toezicht houdt en coördineert, en adviseert hij het proces meer transparant in te richten.

#### 4.4.3 ESF en politiek

De focus van onderzoekers die zich met bovenstaande onderwerpen bezighouden, ligt voornamelijk op het beoordelen van de invloed die het zou kunnen hebben op lopende nationale hervormingen (Heidenreich, 2009). Het hoofddoel van het ESF is, volgens Verschraegen, Vanhercke & Verpoorten (2011): voorzien in financiële support voor het realiseren van algemene doelen zoals het verhogen van de arbeidsdeelname, het voorkomen van langdurige werkloosheid en het stimuleren van gelijke kansen en arbeidsmarktintegratie voor specifieke groepen (Verschraegen *et al.*, 2011, p. 55). Ondanks dat het ESF wordt gezien als een cruciaal onderdeel van de Europese werkgelegenheidsprojecten is er weinig (empirisch) onderzoek geweest over de bredere effecten van het ESF op de lange termijn in de lidstaten (Verschraegen *et al.*, 2011, p. 56). Dit zou kunnen komen door het feit dat het ESF deel uitmaakt van het bredere Europese cohesiebeleid, welke de zichtbaarheid van haar impact en de mate waarin het onderscheiden kan worden van de andere structurele fondsen af doet nemen. Verschraegen *et al.* (2011) stellen voor drie verschillende mechanismen te onderscheiden die de mate waarin het ESF binnenlandse politiek beïnvloedt kunnen duiden. Deze zijn *invloedsuitoefening*, *leermechanisme* en *voorwaardelijke steun*. *Invloedsuitoefening* heeft betrekking op het omzetten van EU-middelen naar de praktijk, met de intentie een politieke agenda te promoten. Het *leermechanisme* houdt in dat binnenlandse actoren hun beleid veranderen vanwege hun deelname aan het ESF. *Voorwaardelijke steun* verwijst naar de aanname dat het ESF binnenlandse actoren kan beïnvloeden door de eisen die aan de actoren gesteld worden die de financiële middelen van het ESF gebruiken (Verschraegen *et al.*, 2011; Van Gerven *et al.*, 2014).

#### 4.4.4 Easy money?

Ondanks de vele financiële voordelen die het ESF gemeenten kan bieden, maken lang niet alle gemeenten optimaal gebruik van deze mogelijkheid. In de literatuur worden, voornamelijk gebaseerd op empirisch onderzoek, redenen gegeven voor het afwijzen van ESF-subsidiemogelijkheden. Gemeenten hebben te maken met forse administratieve lasten wanneer zij subsidies uit het ESF aan willen vragen. Daardoor kost het erg veel tijd en geld om deze subsidies aan te vragen, waardoor de baten niet tegen de kosten opwegen. Respondenten in het onderzoek van Van Gerven *et al.* (2014) stelden dat financiële mogelijkheden uit het ESF, aangezien de accountingregels in Nederland nog strenger zijn dan in Brussel, zeker niet gezien worden als makkelijk verkrijgbaar geld. Het proces wordt zelfs door enkele respondenten gekenmerkt als een bureaucratische nachtmerrie (Van Gerven *et al.*, 2014, p. 519). Respondenten in deze studie gaven de voorkeur aan fondsen die worden uitgekeerd door de nationale overheid, omdat meer vrijheid voor innovatieve besteding op deze manier mogelijk is. Naast deze barrières door administratieve en bureaucratische rompslomp, wordt ook het vereiste van cofinanciering – dat overigens op alle subsidieaanvragen vanuit de EU van toepassing is – gezien als een obstakel in het aanvraagproces van ESF-subsidies (cf. De Rooij, 2002; Van Gerven *et al.*, 2014). Deze cofinanciering moet verschaft worden door het ministerie, de provincie, de gemeenten zelf of zelfs private organisaties (VNG, 2008, p. 64), en kan een serieus obstakel vormen.

#### 4.4.5 ESF 2014 - 2020

In de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020 ontvangt Nederland ongeveer €450 miljoen aan ESF-gelden<sup>14</sup>. De aanvragen voor een subsidie uit het ESF kunnen worden gedaan door centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's, zoals al eerder in deze thesis vermeld. Elke regio wijst één gemeente aan die de taak van centrumgemeente, en daarmee aanvrager is van ESF-subsidies (thema actieve inclusie) voor de regio, op zich neemt. Tevens kunnen het UWV, ten behoeve van uitkeringsgerechtigden, het ministerie van V&J (mede namens VWS), ten behoeve van ex-gedetineerden, TBS-ers en jongeren in een (gesloten) jeugdinrichting subsidie aanvragen uit het ESF<sup>15</sup>.

Het nieuwe programma is gericht op twee kernpunten:

1. Actieve inclusie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt;
2. Bevorderen van duurzame arbeidsinzet van werkenden.

Voor het thema 'actieve inclusie', het eerste kernpunt, kunnen bovengenoemde instanties een subsidie aanvragen. Het tweede thema geeft O&O fondsen (opleidings- en ontwikkelingsfondsen), samenwerkingsverbanden van sociale partners, bedrijven en (overheids)instellingen de mogelijkheid om subsidies uit het ESF aan te vragen<sup>16</sup>.

Voor het eerste thema is ongeveer 70% van het totale budget beschikbaar. Voor de duurzame inzetbaarheid van werkenden wordt 20% gereserveerd. Vijf procent wordt besteed aan geïntrigeerde gebiedsontwikkeling en de laatste 5% wordt gebruikt voor dekking van uitvoeringskosten, voor

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 26642, nr. 124.

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 26642, nr. 124, p. 2.

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 26642, nr. 124, p. 3.

transnationale samenwerking, sociale innovatie, het waarborgen van gelijke kansen en het tegengaan van discriminatie<sup>17</sup>.

Gelden vanuit het thema actieve inclusie zijn bestemd voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, hieronder valt het terugdringen van (jeugd)werkloosheid en re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (mensen met een beperking, werkloze 50-plussers, mensen zonder werk of uitkering waaronder vrouwen). Omdat een goede beheersing van de Nederlandse taal onontbeerlijk is op de arbeidsmarkt, zet de minister hier ook op in<sup>18</sup>. Daarnaast worden er gelden beschikbaar gesteld voor de arbeidstoelating van (ex-)leerlingen van het speciaal onderwijs die moeilijk of niet aan een baan komen na afronding van hun opleiding.

In het kader van het thema duurzame inzetbaarheid kan de subsidie gebruikt worden voor regionale en intersectorale projecten. In dit kader worden voorbeelden gegeven van een transfercentrum voor intersectorale scholing en ontwikkeling van een loopbaanadviesstructuur of bedrijfstappenplan. Binnen dit thema kan ook op een betere beheersing van de Nederlandse taal ingezet worden<sup>19</sup>.

Ten opzichte van de vorige programmaperiode wordt gestreefd naar een efficiëntere uitvoering, verbetering van de resultaten en een eenvoudiger verantwoording. Potentiële aanvragers zullen worden ingelicht over wat zij kunnen verwachten aan ESF-subsidie over de komende jaren, daarnaast zullen complexe projecten met ingewikkelde kostenstructuren niet meer in aanmerking komen voor ESF-subsidie<sup>20</sup>.

#### **4.5 Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling**

##### **4.5.1 Historie**

De oorsprong van het landbouwbeleid van de Europese Unie gaat terug naar de jaren vijftig. In verschillende lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) heerst voedselschaarste; de behoefte aan supranationale samenwerking ontwikkelt zich. Het landbouwstructuurbeleid, dat vormgegeven werd in 1958 tijdens de conferentie in Stresa (Italië) ligt aan de basis van het huidige Europese plattelandsbeleid (Roza, 2009). Het overleg tussen de zes lidstaten van de Gemeenschap richtte zich in eerste instantie op harmonisatie van de structuurmaatregelen die nationaal doorgevoerd werden. Reden hiervoor was dat de lidstaten niet wouden dat het landbouwbeleid een Europese aangelegenheid werd.

Het was in de jaren zeventig dat voor het eerst stappen werden gezet naar een gemeenschappelijk landbouwbeleid binnen de Europese Gemeenschap (Roza, 2009). In plaats van de cofinanciering van nationale projecten, zoals in de jaren zestig werd gegaan, lag nu de focus op gemeenschappelijke acties. Pas in de jaren negentig werd er verder invulling gegeven aan plattelandsontwikkeling op supranationaal niveau. Tot die tijd leefde de overtuiging dat er geen behoefte was aan gedeelde plattelandsontwikkeling binnen de lidstaten (Saraceno, 2002). Kenmerkend was een verschuiving van

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 26642, nr. 124, p. 2.

<sup>18</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 26642, nr. 124, p. 3.

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 26642, nr. 124, p. 3.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 26642, nr. 124, p. 3.

een sectorale benadering naar interventies die voornamelijk bedoeld zijn voor het ondersteunen van gebieden met een socio-economische achterstand (Van der Eecken, 2011). Een onderdeel hiervan is het programma LEADER, dat voor het eerst in 1991 in de stukken opgenomen werd (Ray, 2000). De MacScharry-hervormingen (1992: beheersen overschotten en meer milieuvriendelijkere landbouw) werden opgevolgd door de declaratie van Cork in '96. Hier werd de basis gelegd voor een Europees plattelandontwikkelingsbeleid (Van der Eecken, 2011). Een belangrijke uitkomst was dat het plattelandsbeleid op lokaal niveau moest plaatsvinden, maar dat een en ander in een Europees raamwerk geplaatst moest worden. Een duidelijk territoriale bottom-up-benadering was onderdeel van de plannen. De declaratie werd echter nooit door alle Europese ministers ondertekend, waardoor een implementatie van de plannen en de beoogde effecten uitbleven. Van een territoriale dimensie bleef het landbouwbeleid dus gespeend (Van der Eecken, 2011).

Sinds de Agenda2000-hervormingen in 1999 (Berlijn) is er sprake van één kader voor het plattelandsbeleid in alle lidstaten (Roza, 2009). Dit plattelandsbeleid vormt de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De eerste pijler wordt gevormd door rechtstreekse hulp aan agrariërs. De lidstaten zelf hebben de keuze bepaalde maatregelen wel of niet op te nemen in hun ontwikkelingsprogramma's, dit moet worden vormgegeven in specifiek daarvoor ontwikkelde programma's (Van der Eecken, 2011). Nederland kent sinds 2000 een dergelijk programma: het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP). In Salzburg werd in 2005 de Tweede Europese Conferentie over het landbouwbeleid en plattelandontwikkeling gehouden. De centrale vraag was of het Europese beleid sectoraal (gericht op de landbouw zelf) of territoriaal (gericht op de afzonderlijke regio's) moest worden ingericht. Volgens Roza (2009) was de conclusie dat dit beleid moet worden afgestemd op de samenleving in deze landelijke gebieden.

Het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) is in 2005 opgericht met als doel het verbeteren van de plattelandontwikkeling in de lidstaten van de EU. Het komt voort uit een samenvoeging tussen het oriëntatiefonds voor de landbouw en het garantiefonds, welke onderdeel waren van het overkoepelende Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). Deze beoogde structuurverbeteringen in landbouw en plattelandsgebieden te realiseren (Europa Nu, z.d.(a)). Implementatie van regels en richtlijnen zou door het inwerkingstellen van het ELFPO makkelijker moeten worden. Voor plattelandsgebieden vormt het een belangrijk aspect in het financieren van groei en het creëren van werkgelegenheid. Het belang van het instellen van dit fonds wordt versterkt door het gegeven dat, met de uitbreiding van de EU in het achterhoofd, bijna negentig procent van het totale landoppervlak plattelandsgebieden beslaat (Vidal, 2009). Met het instellen van dit nieuwe fonds ligt de focus op drie gebieden: de 'agri-food'-economie, het milieu en de bredere focus op de plattelandseconomie en –populatie (Vidal, 2009). Meer specifiek lag de nadruk voor de afgelopen periode 2007 – 2013 op drie thematische zwaartepunten (Europese Commissie, 2008):

1. Verbetering van de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector;
2. Verbetering van het milieu en het platteland;
3. Verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van de diversificatie van de plattelandseconomie.

Minimumpercentages voor de besteding van EU gelden op deze assen zijn vastgesteld, verdere verdeling van gelden uit het ELFPO wordt aan de lidstaten zelf overgelaten.

#### 4.5.2 LEADER

LEADER beslaat het vierde thematische zwaartepunt (Van der Eecken, 2011). LEADER is een Frans acronym en staat voor: 'Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale'. Vertaald in het Nederlands zijn het verbanden tussen acties op het gebied van plattelandontwikkeling. Het is een bottom-up benadering die zich voornamelijk op interactie tussen actoren op lokaal niveau richt. Het idee hierachter is dat lokale actoren over het algemeen vaker in staat zijn om innovatieve oplossingen voor lokale problemen te geven dan niet-lokale actoren (Van der Eecken, 2011). Het gaat per definitie om het dienen van meerdere projecten en doelen bij de LEADER-aanpak. In krimpregio's kan het bijdragen aan het creëren van werkgelegenheid<sup>21</sup>. Deelname aan deze lokale besluitvorming zou meer enthousiasme en betrokkenheid moeten genereren voor een duurzame lokale plattelandontwikkeling (Europese Rekenkamer, 2010). LEADER dient zich ten dienste te stellen aan de drie thematische zwaartepunten, maar zal in horizontaal opzicht voldoende kunnen bijdragen aan het benutten van het in de lokale gebieden reeds aanwezige ontwikkelingspotentieel (Van der Eecken, 2011).

Blandford *et al.* (2010) stellen dat de tweede pijler van het GLB de komende jaren aan betekenis zal winnen ten opzichte van de eerste pijler. Roza (2009) geeft aan dat voor de periode 2007 – 2013 een nationaal strategisch plan opgesteld moet worden. Het doel daarvan is het creëren van een versterkte samenhang in het plattelandsbeleid van alle lidstaten van de EU. Dit contrasteert volgens Rosa (2009) met de intentie van de eerdere conferentie in Cork: het verschaffen van meer ruimte voor nationale en regionale intenties bij de invulling van het plattelandsbeleid (Van der Eecken, 2011).

#### 4.5.3 ELFPO 2014 – 2020

Voor de nieuwe programmaperiode 2014 – 2020 zijn drie strategische doelstellingen voor de lange termijn gesteld (Europese Commissie, 2014(b)):

1. Concurrerende landbouw;
2. Duurzaam beheer van natuurlijke bronnen en klimaatactie;
3. Een evenwichtige territoriale ontwikkeling van plattelandseconomieën en – gemeenschappen, onder meer door het scheppen en behouden van werkgelegenheid.

Veel van de in de vorige periode opgestelde doelen zijn onveranderd gebleven. Toch is er ook een aantal zaken verbeterd, onder andere de strategische aanpak voor het plattelandontwikkelingsprogramma (POP) is verbeterd, beleidsmaatregelen zijn inhoudelijk versterkt, de regels zijn vereenvoudigd om rompslomp zo goed mogelijk te beperken en de samenhang met de Europese structuur- en investeringsfondsen is verbeterd (Europese Commissie, 2014(b)). Ook hier schemeren de doelstellingen voor Europe2020 door in de individuele doelstellingen voor het ELFPO.

In Nederland wordt dit beleid vormgegeven door het Plattelandontwikkelingsprogramma (POP). Na POP1 in de periode 2000 – 2006 en POP2 in de periode 2007 – 2013, staat nu POP3 klaar voor introductie. Op het moment van schrijven ligt het nieuwe ELFPO-programma, en dus ook het nieuwe beleidsdocument POP3, nog bij de Europese Commissie. Uit een brief naar de Kamer van de hand van

---

<sup>21</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 28625, nr. 168, p. 12.

staatssecretaris Dijksma<sup>22</sup> blijkt dat voor de komende programmaperiode de POP3 concreet gericht wordt op de volgende thema's:

1. Versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht;
2. Jonge boeren;
3. Natuur en landschap;
4. Verbetering van de waterkwaliteit;
5. LEADER.

Door zich te focussen op bovenstaande thema's, draagt POP3 bij aan de EU2020 strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei<sup>23</sup>. Daarnaast wordt, zoals Europees vereist, minimaal 5% van de beschikbare middelen ingezet voor het LEADER-programma dat gericht is op de bottom-up benadering voor lokale initiatieven. Om uitvoeringskosten te beheersen en een versnipperde inzet te voorkomen, wordt in plaats van op 20 (zoals in het vorige programma POP2) nog maar op 10 maatregelen ingezet. Bovendien geeft de staatssecretaris aan dat het nut en de noodzaak van de plannen van tevoren duidelijk moeten worden aangegeven en dat alleen de beste ontwikkelingsstrategieën die inspelen op directe problemen in bepaalde regio's in aanmerking komen voor een LEADER-status (LAG: lokale actiegroep)<sup>24</sup>.

De beheersverantwoordelijke voor de uitvoering van het nieuwe POP3-programma is, net als in het vorige programma, de staatssecretaris van Economische Zaken. Zodoende is zij verantwoordelijk voor een "doelmatige, efficiënte, effectieve en uniforme uitvoering van het programma"<sup>25</sup>. De Dienst Regelingen, momenteel al samengegaan met het Agentschap NL tot Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), is verantwoordelijk voor EU-conforme uitbetaling van de POP3-middelen.

## **4.6 EFMZV**

### *4.6.1 Historie*

Het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij is het nieuwe programma dat het Europees Visserijfonds (EVF)(2007 – 2013) opvolgt. De historie van het visserijbeleid in de Europese Unie is terug te leiden tot het eind van de jaren zeventig. Een gedeeld structureel beleid voor de visindustrie werd rond deze tijd opgezet. Het hoofddoel van dit beleid was het promoten van gemeenschappelijke ontwikkeling. Daarnaast werd de nadruk gelegd op het rationele gebruik van de zee als bron van belangrijke grondstoffen en goederen. Financiële steun van de overheden mocht slechts worden gegeven wanneer deze zou bijdragen aan het realiseren van gemeenschappelijke doelen (Hatcher, 2000), te weten:

1. Vergroten productiviteit van vloten door het richten op technologische ontwikkeling en nieuwe methoden van visserij;
2. Aanpassen van productie en productiemethoden op de marktvraag;
3. Verbeteren van leefomstandigheden van burgers die leven van de visserij.

---

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 28625, nr. 168, p. 8.

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 28625, nr. 168, p. 8.

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 28625, nr. 168, p. 12.

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 28625, nr. 168, p. 12.

Gemeenschappelijke structurele maatregelen op het gebied van visserij werden desondanks niet eerder geïntroduceerd dan in 1983. Dit reflecteerde de consequenties van de vergrote Gemeenschap en de daarmee samenhangende veranderingen voor de internationale visserij (Hatcher, 2000). De steeds uitbreidende visquota's en de onder druk staande Europese visvoorraden zorgden voor een nieuw, overkoepelend EU-beleid. Dit beleid was erop gericht om bepaalde, voornamelijk grote en verouderde, schepen uit de nationale vloten te bannen. Er werden subsidies ingesteld voor constructie- en modernisatieprojecten om de boten klaar te maken voor de destijds hedendaagse visserij.

#### 4.6.2 *Multinannual Guidance Programmes*

Alle investeringsprojecten moesten echter ook in lijn zijn met de *Multiannual Guidance Programmes* (MAGPs) die door de lidstaten werden ondertekend voor de periode 1984 – 1986. Het voornaamste doel van deze programma's was, op visserijgebied, het creëren van een evenwichtige balans tussen aan de ene kant ingezette viscapaciteit en aan de andere kant de voorraden die verwacht worden aanwezig te zijn. Nieuwe, speciaal voor dit doel opgestelde, regelgeving op dit gebied na 1986 zorgde voor een juridisch handvat en een stok achter de deur voor implementatie van hierboven genoemde doelen in de vorige periode (Hatcher, 2000).

De MAGPs voor de periode 1987 – 1991 waren voornamelijk gericht op continuering van het reeds ingezette beleid en meer specifiek op het stichten en behouden van een levendige vissersvloot waarbij de economische en sociale behoeften van de verschillende regio's gewaarborgd werden (Hatcher, 2000). Aan het eind van het jaar 1990 werd de regeling 'tegemoetkoming constructie- en modernisatieprojecten' aangepast. Waar dit voorheen alleen gold voor de grotere boten, werden nu ook kleinere vaartuigen meegenomen in deze regeling.

De nieuwe MAGPs (1993 – 1996) waren, nadat 1992 werd aangemerkt als een overgangsjaar tussen de oude en nieuwe periode, gericht op het verminderen van scheepsvracht en motorkracht van de vissersboten, en beperking van de vangst. Hoewel deze nieuwe programma's bedoeld waren om door te lopen tot 1996, werden vanaf 1993 alle gemeenschappelijke structurele maatregelen met betrekking tot visserij in de lidstaten geïntegreerd in een overkoepelend systeem genaamd *Financial Instrument for Fisheries Guidance* (FIFG) (Hatcher, 2000). Het fonds, dat in het Nederlands vertaald wordt als het *Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij* (FIOV), was specifiek gericht op het ontwikkelen van een duurzame balans tussen bronnen en de exploitatie daarvan, het versterken van de mate waarin structurele maatregelen competitief zijn en het ontwikkelen van economisch sterke ondernemingen. Volgens de regels van dit nieuw opgerichte fonds werden de lidstaten verzocht allen een programmadocument voor hun visserijsector in te leveren, vergezeld door een subsidieverzoek voor het ontvangen van gelden uit dit fonds. Wanneer gebruikgemaakt zou worden van de fondsen moest een rechtvaardiging voor dit verzoek worden ingediend. Een sectoraal plan, zoals dit genoemd werd, moest worden ingeleverd met als inhoud een voorstel tot aanpassing van de visserijstructuren, waar modernisatie en vernieuwing van de vloot onderdeel van uit moest maken (Hatcher, 2000).

Daarnaast moesten wettelijke en financiële mogelijkheden voor het bereiken van deze doelen aangeleverd worden. Eind 1995 werd een nieuwe categorie FIOV-mogelijkheden ingevoerd. Met deze socio-economische maatregelen werden financieringsmogelijkheden geboden die landen konden gebruiken bij het financieren van pensioenen van vervroegde uittrekders als gevolg van het afschrijven van vloten of het verplaatsen van vloten naar andere landen (Hatcher, 2000).

Een nieuwe periode MAGPs (1997 – 2001) werd overeengekomen in december 1997 en was tevens de laatste serie MAGPs volgens Symes & Hoefnagel (2010), die volgens deze auteurs werd gekenmerkt door wisselende successen. Afgaande op de uitleg van Tidd, Hutton, Kell & Padda (2011), is dit systeem (MAGPs) overgenomen door een systeem van in- en uittreding. Wanneer een boot een visgebied wil toetreden, dient er een boot met een gelijke capaciteit uit te treden. Zodoende wordt controle uitgeoefend op de omvang van de visserij.

Het FIOV bleef in werking tot en met 2006. Het werd vervangen door het Europees Visserijfonds (EVF) (2007 – 2013). De doelstellingen van dit nieuwe fonds (bijdragen aan de uitvoering van visserijbeleid, versterken van de concurrentiepositie, beschermen van het milieu en het steunen van de werknemers in deze sector) komen relatief overeen met die van het FIOV. Betere aansluiting op andere beleidsterreinen en een nieuwe blik op innovatie en technologie in de visserijsector kenmerkt de verschillen tussen de twee fondsen (Europa Nu, z.d.(a)).

#### 4.6.3 EFMZ 2014 - 2020

Voor de nieuwe programmaperiode (2014 – 2020) kunnen gemeenten gebruikmaken van gelden uit het nieuwe Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Vanuit Brussel is voor dit fonds €101,5 miljoen beschikbaar. Na cofinanciering komt dit bedrag uit op een totaal van om en nabij de €130 miljoen. In een kamerbrief<sup>26</sup> geeft de staatssecretaris aan op welke hoofdthema's zij gelden uit het EFMZV-instrumentarium prioritair wil inzetten. Het nieuwe beleid moet de sector kansen voor initiatieven voor meer duurzaamheid, kostprijsverlaging en kwaliteitsverbetering geven<sup>27</sup>. De hoofdthema's zijn:

1. Invoering van de aanlandplicht (de verplichting dat ongewenst gevangen vissen en zeedieren niet teruggewooid mogen worden maar 'aangeland' moeten worden);
2. Verdere verduurzaming van de visserij- en aquacultuur;
3. Verbetering van de rendementen in de visketen.

Door het aanjagen van innovatie beoogt de minister ondernemers in het viscluster aan te sporen zich te conformeren aan de veranderende economische omstandigheden en de eisen die de samenleving stelt aan de bedrijfsvoering<sup>28</sup>. Tevens wordt nadruk gelegd op de samenwerking tussen vissers onderling, tussen vissers en wetenschappers en andere schakels in de keten. Om administratieve lasten te verlagen, wordt in het nieuwe programma gekozen voor grotere innovatie- en samenwerkingsprojecten, met een meer thematisch gerichte focus.

---

<sup>26</sup> Kamerstukken II, 2013/2014, 32201, nr. 72.

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 2013/2014, 33201, nr. 71.

<sup>28</sup> Kamerstukken II, 2013/2014, 32201, nr. 72.

## Hoofdstuk 5: Resultaten

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek besproken. De resultaten van de ingevulde surveys en de gehouden interviews worden uitgewerkt en geanalyseerd. Op basis van deze gegevens, gestaafd met percentages, kunnen in het volgende hoofdstuk conclusies getrokken worden op basis van de onderzoeksuitkomsten. Allereerst zal er begonnen worden met een analyse van de respons op mijn verzoek aan de vijfendertig centrumgemeenten om de vragenlijst in te vullen. Hierop volgt een indeling van de verschillende gemeenten in de categorieën *groot*, *middelgroot* en *klein*. Vervolgens zullen per categorie vragen uit de online vragenlijst belangrijke resultaten genoemd worden om een heldere structuur te waarborgen. Binnen de verschillende categorieën zal er eerst een algeheel beeld gevormd worden over de antwoorden die de geënquêteerde gemeenten gegeven hebben. Daarna zullen deze opgedeeld worden in de categorieën klein, middelgroot en groot. De gegeven antwoorden zullen dan in deze drie categorieën onderverdeeld worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

### 5.2 Responsgegevens

#### 5.2.1 Algemene gegevens en respons

In de periode 04-02 tot en met 23-03 heb ik van dertig van de vijfendertig centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's een ingevulde survey ontvangen. Dit maakt een ruime 85% respons. Niet alle gemeenten hebben gereageerd op mijn verzoek. Er werden verschillende redenen gegeven voor het niet deelnemen aan mijn onderzoek. Gehoorde reacties waren onder meer:

- Er was binnen een grote gemeente onlangs een soortgelijk onderzoek uitgevoerd, derhalve achtten zij het nut van het deelnemen aan mijn onderzoek minimaal.
- Binnen twee relatief kleine gemeenten was er niemand die primair verantwoordelijk was voor het Europees beleid en was er ook geen ambtenaar die genoeg kennis had over alle onderdelen van de survey. Het voorleggen van minimaal drie of vier verschillende personen binnen één organisatie achtten zij allen niet doenlijk. Van deze gemeenten was er een gemeentemedewerker die aangaf dat er volgens hem/haar enkele onduidelijkheden in de vragen stonden en dat er te veel in een bepaalde richting gestuurd werd door de vragen.
- Een middelgrote gemeente gaf aan dat mijn verzoek tot deelname in combinatie met de koppeling Atlas Advies – UTwente volgens hen te veel op acquisitie leek. Daarom waren zij niet bereid deel te nemen aan mijn onderzoek.

De inhoudelijke kwaliteit van de ingevulde surveys verschilt. Omdat het merendeel van de vragen multiplechoicevragen betreft, is de inhoudelijke kwaliteit lastiger te beoordelen dan wanneer er veel gebruikgemaakt wordt van open vragen. Er zit verschil in de tijd die voor het beantwoorden van de vragenlijst is genomen, maar het is onmogelijk te controleren of een respondent die twintig minuten over het invullen heeft gedaan ook twintig minuten bezig is geweest of ondertussen andere werkzaamheden uitgevoerd heeft. Wel is te zien dat enkele respondenten (zeer) uitgebreid commentaar hebben gegeven bij de verschillende vragen. Uit deze surveys kan ik meer informatie halen dan uit de surveys waarin alleen de vereiste antwoorden zijn gegeven. Om de

participatiedrempel zo laag mogelijk te houden is besloten geen toelichting te vereisen bij de meeste vragen.

### 5.2.2 Indeling gemeenten

Om een juiste analyse te kunnen maken en vervolgens logische conclusies te kunnen trekken, wordt in deze paragraaf uitleg gegeven over de classificatie van gemeenten in de verschillende groottecategorieën. Er zijn drie verschillende categorieën, te weten *klein* (0 – 100.000 inwoners), *middelgroot* (100.000 – 200.000 inwoners) en *groot* (200.000 of meer inwoners), waarin de gemeenten ingedeeld worden. In de eerste categorie vallen negen respondenten, in de tweede categorie vallen zeventien respondenten en de laatste categorie wordt gevormd door vier respondenten (CBS, 2015).

## 5.3 Analyse respons

### 5.3.1 Algemene reacties

In deze paragraaf worden algemene reacties weergegeven. Het gaat dan voornamelijk om trends die in de antwoorden te zien zijn en opvallendheden in de antwoorden van gemeenten die, in deze fase van de analyse, nog niet onderverdeeld worden in de categorieën *klein*, *middelgroot* en *groot*. In de volgende paragrafen worden de gegevens wel uiteengezet met behulp van de hierboven genoemde categorieën. Deze gegevens worden per onderwerp besproken. Individuele reacties van gemeenten op open vragen worden later per categorie besproken. Juist om een algemeen beeld te vormen wordt gestart met enkele basisgegevens uit de antwoorden.<sup>29</sup>

### 5.3.2 Inleidende vragen

De antwoorden gegeven op de vraag of er een beleidskader Europa of Europese samenwerking is, verschillen nogal per gemeente. Vijftien van de dertig (50%) respondenten geven aan dat er zo een beleidskader is, de andere helft stelt dat hun gemeente geen beleidskader Europa of Europese samenwerking heeft. Veel gemeenten zijn op de hoogte van wat er speelt binnen Europa dat van belang is voor hun gemeente. In de vragenlijst geeft 10% van de gemeenten aan dat zij de mate waarin hun gemeente hiervan op de hoogte is bestempelen als 'in uitstekende mate'. 40% beoordeelt dit als 'in goede mate', 'in redelijk goede mate' is volgens ruim 43% van toepassing op hun gemeente. De overige 7% geeft aan dat men 'in slechte mate' op de hoogte is van wat er speelt binnen Europa dat van belang is voor hun gemeente. Slechts in 13 gevallen wordt de manier waarop de gemeente met Europa omgaat periodiek geëvalueerd. In bijna de helft (46%) van de gemeenten die aangegeven hebben dat er wel geëvalueerd wordt, gebeurt dit op jaarbasis.

Europese subsidiemogelijkheden zijn voor de geënquêteerde gemeenten wel erg belangrijk. Slechts één gemeente bestempelde deze mogelijkheden als 'niet belangrijk, niet onbelangrijk', de overige gemeenten hechten aanzienlijk meer belang aan deze mogelijkheden en antwoorden met 'belangrijk' of 'zeer belangrijk'. Mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking worden gemiddeld

---

<sup>29</sup> Niet alle percentages tellen op tot 100%. Op veel vragen zijn meerdere antwoorden mogelijk, waardoor optellen van de percentages een onjuist beeld geeft. Wanneer er over 'de gemeenten' wordt gesproken, worden de geënquêteerde gemeenten bedoeld.

gezien ook als belangrijk beschouwd. Vijftien gemeenten vinden 'belangrijk' aan, zeven gemeenten vinden deze kansen 'zeer belangrijk', vijf gemeenten antwoorden met 'niet belangrijk, niet onbelangrijk' en drie gemeenten achten deze mogelijkheden 'onbelangrijk'.

Bij de volgende vraag wordt gevraagd of de gemeenten aan kunnen geven waar hun gemeente staat op de zogenoemde 'ladder van Europeanisering' van John (1994). De gebruikte ladder en indeling is, enigszins gewijzigd ten opzichte van de originele versie van John, afgeleid uit Wolffhardt (2005). Om hetgeen overzichtelijk en duidelijk te maken volgen hieronder de categorieën waaruit de respondenten konden kiezen. Het betreft een ladder waarbij elke trede die hoger is dan de vorige, impliceert dat men een stapje hoger richting volledige Europeanisering gaat. Het gaat om een verdeling A tot en met I, waarbij een keuze voor I inhoudt dat de gemeente zich kan identificeren met de antwoorden gegeven in A tot en met I. De respondent kiest de hoogste trede die een afspiegeling is van de mate waarin 'Europa' binnen de gemeente geïntegreerd is. Achter de genoemde keuzemogelijkheden staat het aantal gemeenten dat voor deze optie gekozen heeft:

- a. Reageren op Europese wet- en regelgeving (6,7%)
- b. Het managen van Europese informatie (3,3%)
- c. Communiceren (van EU-gerelateerde zaken) naar de private sector en de burgers (6,7%)
- d. Zo optimaal mogelijk gebruikmaken van EU-subsidies (20%)
- e. Faciliteren van economische vernieuwing door gebruik te maken van antwoordoptie D (10%)
- f. Koppelen met lokale organisaties die deelnemen aan EU-gerelateerde activiteiten (13,3%)
- g. Deelnemen aan EU-gerelateerde internationale netwerken en samenwerking in gemeenschappelijke projecten (26,7%)
- h. De EU adviseren over implementatiekwesties (0%)<sup>30</sup>
- i. Het gemeentebestuur meer Europees maken (denk hierbij aan bijvoorbeeld het inrichten van een EU-desk, medewerkers met een specifieke EU-gerelateerde taak belasten etc.) (13,3%)

Vervolgens is een stelling opgenomen in de vragenlijst, waarbij gevraagd wordt in hoeverre de respondent het eens is met de veelgehoorde bewering dat gemeenten steeds meer belang aan de Europese Unie hechten. Vier respondenten gaven aan dat zij het niet eens, noch oneens waren met de stelling, de overige respondenten vinkten 'eens' en 'helemaal eens' aan. Opvallend is dat enkele gemeenten zich op een bepaalde trede op de ladder zien staan die niet correspondeert met de overige ingevulde antwoorden. Zo is er een middelgrote gemeente die 'C' invult, maar wel gebruikmaakt van subsidiemogelijkheden en grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden. Een andere middelgrote gemeente kiest voor 'D', maar is intergemeentelijk actief in een samenwerkingsverband met betrekking tot subsidies (F) en is grensoverschrijdend actief (G). Het zou kunnen zijn dat deze gemeente geen economische vernieuwing bewerkstelligt door de binnengehaalde subsidies en dus niet 'E' of hoger kan kiezen, maar ik acht de kans groter dat het antwoord geven op een schaal de realiteit enigszins vertekent. Mogelijk komt dit doordat de vraag over het indelen op deze schaal aan het begin van de vragenlijst gesteld wordt. Gemeenten komen er

---

<sup>30</sup> Dit betekent niet dat geen enkele gemeente aan H voldoet, het betekent dat H als ijkpunt niet gekozen is. Alle gemeenten die voor I gekozen hebben, voldoen automatisch ook aan H.

in de loop van de vragenlijst achter dat ze gegeven hun antwoorden wel hoger scoren, terwijl ze zichzelf dan al lager hebben ingeschaald.

### 5.3.3 Wetgeving

Op de eerste vraag, of de gemeente op de hoogte is van de Europese wet- en regelgeving die betrekking heeft op haar organisatie, geven twee van de dertig respondenten aan dat hun gemeente 'in slechte mate' hiervan op de hoogte is. Vijftien respondenten vinken 'in redelijke mate' aan, 'in zeer grote mate' wordt slechts één keer gekozen. De overige twaalf respondenten vinden dat hun gemeente daar 'in grote mate' van op de hoogte is. Bij tien van de dertig (33,3%) respondenten is er binnen de afdeling juridische zaken van hun gemeente iemand primair verantwoordelijk voor het begeleiden van de implementatie van Europese wet- en regelgeving. Het gemeentebeleid wordt door eenentwintig van de dertig gemeenten periodiek getoetst op strijdigheid met Europese wet- en regelgeving, bij zestien van deze eenentwintig gemeenten gebeurt dit per project, bij de overige vijf gemeenten verschillen de antwoorden van 'per onregelmatige regelmaat' tot 'bijna permanent'.

### 5.3.4 Subsidies

Zes van de dertig (20%) gemeenten maken gebruik van subsidies uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO, hieronder vallen ook LEADER-subsidies). Bij vier van de zes gemeenten gaat het om een bedrag tot €500.000, bij één gemeente is er meer dan €4.000.000 toegekend. Geen enkele gemeente maakt gebruik van subsidies uit het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij, dit fonds zal dan ook niet meegenomen worden in de categorische analyse die hieronder zal volgen. Op vier gemeenten na maken alle gemeenten gebruik van subsidies uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO, hieronder valt ook INTERREG). Dertien gemeenten (ruim 43%) hebben zelfs €4.000.000 of meer te besteden uit dit fonds of deze fondsen. Drie gemeenten doen het met een bedrag tot €500.000. Alle geënuquêteerde gemeenten op één na maken gebruik van subsidies uit het Europees Sociaal Fonds (ESF). Voor twee gemeenten die gebruikmaken van gelden uit dit fonds blijft het bij een betrekkelijk laag bedrag: €0 – 500.000. Voor ruim 23% van deze gemeenten betreft het een bedrag van €4.000.000 of meer.

Sinds de nieuwe programmaperiode (2014 – 2020) is ingegaan, hebben de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's de taak om uit naam van hun regio gelden uit het ESF aan te vragen. Vragend naar de samenwerking op dit gebied antwoorden de gemeenten dat deze 'goed' (80%) tot 'zeer goed' (20%) is.

Vervolgens wordt naar redenen voor het aanvragen van Europese subsidies uit de Structuur- en Investeringsfondsen gevraagd. Als meest belangrijke reden worden de financiële mogelijkheden die het met zich meebrengt genoemd (90%), gevolgd door het optimaliseren van de samenwerking tussen gemeenten uit de regio (ESF-gerelateerd) (ruim 46%). Drie gemeenten lijken de uitkomsten van het onderzoek van Van Gerven et al. (2014) te bevestigen en stellen dat het 'thuisbrengen' van geld dat naar de EU gaat een belangrijke reden is voor het aanvragen van subsidies. Als grootste struikelblok voor het niet aanvragen van EU-subsidies wordt door de gemeenten gewezen naar het feit dat de baten voor veel gemeenten niet opwegen tegen de kosten (ruim 63%). Een tweede pijnpunt zijn de hoge administratieve lasten die een aanvraag met zich meebrengt (ruim 56%).

Daarnaast wordt nog aangedragen dat er te weinig kennis over de mogelijkheden is (ruim 23%) en dat de verplichte cofinanciering een barrière opwerpt (30%).

De bovengenoemde subsidies werden allen aangevraagd in de periode 2007 – 2013. Aan de respondenten werd gevraagd of er in de nieuwe periode (2014 – 2020) meer of minder subsidies aangevraagd zullen worden door hun gemeente. Slechts één gemeente gaf aan dat zij minder gebruik zullen maken van subsidies, tegenover twee gemeenten die ‘veel meer’ gebruik zullen maken van deze mogelijkheden. Tien gemeenten zullen ‘net zo veel’ subsidies aanvragen, de overige gemeenten (17) willen ‘meer’ gebruik gaan maken van Europese subsidies. Natuurlijk is het van belang dat de gemeenteambtenaren die zich met deze Europese subsidiemogelijkheden bezighouden voldoende kennis hebben over de mogelijkheden en ook daadwerkelijk een aanvraag kunnen doen. Maar liefst 40% van de geënquêteerde gemeenten geeft aan dat de kennis van de gemeenteambtenaren over de subsidiemogelijkheden ‘matig’ is. De kennis om daadwerkelijk een aanvraag te kunnen doen wordt bij tien van de dertig gemeenten als ‘matig’ beschouwd. Acht gemeenten vinden zowel de kennis over de mogelijkheden als de kennis over het daadwerkelijk doen van een aanvraag ‘matig’. Slechts één gemeente vult voor beide vragen ‘goed’ in.

#### *5.3.5 Interne organisatie*

Om een indruk te krijgen waar men zich bezighoudt met Europese zaken, wordt gevraagd welke afdeling(en) van de gemeente zich bezighoudt/bezighouden met Europese aangelegenheden en mogelijkheden. Zes gemeenten hebben een speciale dienst of afdeling die zich hiermee bezighoudt. Bij de andere gemeenten is dit ondergebracht in verschillende afdelingen. Ruim 23% van de gemeenten heeft vijf of meer medewerkers met een speciale (deel)taak die met Europa te maken heeft. Ruim 13% van de gemeenten heeft geen medewerker met een dergelijke (deel)taak. Vervolgens wordt gevraagd naar het kennis- en ervaringsniveau van de mensen die zich met Europese aangelegenheden en mogelijkheden bezighouden. Vier gemeenten vulden ‘matig’ in voor zowel het kennis- als het ervaringsniveau. Bij vijf gemeenten is dit volgens de medewerkers die de vragenlijst hebben ingevuld beide ‘goed’. Mogelijkheden tot het volgen van cursussen, opleidingen en trainingen worden verschillend beoordeeld. Twee gemeente geven bij alle drie aan dat het ‘goed’ is, zes gemeenten beoordelen alles als ‘matig’. Één gemeente vindt deze mogelijkheden ‘onvoldoende’. Gemiddeld genomen worden de mogelijkheden als ‘voldoende’ of ‘ruim voldoende’ beoordeeld. De informatievoorziening vanuit Rijksoverheid en de Provincie wordt door 30% van de gemeenten als ‘matig’ beoordeeld. Slechts 10% van de gemeenten vindt de informatievoorziening ‘goed’.

### 5.3.6 Grensoverschrijdende samenwerking

De Nederlandse gemeenten zijn via de VNG vertegenwoordigd in de Raad van de Europese Gemeenten en Regio's (REGR), maar zijn, op basis van de onderzoeksresultaten, hier niet allemaal even goed van op de hoogte. Ruim 36% van de ondervraagde gemeenten is op de hoogte van het lidmaatschap van de REGR via de VNG. Vijf van deze elf gemeenten (36%) vinden deze vorm van samenwerking 'belangrijk'. Ongeveer 7% van de ondervraagde gemeenten acht deze vorm 'onbelangrijk'. De overige respondenten kiezen de middenweg met 'niet belangrijk, niet onbelangrijk'.

Ruim 26% van de gemeenten is vertegenwoordigd in het Comité van de Regio's. Alle gemeenten die deelnemen aan dit samenwerkingsverband typeren deze samenwerking als 'belangrijk' of zelfs 'heel belangrijk'. Slechts één gemeente vindt deze vorm van samenwerking 'onbelangrijk' en de overige gemeenten kiezen voor 'niet belangrijk, niet onbelangrijk'. Met ruim 56% is meer dan de helft van de gemeenten vertegenwoordigd in een EUregio. Zeven gemeenten zijn vertegenwoordigd in de samenwerkingsvorm 'Grensregio Vlaanderen-Nederland'. Aan deze vorm van samenwerking wordt relatief veel waarde gehecht; 36,7% acht deze vorm van samenwerking 'belangrijk', 10% zelfs 'heel belangrijk'.

30% van de gemeenten neemt deel aan de samenwerkingsvorm 'Eurocities'. Ruim 43% vindt deze vorm van samenwerking 'belangrijk'. Veertien van de dertig gemeenten nemen daarnaast ook nog deel aan andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

Wanneer er gevraagd wordt naar de redenen voor het deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden geeft 70% aan dat 'informatie-uitwisseling' een belangrijke kernwaarde is. Ruim driekwart van de gemeenten vindt 'subsidiemogelijkheden' een belangrijke reden, een exact zelfde percentage kiest voor 'een betere aanpak van gezamenlijke problemen' als bepalende factor. Redenen voor het niet optimaal gebruiken van de mogelijkheden op dit gebied zijn onder andere 'te weinig kennis over de samenwerkingsvormen en mogelijkheden' (23,3%), 'te weinig concrete resultaten' (26,7%) en 'te weinig tijd om te participeren' (50%).

### 5.3.7 Conclusievragen

Om de conclusievragen zo volledig en duidelijk mogelijk weer te geven, worden hieronder alle vragen opgesomd en staat achter alle antwoordmogelijkheden het percentage gemeenten dat voor dit antwoord koos.

1. Mijn gemeente is op dit moment intern (d.w.z. in hoeverre de EU in de organisatie is ingebed) zo goed mogelijk op de EU gericht  
Helemaal eens (6,7%)  
Eens (50%)  
Niet eens, niet oneens (33,3%)  
Oneens (10%)  
Helemaal oneens (0%)
2. Mijn gemeente voldoet dit moment zo goed mogelijk aan Europese wet- en regelgeving  
Helemaal eens (10%)  
Eens (70%)  
Niet eens, niet oneens (16,7%)  
Oneens (3,3%)  
Helemaal oneens (0%)
3. Mijn gemeente maakt op dit moment zo goed mogelijk gebruik van Europese subsidiemogelijkheden  
Helemaal eens (6,7%)  
Eens (50%)  
Niet eens, niet oneens (33,3%)  
Oneens (10%)  
Helemaal oneens (0%)
4. Mijn gemeente maakt op dit moment zo goed mogelijk gebruik van de grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden  
Helemaal eens (3,3%)  
Eens (50%)  
Niet eens, niet oneens (23,4%)  
Oneens (20%)  
Helemaal oneens (3,3%)
5. Mijn gemeente is, op basis van bovenstaande antwoorden, helemaal 'Europaproof'  
Helemaal eens (0%)  
Eens (33,3%)  
Niet eens, niet oneens (43,3%)  
Oneens (23,4%)  
Helemaal oneens (0%)
6. Wanneer ik naar de toekomst kijk zie ik dat mijn gemeente met de huidige middelen, alle middelen heeft om in de toekomst 'Europaproof' te worden of te blijven  
Helemaal eens (3,3%)  
Eens (46,7%)  
Niet eens, niet oneens (46,7%)  
Oneens (3,3%)  
Helemaal oneens (0%)

### 5.3.8 Algehele analyse

In deze paragraaf worden enkele opvallende gegevens geanalyseerd. Drie gemeenten beoordeelden de kennis van hun eigen ambtenaren als ‘matig’ als het gaat om het aanvragen van een subsidie en hebben een regionaal subsidiebureau of een regionale samenwerking omtrent subsidies van waaruit aanvragen worden gedaan. Het is deze gemeenten gelukt om uit zowel het EFRO als het ESF subsidies te ontvangen, variërend van €0 – 500.000 tot meer dan €4.000.000. Één gemeente mocht zelfs twee keer meer dan €4.000.000 bijschrijven. Het lijkt er dus op dat samenwerking in deze vorm vruchtbaar is.

Wanneer we in plaats van de zes gemeenten die een speciale dienst of afdeling Europese zaken/subsidiebureau hebben, nog een extra gemeente meerekenen die binnen verschillende afdelingen Europaspecialisten heeft, komen we uit op zeven gemeenten die Europa binnen hun organisatie een belangrijke plek hebben gegeven. Om een inschatting te kunnen maken of dit ook van invloed is op de hoogte van de toegekende subsidies vergelijken we de totale inkomsten uit de genoemde subsidies van deze zeven gemeenten met de inkomsten uit subsidies van de overige drieëntwintig gemeenten. We gebruiken hiervoor de hoogste randwaarden (categorie 0-500.000 krijgt dus 500.000 als waarde, categorie 1.000.000 – 2.000.000 krijgt 2.000.000 etc. De waarde 4.000.000 of meer heeft als randwaarde ook 4.000.000 gekregen, op deze manier wordt het ontstane voor- of nadeel gelijkgetrokken)<sup>31</sup>. Op basis van deze simpele voorstelling van gegevens, hebben de zeven gemeenten met een afdeling Europese zaken of waarin Europese specialisten in de organisatie zijn betrokken gemiddeld een bedrag van €5.714.286 ontvangen, de overige drieëntwintig gemeenten hebben gemiddeld €4.630.435 ontvangen. Een vergelijking als deze is slechts een inschatting, omdat exacte bedragen niet bekend zijn. Desalniettemin geeft het wel aan dat het integreren van Europese specialisten of afdelingen in de organisatie lonend kan zijn.

Om te kijken welke invloed het deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerking heeft op de hoogte van de subsidies die men per gemeente binnenkrijgt, worden de gemeenten onder de loep genomen die helemaal niet deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerking. De vraag is dan of deze gemeenten ook weinig gebruikmaken van subsidiemogelijkheden of dat hier geen verband tussen te zien is. In het kader van het ELFPO maakt één van deze gemeenten (N=6, 1/5<sup>e</sup> van het totaal aantal respondenten) gebruik van gelden uit dit fonds (€500.000 – 1.000.000). Twee van deze gemeenten ontvingen uit het EFRO €4.000.000 of meer, één €0 – 500.000 en één €500.000 – 1.000.000. De overige gemeenten (2) maakten geen gebruik van gelden uit dit fonds. Één gemeente kreeg €4.000.000 of meer vanuit Brussel uit het ESF, één moest het doen met €0 – 500.000, één met €2.000.000 – 3.000.000, één met €1.000.000 – 2.000.000 en twee met €500.000 – 1.000.000. Opvallend is dat met betrekking tot het EFRO, 13 gemeenten €4.000.000 of meer ontvingen. Één daarvan behoort tot deze categorie respondenten. Wanneer we kijken naar het aantal meest toebedeelde (zij die €4.000.000 of meer ontvingen) gemeenten qua ESF-gelden, behoort één gemeente uit deze categorie tot de zeven meest toebedeelde gemeenten. Het is lastig om hier duidelijke conclusies uit te trekken, maar zeker is wel dat de gemeenten die niet deelnemen aan

---

<sup>31</sup> Deze categorieën zijn zo gekozen om de participatiedrempel zo laag mogelijk te houden. Open vragen in dit genre werpen toch een barrière op omdat de respondent exact aan moet geven hoeveel subsidiegeld er ontvangen is. In te denken is dat men daar geen zin in heeft en/of geen tijd voor heeft, dus de vragenlijst laat voor wat deze is. Om dat te voorkomen is met vaste categorieën gewerkt.

grensoverschrijdende samenwerking veelal niet behoren tot de gemeenten die de hoogste subsidiegelden ontvangen.

## **5.4 Analyse per categorie**

### *5.4.1 Inleidend*

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten uit mijn onderzoek per categorie (*klein, middelgroot of groot*) gemeente toegelicht en geanalyseerd. De resultaten zullen minder uitgebreid besproken worden dan hierboven, niet alles is immers relevant of typerend voor een kleine, middelgrote of grote gemeente, maar de zaken die opvallend zijn zullen inhoudelijk intensiever worden besproken en vervolgens worden geanalyseerd.

### *5.4.2 Kleine gemeenten*

In de eerste categorie respondenten vallen negen gemeenten. Deze gemeenten hebben allen een inwonertal van minder dan 100.000. De meest opvallende resultaten onder de kleine gemeenten worden hieronder besproken en geanalyseerd.

Twee van de negen kleine gemeenten hebben een beleidskader Europa of Europese samenwerking, de twee gemeenten die invulden slecht op de hoogte te zijn van wat er speelt binnen Europa dat van belang is voor de gemeente zijn kleine gemeenten. In slechts twee van de negen gemeenten wordt de manier waarop met Europa wordt omgegaan periodiek geëvalueerd. De twee gemeenten die aangeven dat men 'slecht' op de hoogte is van Europese kansen en mogelijkheden zijn ook kleine gemeenten. Europese subsidiekansen zijn belangrijk voor de kleine gemeenten; 'belangrijk' of 'zeer belangrijk' kiezen acht van de negen kleine gemeenten. Op de 'ladder van Europeanisering' geven twee kleine gemeenten aan bij stap F (oftewel stap 6 van de 9) te zijn. De rest van de kleine gemeenten neemt een lagere positie in, één gemeente staat zelfs op de laagste trede en een gemeente op de een na laagste. Vier kleine gemeenten maken geen gebruik van EFRO-subsidies, vijf wel. Redenen voor het niet aanvragen van deze subsidie zijn onder meer 'geen passende projecten kunnen vinden' en 'een afwijzing van de aanvraag gehad'. Alle kleine gemeenten hebben subsidies uit het ESF ontvangen. Vier van de negen kleine gemeenten geven aan dat zij subsidiemogelijkheden niet optimaal benutten omdat zij een gebrek aan kennis over de mogelijkheden hebben. Hiermee vormt deze groep ruim de helft van het percentage respondenten (totaal) die aangegeven hebben te weinig kennis over de mogelijkheden te hebben. Alle kleine gemeenten gaan deze programmaperiode (2014 – 2020) 'net zo veel' of 'meer' beroep doen op Europese subsidies. Vijf kleine gemeenten beoordelen de kennis van hun gemeentemedewerkers over Europese subsidies als 'matig'. De mate waarin voldoende kennis over het daadwerkelijk aanvragen van een subsidie aanwezig is wordt door drie respondenten als 'matig' beschouwd, één respondent noemt het 'onvoldoende'. In de toelichting schrijft een kleine gemeente dat het aantal mensen met kennis van subsidies beperkt is binnen hun gemeente. Geen enkele kleine gemeente heeft een afdeling die zich specifiek op EU-gerelateerde gebieden focust, wel hebben twee gemeenten buiten de gemeente om een instelling die zich met subsidieaanvragen bezighoudt (een gemeenschappelijke regeling en een regionaal subsidiebureau). Twee van de negen gemeenten geven aan dat zij de mogelijkheden tot het volgen van cursussen, opleidingen en trainingen op dit gebied 'matig' vinden. Deze twee gemeenten zijn tevens de enige gemeenten van de gehele groep

respondenten die bij zowel cursussen, opleidingen en trainingen ‘matig’ invulden. Een kleine gemeente geeft aan dat er naast de gewone werkzaamheden eigenlijk te weinig tijd is om op cursus te gaan.

Slechts drie kleine gemeenten zijn bij een of meerdere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden betrokken. Ruim de helft van het totaal aantal gemeenten dat aangaf niet voldoende kennis te hebben over de samenwerkingsvormen (4 van de 6), zijn kleine gemeenten. Twee gemeenten noemen ‘werkdruk’ en ‘kleine gemeente met veel taken en weinig capaciteit’ als redenen voor het niet optimaal benutten van de mogelijkheden op dit terrein. Slechts één kleine gemeente is het ‘eens’ met de stelling: “mijn gemeente maakt op dit moment zo goed mogelijk gebruik van de Europese subsidiemogelijkheden”. Twee respondenten antwoorden met ‘oneens’ en de overige zes vullen ‘niet eens, niet oneens’ in. Drie respondenten vinden dat hun gemeente helemaal ‘Europaproof’ is, vijf vullen ‘oneens’ in.

Over het algemeen valt op dat de kleine gemeenten niet goed weten wat er speelt en wat er te halen valt voor hun gemeente binnen Europa. Dat vijf van de negen kleine gemeenten de kennis van medewerkers van hun gemeente over het de subsidiemogelijkheden als ‘matig’ bestempelen, lijkt een voorteken voor problemen met subsidieverkrijging. Deze vijf gemeenten maken ook beduidend minder gebruik van de subsidiemogelijkheden en halen bovendien lagere bedragen binnen dan de kleine gemeenten die het kennisniveau van hun medewerkers hoger inschatten. Hieronder wordt een voorbeeld geschetst.

|                          |                     |
|--------------------------|---------------------|
| Gemeente 1:              | Gemeente 2:         |
| Kennisniveau: Goed       | Kennisniveau: Matig |
| ELFPO: Nee               | ELFPO: Nee          |
| EFRO: 4.000.000 of meer  | EFRO: Nee           |
| ESF: 500.000 – 1.000.000 | ESF: 0 – 500.000    |

Wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van een subsidiemogelijkheid, is in de survey gevraagd of de respondent aan kan geven waarom er geen gebruik van gemaakt wordt. Gemeente 1 geeft aan dat men niet tot het subsidiabel gebied van de POP behoort en daarom geen gebruikmaakt van het ELFPO. Gemeente 2 geeft aan geen plattelandsomgeving te kennen en daarom geen gebruik te maken van ELFPO, en stelt dat subsidiegelden vanuit het EFRO ‘niet van toepassing’ zijn op zijn of haar gemeente. Gemeente 1 weet ‘in uitstekende mate’ wat binnen Europa van belang is voor de gemeente, Gemeente 2 weet dit ‘in slechte mate’. Het kennis- en ervaringsniveau van ambtenaren binnen de gemeente die zich met Europese zaken bezighouden wordt in Gemeente 1 als ‘goed’ aangemerkt, in Gemeente 2 als ‘matig’. De twee gemeenten hebben een vergelijkbaar aantal inwoners (ongeveer 85.000).

Afgaande op de antwoorden die de respondenten van de kleine gemeenten hebben gegeven, lijkt het erop dat een verklaring voor het weinig gebruikmaken van subsidiemogelijkheden door kleine gemeenten gegeven wordt door bestudering van de andere onderdelen van het begrip ‘Europaproof’. Weinig kennis over de subsidiemogelijkheden, weinig kennis over wat er speelt binnen Europa dat van belang is voor de organisatie, een matige score op de andere onderdelen van ‘Europaproof’; het lijkt allemaal (groten)deels te bepalen dat er binnen bepaalde kleine gemeenten

weinig gebruikgemaakt wordt van de subsidiemogelijkheden. Niet voor niets geeft slechts één kleine gemeente aan dat er goed genoeg gebruikgemaakt wordt van deze mogelijkheden. In het interview dat gehouden is met een respondent van een kleine gemeenten, kwam duidelijk naar voren dat het schort aan de personele capaciteit om zich echt bezig te houden met wat er speelt binnen Europa dat van belang is voor de organisatie. Voor een kleine gemeente, zo gaf de respondent aan, zijn er minder mogelijkheden in Brussel dan voor een grote gemeente. Er zijn wel mogelijkheden, maar omwille van het gebrek aan mankracht moet dan veelal samengewerkt worden in regiobrede trajecten. De respondent gaf aan dat zij de laatste tijd als gemeente kijken wat er in dat opzicht mogelijk is. Tevens werd duidelijk gemaakt dat er in deze regio een sociaal economische agenda is opgesteld waar men gezamenlijke doelen voor aan het vaststellen is. De respondent stelde dat de mogelijkheden richting de toekomst er zeker liggen, maar dat de medewerkers van de gemeente meer ‘Europabesef’ moeten krijgen. Men is zich onvoldoende bewust van de kansen.

Het is duidelijk dat het er sterk op lijkt dat er verbanden zijn tussen de factoren aangehaald in het begrip ‘Europaproof’ en de subsidiemogelijkheden binnen kleine gemeenten. Aan de hand van bovenstaande uitleg en voorbeelden is geprobeerd dit verband duidelijk te maken aan de lezer. Er is dus zeker terrein te winnen op dit gebied voor de kleine gemeenten.

#### *5.4.3 Middelgrote gemeenten*

In deze categorie vallen zeventien respondenten. Allen vertegenwoordigen zij een gemeente met tussen de 100.000 en 200.000 inwoners. Hieronder worden de meest opvallende antwoorden van de middelgrote gemeenten besproken en geanalyseerd.

Alle middelgrote gemeenten geven aan dat zij ‘in redelijk goede mate’ (ruim 41%) of in ‘goede mate’ (bijna 59%) op de hoogte zijn van wat vanuit Europa belangrijk is voor hun gemeente. Negen middelgrote gemeenten beschikken over een beleidskader Europa of Europese samenwerking. Ook op de ladder van Europeanisering scoren de middelgrote gemeenten beter dan de kleine gemeenten; 10 van de 17 middelgrote gemeenten scoren op deze ladder F of hoger. Binnen de middelgrote gemeenten is men relatief goed op de hoogte van welke wet- en regelgeving betrekking op de gemeente hebben. Een meerderheid van bijna 53% vult hier ‘goed’ in. De overige gemeenten vinden dat zij ‘in redelijke mate’ op de hoogte zijn.

Vier van de zeventien respondenten maken gebruik van subsidies uit het EFLPO, dit lijkt weinig maar het beslaat toch ruim 66% van het totaal aantal gemeenten dat hier gebruik van maakt. De overige middelgrote gemeenten geven verschillende redenen aan voor het feit dat ze geen gebruikmaken van deze subsidiemogelijkheid, die samengevoegd kunnen worden tot enkele kernredenen: geen concrete projecten, geen prioriteit, geen plattelandsgemeente- c.q. omgeving. Alle middelgrote gemeenten hebben in de afgelopen programmaperiode gebruikgemaakt van gelden uit het EFRO. Bijna de helft (47%) van de middelgrote gemeenten heeft €4.000.000 of meer toegekend gekregen. De enige gemeente die niet gebruikmaakte van ESF-subsidie is een middelgrote gemeente. De reden hiervoor is dat er geen succesvol project opgestart is. De andere middelgrote gemeenten maken wel gebruik van ESF-subsidies en hebben alleen een bedrag van minstens €500.000 ontvangen uit Europa. Een kleine 30% van de middelgrote gemeenten heeft zelfs meer dan €4.000.000 mogen bijschrijven. Drie middelgrote gemeenten geven als extra toelichting bij redenen

voor het aanvragen van subsidies aan dat zij door de subsidies beter gemeentelijke c.q. maatschappelijke problemen op kunnen lossen. Daarnaast stellen drie middelgrote gemeenten (bijna een op de vijf) dat er te weinig kennis over de mogelijkheden is om optimaal gebruik te kunnen maken van Europese subsidies. Opvallend is dat bijna 42% van de middelgrote gemeenten aangeeft dat de kennis van hun gemeentemedewerkers over Europese subsidies 'matig' is. Hier is dus nog veel terrein te winnen. Enkele gemeenten geven aan dat zij intern over te weinig kennis beschikken en daarom externe kennis inhuren. De ambtenaren van de middelgrote gemeenten die zich bezighouden met Europese aangelegenheden worden qua kennis- en ervaringsniveau relatief hoog ingeschat. Bijna 42% van deze gemeenten beoordeelt zowel het kennisniveau als het ervaringsniveau van deze ambtenaren als 'ruim voldoende' of 'goed'. Door twee gemeenten wordt bij beide niveaus 'matig' aangekruist.

Meer dan 58% van de middelgrote gemeenten is vertegenwoordigd in een EUregio. Van deze ruim 58% is bijna 25% ook vertegenwoordigd in het Comité van de Regio's en is men via de VNG vertegenwoordigd bij de REGR (en is hiervan op de hoogte). Acht van de zeventien middelgrote gemeenten zijn in andere samenwerkingsverbanden tevens vertegenwoordigd. Ruim 94% van de middelgrote gemeenten geeft aan dat subsidiemogelijkheden een belangrijke rol spelen in het aangaan van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Bijna zestig procent van de middelgrote gemeenten geeft aan te weinig tijd te hebben voor samenwerking.

Slechts één van de zeventien middelgrote gemeenten geeft aan het 'oneens' te zijn met de stelling: "mijn gemeente maakt op dit moment zo goed mogelijk gebruik van Europese subsidiemogelijkheden". Elf middelgrote gemeenten zijn het 'eens' met deze stelling. Toch valt er nog winst te behalen, aangezien slechts vier gemeenten in deze categorie aangeven helemaal 'Europaproef' te zijn. Twee gemeenten zijn het niet eens met de stelling: "mijn gemeente is helemaal 'Europaproef'", de overige gemeenten nemen de middenweg met "niet eens, niet oneens". Een middelgrote gemeente licht toe: "als ik kijk naar wet- en regelgeving dan zit het bij ons aardig goed, wat betreft de kennis over de mogelijkheden en het benutten van de kansen is er nog winst te behalen".

Het interview dat gehouden is met een respondent van een middelgrote gemeente maakte duidelijk dat de wil er wel is, maar dat het aan de tijd en de mogelijkheden vaak schort. De respondent stelde dat binnen hun gemeente de afgelopen jaren een stijgende lijn zat in de bewustwording van de kansen die Europa biedt, maar dat dit niet voor alle medewerkers geldt en dat ook niet iedere afdeling op dezelfde manier aan dit proces deelneemt. Binnen deze gemeente zijn er drie afdeling die zich bezighouden met subsidies en Europese kansen, de motivatie voor het daadwerkelijk onderzoeken en vervolgens gebruiken van mogelijkheden verschilt per afdeling. Dit is een tijdrovende zaak die niet door alle medewerkers op waarde wordt geschat. Ingewikkelde aanvraagprocessen kenmerken volgens de respondent enkele subsidietrajecten, de tijd die geïnvesteerd dient te worden en de kennis om tot een succesvolle aanvraag te komen, ontbreekt echter.

Wanneer de middelgrote gemeenten onderling vergeleken worden zijn er minder drastische verschillen waarneembaar dan wanneer de kleine gemeenten onder de loep worden genomen. Toch lijkt de algemene tendens hier ook zichtbaar: hoe meer aandacht er besteed wordt aan Europese

mogelijkheden, des te meer effect heeft het op wat de gemeente vanuit Europa krijgt. In tegenstelling tot bij de kleine gemeenten, loont het hier niet om een vergelijking tussen een gemeente te maken die het goed doet en een gemeente die het minder goed doet, simpelweg omdat de verschillen stukken kleiner zijn en dus minder van belang zijn voor de conclusie van dit onderzoek. Wat wel opvalt is dat door vijf van de zeventien gemeenten (bijna 30%) aangegeven wordt dat wanneer er niet voldoende kennis intern is, externe kennis wordt ingeschakeld. Men is zich blijkbaar wel bewust van de kansen maar kan dit intern niet oppakken. Externe kennis biedt vervolgens soelaas. Een respondent geeft aan dat de kennis van subsidiemogelijkheden binnen de gemeente, mede door reorganisaties, versnipperd en sterk afhankelijk van persoonlijke interesse is. In samenwerking met overige steden binnen de regio is er echter een subsidiebureau en een 'bureau Brussel' actief, waardoor subsidiemogelijkheden toch benut worden. Deze gemeente heeft voor zowel EFRO als ESF minimaal €3.000.000 mogen ontvangen vanuit Brussel. Dat versterkt het idee dat samenwerking op regionaal niveau een goede manier is om mogelijkheden vanuit Brussel om te zetten in resultaten voor gemeenten.

#### *5.4.4 Grote gemeenten*

De groep grote gemeenten bestaat uit vier gemeenten, allen met een inwonertal van meer dan 200.000. Alle grote gemeenten hebben een beleidskader Europa of Europese samenwerking, zij staan ook allen op trede G of hoger op de 'ladder van Europeanisering'. Vanwege de omvang van de steden en de plek in het land, tenminste dit wordt als argument opgevoerd, wordt er geen gebruikgemaakt van gelden uit het ELFPO. Drie van de vier grote gemeenten maken voor meer dan €4.000.000 gebruik van gelden uit het EFRO, twee grote gemeenten hebben voor zowel ESF als EFRO meer dan €4.000.000 ontvangen. Opvallend is dat één grote gemeente aangeeft dat zij geen projectleidercapaciteit hebben om optimaal gebruik te maken van subsidiemogelijkheden. Één van de grote gemeenten beoordeelt de kennis van de medewerkers van zijn of haar gemeente om daadwerkelijk een aanvraag te kunnen doen als 'voldoende' en de kennis over de mogelijkheden als 'goed', de overige drie gemeenten beoordelen deze als 'ruim voldoende' of 'goed'. Drie van de vier grote gemeenten zijn vertegenwoordigd in een of meerdere EUregio's. Één gemeente geeft aan dat ieder cluster binnen de gemeente beschikt over meerdere Europaspecialisten. Daarnaast beschikt men over vakspecialisten of beleidsadviseurs die naast deze specialisten adviseren bij Europese aanvragen en participeren in Europese netwerken. Deze gemeente scoort buitengewoon goed op vrijwel alle punten in de online vragenlijst. Overigens, bij alle grote gemeenten zijn er vijf of meer medewerkers met een speciale (deel)taak Europa of Europese samenwerking. Het kennis- en ervaringsniveau van de ambtenaren die met Europa te maken hebben wordt door alle grote gemeenten 'goed' of 'ruim voldoende' geacht. De conclusievragen worden allen met 'eens' of 'helemaal eens' beantwoord, op één na. Op de vraag of de gemeente helemaal 'Europaproof' is, antwoordt een respondent dat hij of zij het er 'niet eens, niet oneens' mee is. De overige drie respondenten antwoorden op deze vraag 'eens'. Wanneer er naar de toekomst gevraagd wordt, zijn alle vier gemeenten het erover eens dat met de huidige middelen de gemeente alle middelen voorhanden heeft om in de toekomst 'Europaproof' te worden of te blijven.

Met twee respondenten van een grote gemeente – gemeenten die overigens beiden prima scoorden op de meeste punten in de vragenlijst – is een gesprek gehouden. De insteek van het gesprek was achterhalen wat de succesfactoren zijn voor het zo optimaal gebruiken van de Europese

subsidiemogelijkheden. Daarnaast is gevraagd naar wat er nog te wensen is, gegeven het feit dat men erg positief is over de huidige situatie. Het leverde twee gesprekken op van om en nabij de tien tot vijftien minuten met de twee respondenten. De eerste respondent gaf aan dat de ligging van de gemeente, vlakbij de kust, een eerste trigger vormde voor contact met andere Europese landen en Europese mogelijkheden. Mogelijkheden op het gebied van transnationale samenwerking voor havengebieden breidde zich langzaam uit tot een meer volledig Europees beleidskader en een 'Europaproof' manier van werken. De respondent stelde dat het belangrijk is de weg te kennen in Brussel. Wanneer men de weg kent, worden de kansen en mogelijkheden steeds meer zichtbaar. Wanneer het alleen te doen is om de financiën, moet men als gemeente afzien van integratie in Europa volgens deze respondent. Het perspectief moet breder zijn. De respondent stelt wel dat men afhankelijk is van de politiek, wanneer er vanuit de politiek veel aandacht besteed wordt aan (subsidie)kansen voor de gemeente en er meer geld c.q. mankracht voor beschikbaar wordt, is het voor de gemeente vanzelfsprekend makkelijker zich te richten op deze mogelijkheden. Andersom geldt hetzelfde; minder aandacht vanuit de politiek betekent minder mogelijkheden op bestuurlijk vlak. Binnen deze gemeente zijn er mensen met 'Europa' in de portefeuille, hetgeen volgens deze respondent belangrijk is om "alles uit Europa te halen". Wat de respondent betreft is het op deze manier blijven uitoefenen van beleid ten aanzien van Europa vanuit de gemeente een doel op zich, ook wordt aangegeven dat men bezig is met een document over de economische visie van de gemeente en dat hierin Europa en de kansen die Europa biedt vertegenwoordigd zullen zijn. Niet 'Europaproof' worden, maar 'Europaproof' blijven is een grote uitdaging.

De tweede respondent gaf aan dat een groot voordeel van de gemeente is dat men relatief groot is, en dat er zodoende veel budget is om de mogelijkheden binnen Europa zo intensief mogelijk te benutten. Daarnaast werkt men binnen deze gemeente met een vaste formatie die zich met Europese zaken bezighoudt, hetgeen volgens deze respondent zorgt voor een stabiel en duidelijk beleid ten aanzien van Europa. Bovendien werken hier specialisten die allen op verschillende manieren betrokken worden bij projecten. Deelname aan de G4<sup>32</sup> werpt volgens deze respondent ook haar vruchten af, er kan op deze manier op hoog niveau overleg gevoerd worden over wat de mogelijkheden zijn voor de grote gemeenten. Allocatie van gelden en mogelijkheden, en specialisatie op verschillende terreinen maakt hier onderdeel van uit. De respondent geeft aan dat de aanvragen voor subsidies vaak relatief abstract richting het agentschap SZW gaan, dit is niet zozeer de wens van de gemeente maar wordt vaak vanuit het agentschap vereist. Hier zouden volgens de respondent zeker nog stappen in gemaakt kunnen worden. De respondent stelt dat met de nieuwe aanvraagperiode voor ESF-gelden de verantwoordingsstructuur eenvoudiger is geworden, dit gaf in het verleden nogal eens wat problemen.

Wanneer we de antwoorden van de respondenten uit de categorie 'grote gemeente' gaan analyseren, zijn er weinig interessante verschillen waarneembaar. Opvallend is wel dat de gemeente die het minste geld uit subsidiemogelijkheden bijschrijft, het kennis- en ervaringsniveau van haar medewerkers als 'voldoende' typeert, terwijl de andere gemeenten 'ruim voldoende' of 'goed' invullen. Daarnaast geeft de respondent van deze gemeente aan dat de medewerkers in 'voldoende' mate over kennis beschikken om ook daadwerkelijk een subsidieaanvraag te kunnen doen, terwijl de

---

<sup>32</sup> Gemeenschappelijk (Europees) beleid van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

overige respondenten dit als in 'ruim voldoende' of 'goede' mate beoordelen. Mogelijk niet geheel toevallig, is deze gemeente de kleinste van de vier.

#### *5.4.5 Conclusie*

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit de survey geanalyseerd. Allereerst werden de algehele resultaten bekendgemaakt, vervolgens werden opvallende resultaten per categorie besproken en vervolgens geanalyseerd. In de resultaten zijn opvallende verschillen te zien, deze lijken grotendeels verklaard te kunnen worden door de grootte van de gemeente. Toch lijken er tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten onderling wel degelijk verschillen te bestaan, deze verschillen zijn mogelijk onderhevig aan de mate waarin men Europese mogelijkheden op waarde schat en hier capaciteit voor kan en wil vrijmaken binnen de gemeente. Door resultaten aan elkaar te koppelen en logische verbanden te zoeken is getracht verschillen tussen gemeenten bloot te leggen en oorzaken aan te dragen. In het volgende hoofdstuk worden conclusies getrokken op basis van de resultaten, wordt de koppeling met de theorie gelegd en worden zowel de deelvragen als de hoofdvraag uiteindelijk beantwoord.

## Hoofdstuk 6: Onderzoeksvragen en conclusies

### 6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden de belangrijkste conclusies van dit onderzoek weergegeven. Allereerst zal begonnen worden met het geven van algemene conclusies en worden de resultaten uit de praktijk aan de theorie gekoppeld. De mate waarin het theoretisch kader uitkomsten uit de praktijk ondersteunt zal besproken worden en daaropvolgend zal de bruikbaarheid van het theoretisch kader behandeld worden. Vervolgens worden de deelvragen opnieuw kort geïntroduceerd en wordt, op basis van de resultaten van de survey en de interviews, antwoord gegeven op de gestelde vragen. Daarna wordt de hoofdvraag beantwoord. Er wordt afgesloten met een korte inhoudelijke samenvatting van de belangrijkste conclusies.

### 6.2 Algemene conclusies en koppeling theorie-praktijk

#### 6.2.1 Algemene conclusies

Concluderend kunnen we stellen dat er tussen de gemeenten grote verschillen bestaan. Deze verschillen komen niet alleen tot uiting in het inwonertal, maar ook in de mate waarin zij gebruikmaken van Europese subsidiemogelijkheden en welke factoren uit het raamwerk van ‘Europaproof’ van invloed zijn op deze mate binnen de verschillende gemeenten. Binnen de kleine gemeenten zijn er onderling grote verschillen. Er zijn kleine gemeenten die bijna geen gebruikmaken van de subsidiemogelijkheden en er zijn kleine gemeenten die ondanks de geringe grootte van hun gemeente het zeer goed doen. Binnen de middelgrote en grote gemeenten bestaan dit soort grote verschillen niet of in zeer geringe mate. De grote gemeenten maken over het geheel genomen zeer goed gebruik van de subsidiemogelijkheden die Europa biedt.

Afgaande op de reacties van de respondenten kan gesteld worden dat de mate waarin men binnen deze kleine gemeenten op andere gebieden ‘Europaproof is’ – dit kan trouwens breder getrokken worden dan alleen binnen de kleine gemeenten alhoewel het hier duidelijker waar te nemen is – nauw verband houdt met de mate waarin gebruikgemaakt wordt van subsidiemogelijkheden. Zoals de vergelijking tussen twee kleine gemeenten in het vorige hoofdstuk bewijst, is dit verschil niet verklaarbaar door het inwonertal van de gemeente. De gemeente die haar beleid meer op Europa en haar mogelijkheden gefocust had, wist wat er speelde dat voor belang is voor de gemeente en die de kennis en ervaring van haar medewerkers beter beoordeelde, deed het aanzienlijk beter wat betreft subsidieaanvragen- en toekenningen. Dit kan ook doorgetrokken worden naar de middelgrote gemeenten, alhoewel het hier minder overtuigend is.

Enkele middelgrote en kleine gemeenten gaven aan de hulp in te schakelen van externe partners voor het aanvragen van subsidies omdat de gewenste c.q. noodzakelijke kennis niet in huis is. Wat voor een betere focus op de mogelijkheden zorgt is het samenwerken in regionale subsidiebureaus zoals enkele gemeenten aangeven te doen. Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat dit zorgt voor een meer succesvolle aanspraak op gelden uit Europa.

Opvallend is dat ruim zestig procent van de middelgrote gemeenten niet optimaal gebruikmaakt van grensoverschrijdende samenwerking omdat men geen tijd heeft om deel te nemen aan dit soort

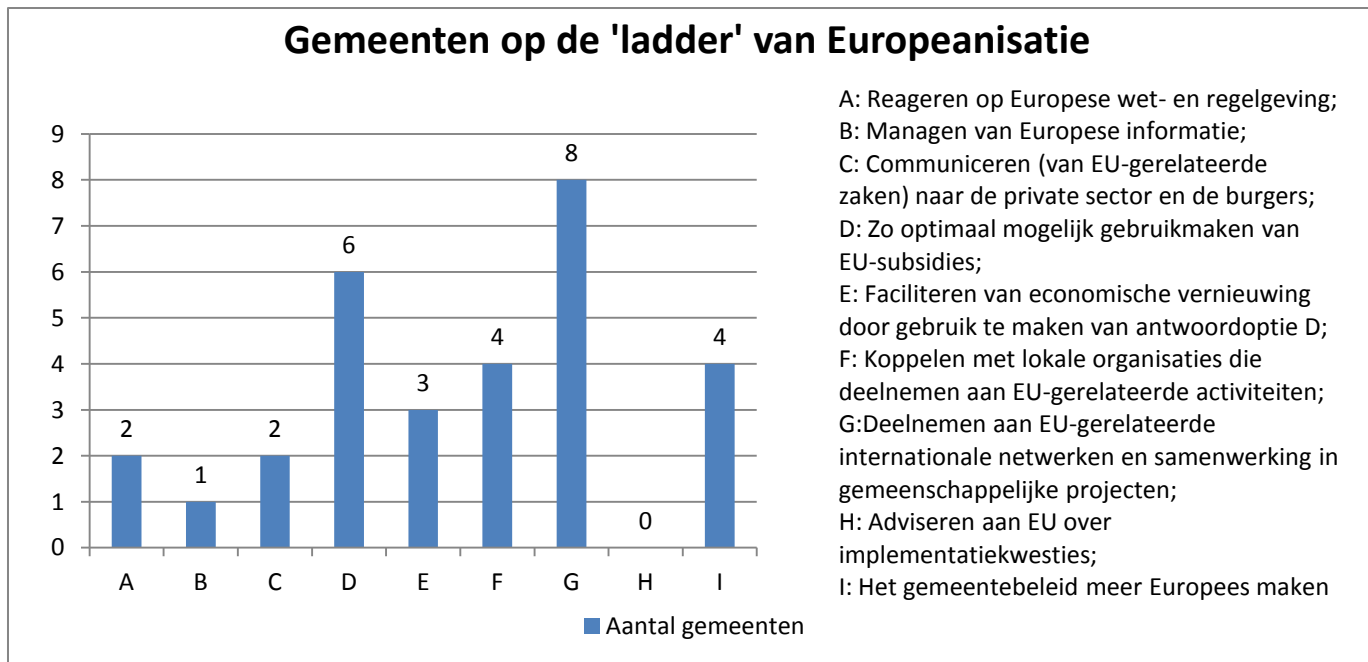
verbanden. De gemeenten die geheel geen gebruikmaken van grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden doen het ten opzichte van de gemeenten die dit wel doen minder qua subsidie-inkomsten. In het kader van de overige conclusies maakt dit zeker duidelijk dat ook dit een factor betreft die van invloed is op de mate waarin de onderzochte centrumgemeenten subsidiemogelijkheden uit Europa benutten.

### 6.2.2 Koppeling theorie – praktijk

Hieronder volgt een analyse van de koppeling tussen theorie en praktijk. Wat zijn belangrijke verschillen die waargenomen kunnen worden nu we gegevens vanuit de praktijk hebben en deze gaan koppelen aan het theoretisch kader van dit onderzoek? In hoeverre komt de theorie overeen met de praktijk of wijkt deze juist af van onze resultaten?

De ‘Europeanisering’ van lokale en regionale actoren speelt een belangrijke rol binnen mijn onderzoek. Om besef te hebben van de mogelijkheden die Europa biedt en om daar vervolgens gebruik van te maken, is er een bepaalde mate van ‘Europeanisering’ van het gemeentelijk beleid nodig. De fundamentele transformatie van het gemeentelijk beleid waarbij het gemeentelijk beleid een deel van de EU wordt en ideeën en praktijken uit Europa het lokale beleid zullen beïnvloeden, zoals het begrip door John (2000, p. 882) uitgelegd wordt, wordt in de praktijk slechts door enkele Nederlandse centrumgemeenten toegepast. Dit komt overeen met conclusies van De Rooij (2002; 2003), waarin gesteld werd dat nog lang niet alle gemeenten optimaal geëuropeaniseerd zijn. Er is nogal verschil te zien in de mate waarin de Nederlandse centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio’s geëuropeaniseerd zijn. Dit heeft voor een deel te maken met de manier waarop Europa in het gemeentelijk beleid verweven is, in hoeverre de ambtenaren bekend zijn met de mogelijkheden die de EU biedt en in hoeverre zij gemotiveerd zijn deze mogelijkheden maximaal te benutten. Dit komt overeen met de analyse in het rapport van de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB, 2013). Graziano *et al.* (2011) stellen dat de mate waarin gebruikgemaakt wordt van Europese kansen, afhangt van de mate waarin politieke besluitvormers, nationaal gezien, voor of tegen meer invloed uit Europa zijn. Binnen de grenzen van dit onderzoek valt niet te bewijzen dat dit op nationaal niveau zo is, maar, afgaande op de interviews die gehouden zijn met betrokken ambtenaren en de surveyresultaten, lijkt het er wel op dat de mate waarin de ambtenaren binnen de gemeente pro of contra Europa en Europese kansen zijn, meespeelt in de mate van Europeanisering van een gemeente. Het gebrek aan kennis en mogelijkheden die Witte (2011) noemt voor het negeren van Europese mogelijkheden, wordt door dit onderzoek bevestigd als een van de mogelijkheden voor een niet optimaal gebruik van Europese subsidiemogelijkheden. Als de kennis bij de medewerkers matig is, wordt er veelal weinig tot zeer weinig gebruikgemaakt van subsidiemogelijkheden.

De verschillen tussen de gemeenten op de ‘ladder van Europeanisering’ lijken verband te houden met de mate waarin deze gemeenten geëuropeaniseerd zijn. De volgende staafdiagram geeft de verdeling van de antwoorden weer:



**Grafiek 1: Gemeenten op de 'ladder' van Europeanisering**

De respondenten bij D zitten nog in het *financially oriented*-gedeelte, bij G zit men in de *networking*-fase. John (2001, p. 67) stelt dat het voornaamste doel van lokale autoriteiten is het ontdekken van de financiële mogelijkheden die Europa biedt. Dit is deels te verenigen met de uitkomsten uit dit praktijkonderzoek (categorie D+E geeft 30% van het totaal aantal respondenten), maar verklaart de verdeling zeker niet helemaal (ruim 53% van de respondenten kiest voor F, G of I). Het lijkt er dus op, afgaande op de resultaten van dit onderzoek en de stelling van John (2001), dat in de loop der jaren de focus is verschoven van het zich *alleen* richten op financiële mogelijkheden naar mogelijkheden in een bredere zin van het woord. Van Gerven *et al.* (2014) stellen dat de administratieve lasten gemeenten hinderen bij het aanvragen van subsidies. Uit dit onderzoek blijkt dat inderdaad ruim de helft van de gemeenten administratieve lasten als een barrière ziet. Van Gerven *et al.* (2014) en De Rooij (2002) wijzen op de verplichte cofinanciering als mogelijke strop voor het aanvragen van subsidies uit de ESIF. 30% van de gemeenten geeft aan dit als een barrière te zien. Op basis van de gegevens van dit onderzoek kan wel gesteld worden dat veel gemeenten nog een (lange) weg te gaan hebben voordat zij volledig geëuropeaniseerd zijn, zoals tot nu toe volgens de respondenten slechts vier gemeenten zijn.

Church & Reid (2002, p.7) geven aan dat de beschikbaarheid van EU-gelden de betrokkenheid van lokale bestuurders bij grensoverschrijdende samenwerking grotendeels verklaart. Met een resultaat van ruim 76% van de respondenten die dit ook hebben ingevuld, lijkt dit inderdaad een grote rol te spelen in de mate waarin men als gemeente kiest voor grensoverschrijdende samenwerking. Van Bever *et al.* (2009, p.12) stellen hier tegenover dat ook mogelijkheden tot informatie- en kennisuitwisseling belangrijke overwegingen zijn om gebruik te maken van grensoverschrijdende samenwerking. 70% van de gemeenten is het hiermee eens en geeft aan dat informatie-uitwisseling (tevens) reden is om deel te nemen aan grensoverschrijdende samenwerking.

De mening van politieke beleidsmakers is onlosmakelijk verbonden met de manier waarop de relatie met de EU vormgegeven wordt, aldus Graziano *et al.* (2011). Wanneer de ambtenaren binnen een gemeente niet positief zijn over de EU en de kansen die deze biedt, zal er waarschijnlijk ook

minder aandacht aan besteed worden. Dit komt overeen met de mening van twee geïnterviewden in dit onderzoek en lijkt te worden ondersteund door de onderzoeksresultaten. Een echte ‘policy misfit’ of ‘goodness of fit’ (Van Gerven *et al.*, 2014) kan niet onderscheiden worden, het lijkt er ook op alsof dit op nationaal niveau binnen de lidstaten meer van belang is dan op gedecentraliseerd niveau.

Vervolgens bekijken we het concept Multilevel governance (MLG) nogmaals. In de woorden van Marks *et al* (1996, p. 342) wordt de staat in de MLG-benadering gezien als een bestuurscentrum dat bestaat uit verschillende lagen welke door interactie op supranationaal, nationaal en regionaal niveau samenwerkt om autoriteit en het beleidsproces te delen op deze verschillende niveaus. Stephenson (2013) stelt dat het een pluralistische manier van beleid maken op een versimpelde manier weergeeft, om duidelijk te maken dat het beleid maken op verschillende, decentrale, niveaus plaatsvindt. Wanneer er naar een samenwerking tussen de EU en de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio’s gekeken wordt, wordt duidelijk dat beleid maken en de informatie en mogelijkheden vanuit de EU naar de gemeenten en andersom, over verschillende ‘beleidsschijven’ gaat. Een aanvraag vanuit het ESF dient aangevraagd te worden bij het agentschap SZW, een EFRO-aanvraag gaat via de regionale operationele programma’s. Het zijn instanties die tussen de traditionele lagen (rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen) pendelen maar een sleutelrol spelen in het Europese speelveld voor de gemeenten. Grensoverschrijdende samenwerking gebeurt veelal op transnationale platforms. Zoals in Marks *et al.* (1996) wordt gesteld, nestelen subnationale autoriteiten zich niet slechts in nationaal domein, maar zijn zij een actor in het internationale speelveld, waar transnationale samenwerking een prominente plek heeft. Kaiser & Prange (2004, p. 255) wijzen nog op de hoge transactiekosten die kunnen ontstaan bij een MLG-structuur. Hoe meer mensen en lagen in de besluitvorming invloed hebben op het proces, des te hoger de transactiekosten zijn. In plaats van een directe aanvraag bij de EU, zijn er tussenlagen geïnstalleerd in Nederland die een aanvraag kunnen goed- of afkeuren en gelden toe kunnen kennen; dat zorgt voor extra transactiekosten.

### **6.3 Beantwoording deelvragen**

#### **6.3.1 Deelvraag 1**

De eerste deelvraag is: “In hoeverre zijn de Nederlandse gemeenten intern op Europa georganiseerd?”. Op basis van de gegevens die naar voren komen uit de surveyresultaten en de interviews met enkele respondenten kan deze vraag beantwoord worden. Lang niet alle gemeenten hebben een beleidskader Europa of Europese samenwerking, slechts de helft van alle dertig respondenten geeft aan hierover te beschikken. De manier waarop de gemeente met Europa en Europese mogelijkheden omgaat wordt in ruim 43% van de gemeenten intern geëvalueerd. Zeven gemeenten hebben vijf of meer mensen in dienst die een speciale (deel)taak hebben die met Europa te maken heeft, vier gemeenten hebben helemaal niemand in dienst met deze (deel)taak. Zes gemeenten hebben een speciale dienst of afdeling die zich bezighoudt met Europese aangelegenheden en mogelijkheden. Bij de andere gemeenten is dit ondergebracht in verschillende afdelingen. Vervolgens werd gevraagd naar het kennis- en ervaringsniveau van de mensen die zich met Europese aangelegenheden en mogelijkheden bezighouden. Vier gemeenten vulden ‘matig’ in voor zowel het kennis- als het ervaringsniveau. Bij vijf gemeenten is dit volgens de medewerkers die de vragenlijst hebben ingevuld beide ‘goed’.

Als we vervolgens kijken naar verschillen tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten valt op dat de kleine gemeenten opvallend minder vaak intern goed op Europa georganiseerd zijn. Slechts twee van de negen kleine gemeenten hebben een beleidskader Europa, in hetzelfde aantal kleine gemeenten wordt periodiek geëvalueerd hoe men met Europa en Europese mogelijkheden omgaat. Geen enkele kleine gemeente heeft een aparte afdeling die zich met dit soort kansen bezighoudt. Wel hebben twee van de negen kleine gemeenten een instelling buiten de gemeente om die (regionaal) actief is op subsidiegebied. De twee gemeenten uit het totaal aantal respondenten die aangeven 'slecht' op de hoogte te zijn van wat er speelt dat van belang is voor hun gemeente binnen de Europese Unie, betreffen ook kleine gemeenten.

De middelgrote gemeenten doen het aanzienlijk beter en zijn allen 'in redelijke mate' of in 'goede mate' op de hoogte van wat er in Europa speelt dat van belang is voor hun gemeente. 53% van de middelgrote gemeenten heeft een beleidskader Europa of Europese samenwerking. De kennis en ervaring van medewerkers in de middelgrote gemeenten die zich bezighouden met Europese kansen en aangelegenheden wordt in 42% van deze gemeenten als 'ruim voldoende' of 'goed' beoordeeld.

Bij de grote gemeenten lijkt het nog een stuk beter voor elkaar. Allen beschikken zij over een beleidskader Europa of Europese samenwerking. Bij alle grote gemeenten zijn er vijf of meer medewerkers met een (deel)taak Europa of Europese samenwerking, binnen één grote gemeente is beschikt men zelfs binnen ieder beleidscluster over één of meerdere Europaspecialisten. Het kennis- en ervaringsniveau wordt door alle grote gemeenten 'goed' of 'ruim voldoende' geacht.

De centrumgemeenten zijn in een redelijke mate intern op Europa georganiseerd, het is lastig – zo niet onmogelijk – een bepaalde waarde aan dit begrip te koppelen omdat de verschillen aanzienlijk zijn. Binnen de kleine gemeenten lijkt het moeilijk om intern de focus op Europa te hebben en te houden, hier lijkt het besef (nog) niet doorgedrongen dat een interne organisatorische focus op Europa van belang is voor het aangrijpen van de mogelijkheden die de EU biedt. De middelgrote gemeenten zijn in grotere mate intern op Europa georganiseerd, de percentages gemeenten met een beleidskader Europa of Europese samenwerking is redelijk (53%), maar de beoordeling van de kennis en ervaring van de ambtenaren die hiermee te maken hebben is aanzienlijk beter dan in de kleine gemeenten. De grote gemeenten zijn zich bewust van de Europese mogelijkheden en hebben waarschijnlijk ook meer capaciteiten en mogelijkheden om de focus intern op Europa te leggen. Zij hebben allen een beleidskader Europa of Europese samenwerking, beschikken over mensen met specifieke kennis en beoordelen de kennis en ervaring van hun ambtenaren op dit gebied 'goed' of 'ruim voldoende'.

### 6.3.2 Deelvraag 2

De tweede deelvraag luidt: "In hoeverre gebruiken de Nederlandse gemeenten de kansen die Europa biedt met betrekking tot van kennis in grensoverschrijdende samenwerking?". Deze deelvraag wordt beantwoord op basis van de gegevens die verkregen zijn uit de surveys en de interviews die gehouden zijn met respondenten. Grensoverschrijdende samenwerking blijkt niet bij iedere gemeente even vaak voor te komen. Uit dit onderzoek blijkt dat niet alle gemeenten op de hoogte zijn van een lidmaatschap vanuit de VNG in de Raad van Europese Gemeenten en Regio's (REGR). Ruim zesendertig procent weet dit en geeft dan ook aan indirect lid te zijn van de REGR. Ruim zesentwintig procent van de respondenten is lid van het Comité van de Regio's, alle

deelnemende gemeenten achten deze vorm van samenwerking 'belangrijk' of 'heel belangrijk'. Veel waarde wordt gehecht aan samenwerking in de vorm van een EUregio, bijna veertig procent van de gemeenten acht deze vorm van samenwerking 'belangrijk', meer dan de helft van de gemeenten is vertegenwoordigd in een dergelijk samenwerkingsverband. Dertig procent van de gemeenten is vertegenwoordigd in de 'Eurocities'. Bijna de helft van het aantal respondenten, veertien, neemt daarnaast nog deel in andere samenwerkingsverbanden. Over het algemeen gezien wordt er relatief veel gebruikgemaakt van deze vormen van samenwerking. 70% van de gemeenten geeft aan dat het uitwisselen van informatie een belangrijke drijfveer is voor het deelnemen aan grensoverschrijdende projecten. Daarnaast blijkt het financiële aspect aantrekkelijk; ruim driekwart vindt 'subsidiemogelijkheden' meespelen, een exact gelijk percentage gemeenten kiest (tevens) voor 'een betere aanpak van gemeenschappelijke problemen'. Volgens bijna 24% van de respondenten is er binnen hun gemeente te weinig kennis over de mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking en wordt er daarom niet voldoende gebruik van gemaakt. Hier is dus zeker nog terrein te winnen voor bijna een vierde van alle gemeenten. Precies de helft van de gemeenten geeft aan te weinig tijd voor participatie te hebben.

Ook hier bestaan weer verschillen tussen de kleine, middelgrote en grote gemeenten. Drie kleine gemeenten maken gebruik van een of meerdere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Vier van de zes gemeenten die aangaven over te weinig kennis over de mogelijkheden te beschikken, betreffen kleine gemeenten. De kleine gemeenten geven aan weinig tijd en capaciteit te hebben voor samenwerking.

De EUregio is populair binnen de middelgrote gemeenten, ruim 58% neemt deel. Van deze 58% is nog eens bijna 25% ook vertegenwoordigd binnen het Comité van de Regio's én weet men dat er een vertegenwoordiging is vanuit de VNG in de REGR. Subsidiemogelijkheden spelen een grote rol in de overwegingen van middelgrote gemeenten om deel te nemen aan grensoverschrijdende mogelijkheden; liefst 94% noemt dit als belangrijke reden. Bijna zestig procent geeft echter aan te weinig tijd te hebben voor deze vorm van samenwerking om dit optimaal te kunnen benutten.

Ook in de grote gemeenten is de EUregio populair, drie van de vier gemeenten nemen deel aan dit samenwerkingsverband in één of meerdere vormen. Alle grote gemeenten zijn vertegenwoordigd in de 'Eurocities'. In grensoverschrijdende samenwerking zien alle grote gemeenten het voordeel dat er een betere aanpak van gezamenlijke problemen is, drie van de vier grote gemeenten zien belangenbehartiging op een hoger niveau als bepalende factor. Deze vier gemeenten zijn het ook 'eens' of 'helemaal eens' met de stelling: mijn gemeente maakt op dit moment zo goed mogelijk gebruik van de grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden.

De kansen die liggen op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking worden door sommige gemeenten goed benut, door andere gemeenten redelijk benut en door weer andere gemeenten slechts beperkt benut. Enkele gemeenten geven aan te weinig capaciteit te hebben om de mogelijkheden optimaal te benutten, er is bij veel gemeenten weinig kennis over de mogelijkheden en er lijkt structureel te weinig tijd te zijn om te participeren. Ook hier kan weer onderscheid gemaakt worden in de grootte van de gemeenten; de kleine gemeenten maken relatief minder gebruik van deze mogelijkheden dan de middelgrote en grote gemeenten. Uit een eerdere analyse blijkt dat er een verband lijkt te zijn tussen het gebruikmaken van grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden en subsidieverkrijging; gemeenten die geen gebruikmaken van

grensoverschrijdende samenwerking lijken ook minder subsidies te vergaren uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Grensoverschrijdende samenwerking kan leiden tot nieuwe informatie, subsidiemogelijkheden en verbeterde aanpak van gezamenlijke problemen. Drieëntwintig van de dertig gemeenten achten immers subsidiemogelijkheden een belangrijke factor voor het deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerking; participeren in grensoverschrijdend verband heeft dus naast een bestuurlijk positieve, ook een financieel positieve kant.

#### 6.3.4 Deelvraag 3

De derde deelvraag luidt: “In hoeverre gebruiken Nederlandse gemeenten de kansen die Europa biedt voor subsidiemogelijkheden?”. Over het algemeen maken de meeste gemeenten gebruik van subsidies uit minimaal twee fondsen. Hier zien we ook weer duidelijke verschillen tussen de grootte van de gemeente en de hoogte van de toegekende subsidies. Toch zagen we in een vorig hoofdstuk dat twee kleine gemeenten die onderling qua inwonertal nauwelijks van elkaar verschilden, zeer verschillend waren in de mate waarin zij gebruikmaakten van de subsidiemogelijkheden.

Subsidiemogelijkheden zijn voor één gemeente ‘niet belangrijk, niet onbelangrijk’, voor de overige negenentwintig gemeenten ‘belangrijk’ of ‘zeer belangrijk’. Dat betekent dus dat de gemeenten het nut van Europese subsidies erkennen en dan ook actief bezig zouden moeten zijn om zich op dit vlak waar mogelijk te verrijken. Subsidies uit het Europese landbouwfonds, het ELFPO, werden door slechts 20% van de gemeenten aangevraagd en toegekend. De centrumgemeenten zijn vaak relatief grote steden, waardoor er veelal weinig directe plattelandsomgeving is. Veel gemeenten geven aan dat het geen prioriteit heeft, mogelijk kunnen zij wel subsidiabele projecten op gaan zetten in de toekomst. Daar liggen dus mogelijkheden voor de gemeenten die tot dusverre geen gebruikgemaakt hebben van deze subsidie. Subsidies uit het EFMZV, het visserijfonds, zijn in de vorige programmaperiode (2007 – 2013) door geen enkele gemeente aangevraagd. Veel gemeenten kunnen vanwege hun ligging ook geen gebruikmaken van deze subsidiemogelijkheden, maar de gemeenten die aan zee liggen of in de buurt van belangrijke havens zouden zich moeten verrijken met informatie over de mogelijkheden die dit fonds biedt. Enkele gemeenten geven immers aan ‘geen idee’ te hebben waarom hun gemeente geen gebruikmaakt van deze mogelijkheden. Bijna alle gemeenten, op vier na, maakten gebruik van EFRO- of INTERREG-gelden. Voor bijna de helft van deze gemeenten leverde het een flinke financiële armslag op; zij ontvingen allen €4.000.000 of meer. 29 van de 30 gemeenten hebben in de vorige programmaperiode ESF-gelden ontvangen. Opvallend is dat gemeenten minder vaak €4.000.000 of meer uit het ESF dan uit EFRO/INTERREG halen (23% om 43%).

Vanzelfsprekend zijn de financiële mogelijkheden die een subsidietoekenning kenmerken, belangrijk voor de gemeenten. Negentig procent geeft aan dat dit een bepalende factor is. Toch lijkt het aanvragen van een subsidie ook een mogelijkheid om de samenwerking met de (buur)gemeenten in de regio te optimaliseren, aangezien ruim 46% van de gemeenten dit aanmerkt als reden voor het doen van een subsidieaanvraag. De baten wegen veelal niet op tegen de kosten (ruim 63%) en de administratieve lasten zijn te hoog (ruim 56%), zijn de meest gehoorde argumenten voor het niet optimaal gebruikmaken van de subsidiemogelijkheden. Zeer opvallend is dat door 40% van de respondenten aangegeven wordt dat de kennis van hun ambtenaren over de subsidiemogelijkheden ‘matig’ is. Ruim 33% geeft vervolgens aan dat de kennis om ook daadwerkelijk een aanvraag te doen ook ‘matig’ is.

Wanneer we de kleine, middelgrote en grote gemeenten en de mate waarin zij gebruikmaken van subsidiemogelijkheden nader bestuderen, zijn er zeker verschillen zichtbaar. Met ruim 55% van de kleine gemeenten die gebruikmaakten van EFRO- en INTERREG-subsidies, doen zij het niet slecht maar liggen hier nog kansen voor de kleine gemeenten. De kleine gemeenten geven onder meer aan 'geen passende projecten' te kunnen vinden, één subsidieaanvraag is afgekeurd en bij twee kleine gemeenten heeft het geen prioriteit. Alle kleine gemeenten hebben van ESF-subsidies gebruikgemaakt in de vorige periode, één kleine gemeente heeft €4.000.000 of meer ontvangen, één gemeente €0 – 500.000 en de overige gemeenten zitten er tussenin, het gros tussen €500.000 en €2.000.000. Vier van de negen kleine gemeenten geven aan te weinig kennis over de mogelijkheden te hebben om een aanvraag te kunnen doen. Vijf respondenten stelden dat de kennis van de ambtenaren binnen hun gemeente over Europese subsidiemogelijkheden 'matig' is, een gemeente geeft aan dat er wel kennis is binnen de gemeente, maar dat dit zich beperkt tot slechts enkele personen. Er zijn twee gemeenten die een gemeenschappelijke regeling en een regionaal subsidiebureau hebben die zich bezighouden met Europese subsidiemogelijkheden. Op deze manier wordt de capaciteit die ingezet kan worden voor Europese mogelijkheden vergroot en kunnen kansen, zelfs voor relatief kleine gemeenten, beter benut worden. Tijdens het interview gaf de respondent aan dat er nou eenmaal minder kansen in Brussel liggen voor kleine gemeenten dan voor grote gemeenten, het loont zich dus om te kijken wat de samenwerkingsmogelijkheden met de andere gemeenten uit de regio/provincie zijn.

Vier van de zeventien middelgrote gemeenten maakten gebruik van ELFPO-gelden. Dit beslaat ruim 66% van het totaal aantal centrumgemeenten die gebruikmaakten van ELFPO-subsidie. Alle middelgrote gemeenten hebben EFRO-gelden aangevraagd en toegekend gekregen, bijna de helft (47%) heeft zelfs €4.000.000 toegekend gekregen. De middelgrote gemeenten maken goed gebruik van deze subsidiemogelijkheid. Zestien van de zeventien middelgrote gemeenten hebben gebruikgemaakt van subsidie uit het ESF en hebben allen minimaal €500.000 toegekend gekregen. Een kleine 30% schrijft ook hier weer minimaal €4.000.000 bij.

Wat betreft de kennis binnen de middelgrote gemeenten is nog wel terrein te winnen. Liefst een kleine 42% van de middelgrote gemeenten geeft aan over te weinig interne kennis te beschikken over subsidiemogelijkheden. Deze gemeenten vinden dat zij het goed doen qua subsidiemogelijkheden; slechts één gemeente is het niet eens met de stelling: "mijn gemeente maakt op dit moment zo goed mogelijk gebruik van Europese subsidiemogelijkheden". Niet alle middelgrote gemeenten zijn het hiermee eens trouwens, het merendeel vult 'niet eens, niet oneens' in. Een middelgrote gemeente gaf aan dat de kennis binnen de gemeente over Europese mogelijkheden door reorganisatie sterk versnipperd en afhankelijk van persoonlijke interesse is. Zij hebben zich wel bij een regionaal subsidiebureau gevoegd en hebben voor zowel EFRO als ESF minimaal €3.000.000 mogen ontvangen. Het wijst er dus op dat een dergelijke constructie ook voor middelgrote gemeenten lonend kan zijn.

De vier grote gemeenten maakten geen gebruik van subsidies uit het ELFPO. Gezien de omvang van de steden is dit mogelijk ook minder relevant. Drie van de vier grote gemeenten hebben voor meer dan €4.000.000 ontvangen aan EFRO-gelden, een grote gemeente heeft €2.000.000 – 3.000.000 ontvangen aan ESF-gelden, de overige grote gemeenten ontvingen minimaal €3.000.000. De kennis van de ambtenaren over de mogelijkheden en de kennis om daadwerkelijk een aanvraag te kunnen doen wordt in alle gemeenten relatief goed beoordeeld. Één voldoende wordt gegeven, de overige

gemeenten vullen 'ruim voldoende' of goed in. Binnen de grote gemeenten is er een sterke focus op Brussel en de mogelijkheden, zo blijkt uit de interviews met respondenten uit grote gemeenten. Overleg binnen de G4 is vaak Europees getint en men heeft de capaciteit en de juiste mensen om goed te scoren op de mate van 'Europaproof'. Deze gemeenten kennen de weg in Brussel en geven Europa en in het bijzonder Europese subsidies een speciale plek binnen hun organisatie. Dat lijkt voor meer mogelijkheden en een betere benutting van de mogelijkheden te zorgen.

#### 6.3.5 Deelvraag 4

De vierde deelvraag luidt: "Welke succesfactoren voor het zo optimaal mogelijk gebruiken van Europese subsidiemogelijkheden kunnen onderscheiden worden?". Er zijn enkele succesfactoren uit het onderzoek naar voren gekomen die noemenswaardig zijn.

Wanneer gemeenten het kennisniveau van hun medewerkers niet al te hoog inschatten en ook problemen hebben met het aanvragen van subsidies, zouden deze er goed aan doen om te kijken wat de mogelijkheden zijn voor het opstellen van, of deelnemen in, regionale samenwerkingsverbanden. Wanneer samen met (buur)gemeenten uit de regio een verband opgezet wordt om voor alle gemeenten subsidies aan te vragen vanuit één centraal punt, zou dit de mate waarin gebruikgemaakt wordt van Europese subsidiemogelijkheden uit de Structuur- en Investeringsfondsen positief beïnvloeden. Er is ook een ruwe schatting gemaakt van de inkomsten uit subsidiegelden die alle gemeenten hebben, afgezet tegen of zij een afdeling Europese Zaken of specialisten in de organisatie hebben die veel kennis hebben van Europese mogelijkheden. Hieruit bleek dat de gemeenten die dergelijke afdelingen of medewerkers hadden, gemiddeld gezien meer geld uit subsidies verkregen dan gemeenten die dit niet hadden. Omdat de juiste cijfers ontbraken – de keuze voor een bedrag dat uit subsidies werd binnengehaald was immers beperkt tot categorieën voor de respondenten – is dit slechts een ruwe schatting en kan hier niet veel waarde aan gehecht worden. Desondanks lijkt het hebben van dergelijke afdelingen en/of medewerkers wel degelijk een positieve invloed te hebben op de mate waarin subsidies verkregen worden.

Uit analyse blijkt dat gemeenten die geen gebruikmaken van grensoverschrijdende samenwerkingsvormen minder gebruikmaken van subsidiemogelijkheden dan gemeenten die wel participeren in grensoverschrijdende samenwerking. Als voorbeeld werd aangehaald dat dertien gemeenten uit het EFRO €4.000.000 of meer ontvingen, slechts één gemeente daarvan maakte geen gebruik van grensoverschrijdende samenwerking.

De gehele mate waarin een gemeente 'Europaproof' is, lijkt een belangrijke factor voor het bepalen van de kans op succes bij het toekennen van subsidiemogelijkheden. Gemeenten met een beleidskader Europa of Europese samenwerking, die goed op de hoogte zijn van wat er belangrijk is voor hun gemeente in de EU, die een of meerdere mensen primair verantwoordelijk voor dit soort taken hebben en die medewerkers met kennis van zaken hebben, lijken beter gebruik te maken van subsidiemogelijkheden. Belangrijk is het om het beleid van de gemeente 'Europaproof' te maken zodat alle kansen en mogelijkheden zo optimaal mogelijk benut worden. Is er een capaciteitsprobleem binnen een gemeente, kijk dan naar de overige gemeenten in de regio voor meer mogelijkheden. Bovendien levert samenwerking tussen meerdere gemeenten mogelijk ook informatie- en kennisuitwisseling op. Een andere mogelijkheid is het inhuren van externe kennis. Bureaus die gespecialiseerd zijn in het aanvragen van subsidies weten de weg goed te vinden naar de

mogelijkheden en kunnen de subsidieaanvraag- en begeleiding alsmede het implementatieproces voor de gemeenten op zich nemen. Zodoende is niet meer capaciteit nodig, maar worden de mogelijkheden toch veel beter benut. Intern is het noodzakelijk de aandacht voor de mogelijkheden die de EU biedt duidelijk te maken aan de ambtenaren en hen te stimuleren hun denk- en werkwijze op de Europese mogelijkheden te richten. Innovatief en zakelijk nadenken over deze mogelijkheden voor hun gemeente moet onderdeel zijn van de werkcultuur om de mogelijkheden zo optimaal mogelijk te benutten.

Succesfactoren zijn natuurlijk van veel dingen afhankelijk. Niet alle succesfactoren die hierboven genoemd zijn zullen hetzelfde resultaat opleveren en zijn bovendien mogelijk niet geschikt voor alle gemeenten. Een zorgvuldige afweging dient dan ook gemaakt te worden, de kosten dienen immers nooit de baten te overschaduwen. Wat wel duidelijk is, is dat er nog veel te halen valt voor het merendeel van de gemeenten. Met name de kleine gemeenten scoren veelal pover op de meeste factoren uit het 'Europaproof'-raamwerk en in het verlengde daarvan ook in de subsidiemogelijkheden. Wanneer de aangedragen succesfactoren geanalyseerd worden binnen de gemeenten en men de haalbaarheid voldoende gewaarborgd acht, kunnen deze zeker bijdragen aan het benutten van meer subsidiemogelijkheden binnen de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's.

#### **6.4 Beantwoording hoofdvraag**

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: "In hoeverre wordt er gebruikgemaakt van Europese subsidiemogelijkheden en wat zijn de factoren die invloed hebben op deze mate?"

Door middel van een online vragenlijst is binnen de vijfendertig centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's een onderzoek gehouden naar de mate waarin men gebruikmaakt van de subsidiemogelijkheden en zijn factoren onderzocht die van invloed op deze mate kunnen zijn door het 'Europaproof'-raamwerk te gebruiken. Vervolgens is contact opgenomen met respondenten om meer informatie te verkrijgen over hoe Europa binnen hun gemeente een plek krijgt en hoe zij met de kansen die Europa biedt omgaan. Dertig van de vijfendertig gemeenten hebben gereageerd en op basis van deze gegevens kunnen we de hoofdvraag uiteindelijk beantwoorden.

Subsidiemogelijkheden maken deel uit van de mate waarin een gemeente 'Europaproof' is en de mate waarin daar gebruik van gemaakt wordt lijkt sterk afhankelijk te zijn van de overige factoren van het 'Europaproof'-raamwerk. Bovendien is deze mate afhankelijk van de grootte van een gemeente. Kleine gemeenten scoren vaak minder goed op de verschillende factoren uit het 'Europaproof'-raamwerk en halen zodoende ook minder uit de subsidiemogelijkheden. De middelgrote gemeenten doen het een stuk beter, hier zijn de onderlinge verschillen zijn kleiner dan bij de kleine gemeenten. De grote gemeenten scoren goed tot erg goed en maken dan ook (bijna) optimaal gebruik van de geboden subsidiemogelijkheden. De mate waarin de gemeente intern op Europa georganiseerd is, de mate waarin men van Europese wet- en regelgeving op de hoogte is – dit is overigens slechts marginaal (maar voor de volledigheid wel) meegenomen in dit onderzoek omdat het vaak vereist is dat men hieraan voldoet in plaats van dat het een kans of mogelijkheid betreft – en de mate waarin men gebruikmaakt van grensoverschrijdende samenwerking, lijkt invloed te hebben op de mate waarin de centrumgemeenten gebruikmaken van Europese subsidiemogelijkheden.

De mate waarin gebruikgemaakt wordt van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden lijkt invloed te hebben op de mate waarin men gebruikmaakt van subsidiemogelijkheden. Ook de manier waarop Europa en Europese mogelijkheden in de interne organisatie ingebed zijn lijkt voor een deel te verklaren waarom in een bepaalde mate gebruikgemaakt wordt van de Europese subsidiemogelijkheden die de EU biedt. Het hebben van mensen met veel kennis en ervaring op het gebied van subsidiemogelijkheden is voor gemeenten die deze aanvragen in eigen beheer hebben van belang voor de mate waarin gebruikgemaakt wordt van de subsidiemogelijkheden. Gemeenten die samenwerken in regionaal verband of externe kennis ingehuurd hebben, kunnen hun subsidiemogelijkheden uitbreiden zonder dat zij daar zelf de kennis voor in hoeven te brengen.

Door de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's wordt in een grote mate gebruikgemaakt van de Europese subsidiemogelijkheden, alle gemeenten maken immers gebruik van een of meerdere subsidiemogelijkheden. Toch zijn er hier zoals hierboven toegelicht, duidelijke verschillen waar te nemen. Waar de kleine gemeenten veelal minder subsidiemogelijkheden benutten en de kennis van hun medewerkers over deze mogelijkheden aanzienlijk laag inschatten, zijn het de grote gemeenten die zo optimaal mogelijk gebruikmaken van de Europese subsidiemogelijkheden en veelal Europaspecialisten in dienst hebben die de weg naar Brussel als hun broekzak kennen. Bovendien scoren zij veelal (veel) beter op de overige factoren uit het 'Europaproof'-raamwerk. De middelgrote gemeenten scoren tussen de kleine en grote gemeenten in, met een klein aantal positieve en negatieve uitschieters. Onderling zijn er binnen de kleine, middelgrote en grote gemeenten zeker verschillen waar te nemen, maar grosso modo kan bovenstaande op basis van de onderzoeksresultaten gesteld worden.

De factoren die van invloed zijn op deze mate zijn in dit onderzoek gevormd door de andere onderdelen van het 'Europaproof'-raamwerk. Deze zijn hierboven uitgebreid toegelicht en hun invloed op de mate waarin gebruikgemaakt wordt van Europese subsidiemogelijkheden is geduid. De mate waarin subsidiemogelijkheden gebruikt worden, lijkt dus niet op zich te staan, maar wordt beïnvloed door de andere factoren uit het 'Europaproof'-raamwerk.

## **6.5 Samenvatting conclusies**

Om de belangrijkste conclusies van dit onderzoek zo duidelijk mogelijk weer te geven, volgt hieronder een opsomming van de belangrijkste conclusies.

- Tussen de centrumgemeenten zijn grote verschillen waarneembaar in de mate men gebruikmaakt van Europese subsidiemogelijkheden.
- In de categorie kleine gemeenten zijn de verschillen onderling duidelijker te zien dan in de categorieën middelgrote en grote gemeenten.
- Grote gemeenten hebben grotere budgetten en meer personeel beschikbaar om in te zetten op kansen vanuit Europa voor de gemeente. Toch kan ook met minder budget en personele capaciteit meer uit Europa gehaald worden door in te zetten op samenwerking met andere gemeenten in de regio of provincie, om op deze manier zoveel mogelijk het potentieel dat Europa biedt te benutten.
- Gemeenten met Europaspecialisten of een speciale afdeling die zich met Europese zaken bezighoudt, benutten de subsidiemogelijkheden beter dan de gemeenten die dergelijke personen of een dergelijke afdeling niet in hun organisatiestructuur hebben.

- Ruim zestig procent van de middelgrote gemeenten geeft aan geen tijd te hebben voor grensoverschrijdende samenwerking, hetgeen op basis van dit onderzoek een relatie heeft met de mate waarin subsidiegelden verkregen worden. Hoe meer men inzet op grensoverschrijdende samenwerking, des te hoger zijn de subsidieontvangsten.
- Meer dan zestig procent van de gemeenten geeft aan dat de kosten van een subsidieaanvraag veelal niet opwegen tegen de baten. Toch worden de EFRO - en de ESF-subsidies over het algemeen goed gebruikt.
- Gemiddeld genomen halen gemeenten die de kennis van hun ambtenaren over de Europese (subsidie)mogelijkheden als voldoende, ruim voldoende of goed beoordelen, meer profijt uit deze subsidiemogelijkheden dan de gemeenten die de kennis van hun ambtenaren hierover minder positief beoordelen. Ruim veertig procent van de respondenten geeft aan dat de kennis van hun ambtenaren over de Europese subsidiemogelijkheden matig is. Hier is nog veel terrein te winnen.
- De meeste gemeenten hebben nog een lange weg te gaan voordat zij volledig geëuropeaniseerd zijn.
- De factoren uit het raamwerk 'Europaproof' zijn factoren die de mate waarin de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's gebruikmaken van Europese subsidiemogelijkheden (grotendeels) verklaren.

## **Hoofdstuk 7: Beperkingen en aanbevelingen**

### **7.1 Beperkingen**

Zoals ieder onderzoek, heeft ook dit onderzoek de nodige beperkingen. Allereerst bestaat de onderzoekspopulatie uit dertig in plaats van vijfendertig gemeenten. Om verschillende redenen (genoemd in hoofdstuk vijf) hebben niet alle centrumgemeenten op mijn verzoek gereageerd om deel te nemen aan mijn onderzoek. Daarnaast is de kwaliteit van de ingevulde survey afhankelijk van de kennis van de persoon die benaderd is. Binnen een gemeente is er vaak een structuur waarbij men verantwoordelijk is voor een (klein) deel van het beleid en verder weinig zicht heeft op waar zijn of haar collega's mee bezig zijn bij andere beleidsterreinen. Wanneer een gemeente niet beschikte over een speciale afdeling die met Europese zaken en mogelijkheden bezig is, zijn andere gemeenteambtenaren benaderd. Vaak werd er doorverwezen naar collega's die meer informatie zouden kunnen geven dan de benaderde personen, maar een enkel keer is de survey ingevuld door respondenten die niet over alle gevraagde onderwerpen evenveel informatie konden vinden. Dit leverde aanvullende commentaren bij de ingevulde surveys op waarin aangegeven werd dat men niet honderd procent zeker was van een bepaald antwoord of een ruwe schatting deed omdat de daadwerkelijke cijfers of het daadwerkelijke percentage dat gevraagd werd niet bekend was. Niet binnen iedere gemeente heeft dus de persoon met de meeste kennis over alle onderwerpen de vragenlijst ingevuld. Dat zorgt voor een beperking van de interne validiteit van mijn onderzoek. Desalniettemin lijkt dit een enkel keer het geval te zijn, veruit de meeste surveys zijn ingevuld door personen die raad wisten met (bijna) alle vragen.

De verbanden tussen de mate waarin de gemeenten gebruikmaken van Europese subsidiemogelijkheden en de overige factoren uit het 'Europaproof'-raamwerk zijn in dit onderzoek gelegd op basis van percentages die voortkomen uit een survey. Deze verbanden zijn vaak onderbouwd met antwoordcategorieën uit de surveys en niet met exacte bedragen. Er is, zoals reeds eerder uitgelegd, gekozen voor deze structuur om de participatiedrempel zo laag mogelijk te houden. De stelligheid waarmee conclusies op basis daarvan getrokken kunnen worden, neemt vanzelfsprekend hierdoor wel af. Er is op geen enkele manier gekeken naar de statistische significantie van deze bevindingen, waardoor niet onderzocht is of de gevonden relaties na statistische interventie nog steeds in stand gehouden kunnen worden.

### **7.2 Afsluitend**

Ondanks de beperkingen die mijn onderzoek kent, laat het zien dat er waarschijnlijk verbanden bestaan tussen de mate waarin de Nederlandse centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's gebruikmaken van subsidiemogelijkheden en de mate waarin zij scoren binnen het 'Europaproof'-raamwerk. Wetenschappelijk gezien is dit een belangrijke conclusie en door de koppeling met de theorie uit de literatuur zijn de praktische resultaten aan het theoretisch kader gekoppeld en geanalyseerd. Bovendien zijn er, op basis van de surveyresultaten en de interviews met de respondenten, enkele punten naar voren gekomen die als succesfactor kunnen dienen voor het zo goed mogelijk gebruikmaken van de mogelijkheden die de EU biedt. Dit dient als een handvat voor gemeenten die nog progressie kunnen boeken op dit gebied en laat tevens het praktisch nut van mijn onderzoek zien.

### **7.3 Aanbevelingen**

Vervolgonderzoek zou zich wat mij betreft kunnen richten op de verbanden die in dit onderzoek aan het licht komen. Houden deze verbanden ook stand wanneer er een grotere groep gemeenten onderzocht wordt? Komen er dan nog andere verbanden aan het licht? Wat ook interessant zou kunnen zijn is onderzoek op verschillende momenten in de tijd. Een onderzoek verwant aan dit onderzoek zou met eenzelfde soort vragenlijst over vijf of over tien jaar hetzelfde kunnen onderzoeken door dezelfde personen te ondervragen. Het is interessant om te weten of er duidelijke verschillen zijn, zowel in de mate waarin men 'Europaproof' is en in het kader daarvan gebruikmaakt van de Europese subsidiemogelijkheden, als in waar men staat op de 'ladder' van Europeanisering. Gaan we over een aantal jaar richting volledig geëuropeaniseerde Nederlandse (centrum)gemeenten?

Daarnaast zou een statistisch onderzoek kunnen kijken naar de relaties die in deze thesis aan het licht zijn gekomen. Houden deze relaties ook na statistische interventie plaats of niet? Of is daar niet genoeg bewijs voor op basis van deze bevindingen? Het zou een benadering zijn die niet altijd in dit onderzoeksveld toegepast wordt, maar het zou de interne validiteit van de gegevens en de uitkomsten van dit onderzoek versterken.

Een vergelijkend onderzoek tussen twee verschillende landen binnen de Europese Unie zou ook zeer interessant zijn. Op basis van dit onderzoek hebben we een inventarisatie gemaakt van de Nederlandse centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's, hoe doen de Nederlandse gemeenten het in vergelijking met, zeg, de Franse werkgelegenheidsregio's? Wat zijn opvallende verschillen en hoe kunnen beide landen van elkaars 'best practices' profiteren?

## Nawoord

Met dit nawoord komt er een einde aan het inhoudelijke gedeelte van mijn masterscriptie; een referentielijst en bijlagen zullen nog volgen. Aan deze scriptie heb ik gewerkt van november 2014 tot en met juni 2015. In deze tijd is mijn scriptie uitgegroeid van een ruwe schets naar een volledige scriptie en heb ik conclusies kunnen trekken op basis van het onderzoek dat uitgevoerd is. Het onderzoek bracht de verschillen tussen de onderzochte gemeenten aan het licht, gaf aan waar de mogelijkheden liggen en legt verbanden tussen opvallende gegevens. Ik verwacht dat dit onderzoek invulling geeft aan een grijs gebied dat er tot dusverre was. Een dergelijk breed onderzoek onder dertig centrumgemeenten was nog niet eerder uitgevoerd, ik ben verheugd dat mijn onderzoek deel mag uitmaken van de bestaande informatie over dit onderwerp en hoop dat dit onderzoek aangegrepen wordt om verder onderzoek naar de aangehaalde verbanden op te zetten.

## Referenties

- Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). "Geef ons tijd voor de aanvraag". Verkregen van: <http://www.agentschapszw.nl/nieuwsbrieven/2013/mei-2013/geef-ons-tijd-voor-de-aanvraag>.
- Bache, I. (1998). *Politics of European Union regional policy: multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Continuum.
- Bachtler, J. & Gorzelak, G. (2007). Reforming EU Cohesion policy: a reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies*, 28(4), 309 – 326.
- Beek, G. van der., & Neal, L. (2004). The dilemma of enlargement for the European Union's regional policy. *The World Economy*, 27(4), 587 – 607.
- Bever, E. van., Reyneart, H., & Steyvers, K. (2009). *The road to Europe: main street or backward alley for local governments in Belgium?* Paper gepresenteerd op de 2009 Euroloc Summer School, Lausanne, Zwitserland. Verkregen van: [http://www.idheap.ch/idheap.nsf/webvwFichier/12BC83E3F1AE290AC12575D700446B25/\\$FILE/Eine\\_Van\\_Bever.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/webvwFichier/12BC83E3F1AE290AC12575D700446B25/$FILE/Eine_Van_Bever.pdf).
- Blandford, D., Boisvert, R.N. & Hill, B. (2010). Improving the Evaluation of Rural Development Policy. *EuroChoices, Special Issue: Special Issue on Evaluating Rural Development Policy*, 9(1), 4 – 9.
- Blom-Hansen, J. (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, 12(4): 624 – 48.
- Bouvet, F., & Dall'Erba, S. (2010). European regional Structural Funds: how large is the influence of politics on the allocation process? *Journal of Common Market Studies*, 48(3), 501 – 528.
- Büchs, M. (2007). *New governance in European social policy: the open method of coordination*. Houndmills: Palgrave Macmillian.
- Büchs, M., & Friedrich, D. (2005). Surface integration, the NAPs for employment and social inclusion in Germany. In: Zeitlin, J., & Pochet, P. (Eds.). *The Open Method of Coordination in action: The European employment and social inclusion strategies*. Brussel: P.I.E. Peter Lang.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Demografische kerncijfers per gemeente 2013*. Verkregen van: <http://www.cbs.nl/nl/NL/menu/themas/bevolking/publicaties/publicaties/archief/2013/2013-b55-pub.html>.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2015*. Verkregen van: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2015/default.htm>.

Church, A., & Reid, P. (2002). Local democracy, cross-border collaboration and the internationalism of local government. In: Hambleton, R., Savitch, H., & Stewart, M. (Eds.). *Globalism and local democracy*. Houndmills: Palgrave.

Conzelmann, T. (1998). 'Europeanisation' of regional development policies? Linking the Multi-Level Governance approach with theories of policy learning and policy change. *European Integration Online Papers*, 2(4), verkregen van: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>.

Craig, P., & De Búrca, G. (2011). *EU law : text, cases and materials*. Oxford: University Press.

Degryse, C., & Pochet, P. (2000). The likely impact of the IGC on European social policy. IGC Info, Observatoire social européen, elektronische nieuwsbrief over de Intergovernmental Conference, No. 3, November.

Duina, F., & Oliver, M.J. (2005). National parliaments in the EU: are there any benefits to integration? *European Law Journal*, 11(2), 173 – 195.

Eecken, B. van der (2011). *Indicatoren van plattelandsontwikkeling*. Master's thesis. Gent: Universiteit van Gent. Verkregen van: [http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/789/794/RUG01-001789794\\_2012\\_0001\\_AC.pdf](http://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/001/789/794/RUG01-001789794_2012_0001_AC.pdf).

Eurocities (2013). *Members list: Brabant Stad*. Verkregen van: <http://www.eurocities.eu/eurocities/members/member&id=355>

Europa decentraal (2011). *Ruimtelijke ordening: Europese regelgeving, subsidies en kennisnetwerken*. Verkregen van: <http://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/02/europese-regelgeving-en-ruimtelijke-ordening-vng-handreiking-2011.pdf>.

Europa decentraal (2014). *Europese territoriale samenwerking onder de aandacht*. Verkregen van: <http://www.europadecentraal.nl/nieuws/europese-territoriale-samenwerking-onder-de-aandacht/>.

Europa Decentraal (z.d.). *EUregio's*. Verkregen van: <http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/grensoverschrijdende-samenwerking/euregios/>.

Europa Nu (z.d.(a)). *Europees Visserijfonds (EVF)*. Verkregen van: [http://www.europa-nu.nl/id/vhemftyrgaus/europees\\_visserijfonds\\_evf](http://www.europa-nu.nl/id/vhemftyrgaus/europees_visserijfonds_evf).

Europa Nu (z.d.(b)). *Oriëntatiefonds voor de landbouw*. Verkregen van: [http://www.europanu.nl/id/vh9akyz8iwe3/orientatiefonds\\_voor\\_de\\_landbouw](http://www.europanu.nl/id/vh9akyz8iwe3/orientatiefonds_voor_de_landbouw).

Europa Nu (z.d.(c)). *Comité van de Regio's*. Verkregen van: [http://www.europa-nu.nl/id/vg9hm2g38wdd/comite\\_van\\_de\\_regio\\_s\\_cvdr](http://www.europa-nu.nl/id/vg9hm2g38wdd/comite_van_de_regio_s_cvdr).

European Union (2008). *Working for the regions, EU regional policy 2007-2013*. Verkregen van: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_en.pdf).

European Union (2011). *A budget for Europe 2020*. Verkregen van: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_en.pdf).

European Union (2014). *The European Social Fund*. Verkregen van: <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp>.

Europese Commissie (2008). *Plattelandsontwikkelingsbeleid 2007 – 2013*. Verkregen van: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_nl.htm).

Europese Commissie (2014(a)). Het meerjarig financieel kader 2014 – 2020: veelgestelde vragen. Verkregen van: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_nl.htm).

Europese Commissie (2014(b)). Plattelandsontwikkeling 2014 – 2020. Verkregen van: [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_nl.htm).

Europese rekenkamer (2010). *Toepassing van de LEADER-aanpak op plattelandsontwikkeling*. Speciaal verslag nr. 5. Verkregen van: <http://www.ruraalnetwerk.be/publicaties/andere-relevante-publicaties/speciaal-rapport-van-de-europese-rekenkamer-toepassing-van>.

Esping-Andersen, G. (1996). After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy. In: Esping-Andersen, G., (Eds.). *Welfare states in transition national adaptations in global economies*. Thousand Oaks: Sage.

Featherstone, K. (2003). Introduction: In the Name of 'Europe'. In: Featherstone, K. en Radaelli, C.M. (Eds.). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 3 – 26.

Gerven, M. van., Vanhercke, B., & Gürocak, S. (2014). Policy learning, aid conditionality or domestic politics? The Europeanization of Dutch and Spanish activation policies through the European Social Fund. *Journal of European Public Policy*, 21(4), 509 – 527.

Guderjan, M. (2012). Local government and European integration – beyond Europeanization? *Political Perspectives*, 6(1), 105 – 128.

Graziano, P., Jacquot, S. and Palier, B. (2011). Domestic reconciliation policies and the usage of Europe. *European Journal of Social Security*, 13(1), 3-25.

Hatcher, A. (2000). Subsidies for European fishing fleets: The European Community's structural policy for fisheries 1971 – 1999. *Marine Policy*, 24(2), 129 – 140.

- Hatzoupoulos, V. (2007). Why the open method of coordination is bad for you: a letter to the EU. *European Law Journal*, 13(3), 309 – 342.
- Heidenreich, M. (2009). The open method of coordination. A pathway to the gradual transformation of national employment and welfare regimes? In: Heidenreich, M., & Zeitlin, J. (2009). *Changing European employment and welfare regimes*. Routledge: New York.
- Heinelt, H. & Niederhafner, S. (2008). Cities and organized interest intermediation in the EU multilevel system. *European Urban and Regional Studies*, 15(2), 173 – 187.
- Hessel, B. (2010). *Professioneel decentraal beleid door beleidsmatig Europabewustzijn*. Gepresenteerd op: Europa Instituut, Utrecht, Nederland. Verkregen van: <http://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/02/Notitie-Europabewustzijn-Bart-Hessel.pdf>.
- Hooghe, L. (1996(a)). Building a Europe with the regions. The changing role of the European Commission. In: Hooghe, L. (Eds.). *Cohesion policy and European integration: building Multi-Level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. (1996(b)). *Cohesion policy and european integration: building Multi-Level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- IPO (2009). *Afweging mogelijke rechtsvormen*. Verkregen van: [http://www.ipn.nl/files/7713/5722/8816/samenwerkingsvormen\\_op\\_basis\\_wgr\\_pdf.pdf](http://www.ipn.nl/files/7713/5722/8816/samenwerkingsvormen_op_basis_wgr_pdf.pdf).
- Jeffery, C.(2000). Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference? *Journal of Common Market Studies*, 38(1), 1 – 23.
- Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. In: Bache, I. & Flinders, M. (Eds.). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- John, P. (1994). *The Europeanisation of British local government: new management strategies*. Luton: Local Government Management Board.
- John, P. (2000). The Europeanization of sub-national governance. *Urban Studies*, 35(5-6), 877-894.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jong, A-F. (2006). *De organisatie van de gemeente Europaproof!* Master's Thesis. Erasmus University: Rotterdam.

- Kaiser, R., & Prange, H. (2004). Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy, *11*(2): 249 – 66.
- Kiers, M. (2014). *Er zijn meerdere wegen die naar Brussel leiden. Strategie en doelbereiking van Nederlandse provincies in Europa*. Ph.D. Thesis. University of Twente: Enschede.
- Lauwaars, R.H. & Timmermans, C.W.A. (2003). *Europees recht in kort bestek*. Deventer: Kluwer.
- López-Santana, M. (2006). The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy*, *13*(4), 481 – 499.
- Majone, G. (1993). The European community between social policy and social regulation. *Journal of Common Market Studies*, *31*(2), 153 – 170.
- Mann, M. (1993). Nation-states in Europe and Other Continents: Diversifying, Developing, Not Dying. *Daedalus*, *122*(13), 115 – 140.
- Marks, G. (1992). Structural policy and 1992. In: Sbragia, A. (Eds.). *Euro-Politics. Institutions and policymaking in the 'new' European Community*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC. In: Cafruny, A. & Rosenthal, G. (Eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner.
- Marks, G., Haesly, R., & Mbaye, H.A.D. (2002). What do subnational offices think they are doing in Brussels? *Regional & Federal studies*, *12*(3), 1 – 23.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: state centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, *34*(3), 341-378.
- McCarthy, R.E. (1997). The Committee of Regions: an advisory body's tortuous path to influence. *Journal of European Public Policy*, *4*(3), 439 – 454.
- Michie, R. & Fitzgerald, R. (1997). The evolution of the Structural Funds. In: Bachtler, J. & Turok, (Eds.) *The coherence of EU regional policy: contrasting perspectives on the Structural Funds*. Londen: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Milward, A. (1992). *The European rescue of the Nation-State*. Berkeley: University of California Press.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). Progress letter ESF 2014. Verkregen van: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/08/26/voortgangsbrief-esf-2014.html>.

- Mosher, J. (2000). Open Method of Co-ordination: functional and political origins. *ECSA Review*, 13(3), 6 – 7.
- Mosher, J.S., & Trubek, D.M. (2003). Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies*, 41(1), 63 – 88.
- OECD (2000). *Employment outlook 2000*. Parijs: OECD.
- Olsen, J.P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921 – 952.
- Perkmann, M. (2005). *The emergence and governance of Euroregions: the case of the EUREGIO on the Dutch-German border*. Paper gepresenteerd op de bijeenkomst “Euroregions: experiences and lessons”, universiteit van Barcelona, Spanje. Verkregen van: <https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/743/3/EUREGIO.pdf>.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2013). *Met Europa verbonden. Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies*. Den Haag. Retrieved from: [http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje\\_advies\\_met\\_europa\\_verbonden.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_met_europa_verbonden.pdf).
- Radaelli, C.M. (2003). *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Sieps Report no. 1, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Ray, C. (2000). The EU LEADER Programme: rural development laboratory. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 163 – 171.
- Rijksoverheid (2010). *Nationaal strategisch referentiekader*. Verkregen van: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2008/02/29/nationaal-strategisch-referentiekader.html>.
- Rijksoverheid (2013). *Nederlands nationaal hervormingsprogramma 2013*. Verkregen van: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/04/23/nederlands-nationaal-hervormingsprogramma-2013.html>.
- Rooij, R.A.A. de. (2002). The impact of the European Union on local government in The Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 9 (3), 447-467.
- Rooij, R.A.A. de. (2003). *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor sub-nationale overheden*. Deventer: Kluwer.
- PBQL (2012). *Europa, wat doe je ermee? EU-professionalisering voor overheden*. Den Haag: SDU.
- Roza, P. (2009). *Plattelandsbeleid: Europees of nationaal? Subsidiariteitstoets van de tweede pijler van het GLB*. Wageningen: LEI Wageningen UR.

- Saraceno, E. (2002). *Rural development policies and the second pillar of the common agricultural policy*. Paper gepresenteerd op het 87e EAAE-seminar, Wenen, Oostenrijk. Verkregen van: [http://www.webalice.it/andrea.marescotti/Materiali/5-Politiche/2004\\_Saraceno87EAAE.pdf](http://www.webalice.it/andrea.marescotti/Materiali/5-Politiche/2004_Saraceno87EAAE.pdf).
- Schendelen, M.P.C.M., van (2004). *Europa decentraal, best belangrijk*. Den Haag. Verkregen van: <http://parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG3256.pdf>.
- Snyder, F. (1994). Soft law and institutional practice in the European Community.  
In: Martin, S., (Eds.). *The Construction of Europe – Essays in Honour of Emile Noël*. Dordrecht: Kluwer.
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: ‘Where does it come from? What is it? Where is it going?’. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817 – 837.
- Sturm, R., & Dieringer, J. (2005). The Europeanization of regions in eastern and western Europe. *Regional and Federal Studies*, 15(3), 279 – 294.
- Symes, D., & Hoefnagel, E. (2010). Fisheries policy, research and the social sciences in Europe: challenges for the 21<sup>st</sup> century. *Marine Policy*, 34(2), 268 – 275.
- Tholoniati, L. (2010). The career of the Open Method of Coordination: lessons from a ‘soft’ EU instrument. *West European Politics*, 33(1), 93 – 117.
- Tidd, A.N., Hutton, T., Kell, L.T., & Padda, G. (2011). Exit and entry of fishing vessels: an evaluation of factors affecting investment decisions in the North Sea English beam trawl fleet. *ICES Journal of Marine Science*, 68(5), 961 – 975.
- Trip, J.J. (2009). *Creative city development in the Lisbon strategy: evidence from Dutch ERDF allocation*. Paper gepresenteerd op de City Futures 2009, Madrid, Spanje. Verkegen van: [http://www.researchgate.net/publication/40736383\\_Creative\\_city\\_development\\_in\\_the\\_Lisbon\\_strategy\\_Evidence\\_from\\_Dutch\\_ERDF\\_allocation](http://www.researchgate.net/publication/40736383_Creative_city_development_in_the_Lisbon_strategy_Evidence_from_Dutch_ERDF_allocation).
- Trubek, D.M., & Trubek, L.G. (2005). Hard and soft law in the construction of social Europe: the role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal*, 11(3), 343 – 364.
- Vandenbroucke, F. (2001). Open co-ordination on pensions and the future of Europe’s social model. Gepresenteerd op de conferentie: Towards a new architecture for social protection in Europe? A broader perspective of pension policies, Leuven, België.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2008). *Handreiking Europaproof gemeenten*. Verkregen van: <http://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/02/Handreiking-Europaproof-gemeenten-2008.pdf>.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013). *Gemeenten en Europa: een partnerschap met potentie*. Verkregen van: [http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20121017\\_eu\\_bestuurders\\_interviews.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/20121017_eu_bestuurders_interviews.pdf).
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). *Europese Subsidiewijzer*. Verkregen van: <https://www.vng.nl/files/vng/20140930-europese-subsidiewijzer-vng-def.pdf>.
- Verschraegen, G., Vanhercke, B., & Verpoorten, R. (2011). The European social fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms. *Journal of European Social Policy*, 21(1), 55 – 72.
- Vidal, R.V.V. (2009). Community facilitation of problem structuring and decision making processes: experiences from the EU LEADER+ programme. *European Journal of Operational Research*, 199(3), 803 – 810.
- Vries, G. de, & Wiersma, J. (1990). *De gevolgen van het EU-beleid voor gemeenten en provincies*. EG-informatiepunt, Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Warleigh, A. (1999). *The Committee of the Regions: institutionalising Multi-level Governance?* London: Kogan Page.
- Weatherill, S. & Bernitz, U. (2005). *The role of regions and sub-national actors in Europe*. Oxford: Hart Publishing.
- Williams, R.H. (1996). *European Union spatial policy and planning*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Witte, S. (2011). The (German) local level as an actor in European lobbying. Involvement and impact of the local level in the European policy-making process. In: Van Bever, E., Reynaert, H., & Steyvers, K. (Eds.). *The road to Europe – Main street or backward alley for local governments in Europe?* Brugge: Vanden Broele.
- Wolffhardt, A. (2005). The European engagement of cities. In: Antalovsky, E., Dangschat, J.S. & Parkinson, M. (Eds.). *Cities in Europe – Europe in the cities*. Europaforum Wien. Verkregen van: <http://www.europaforum.or.at>.

## Appendix 1: Historie en indeling Europese Unie

Wanneer de lezer nog niet over voldoende kennis van de Europese Unie en haar historie beschikt om duidelijk te krijgen welke rol zij speelt in dit onderzoek, volgt nu een beschrijving. Op deze manier heeft de lezer een beter beeld bij het gebruik van de instituties in deze thesis en de invloed c.q. macht die deze instanties hebben. Bij deze korte samenvatting is voornamelijk gebruikgemaakt van informatie uit de twee artikelen geschreven door Arend-Jan Bokestijn, welke een uitgebreide situatieschets maken van de naoorlogse Europese samenwerking.

Na de Tweede Wereldoorlog was de roep om grensoverschrijdende samenwerking door heel Europa hoorbaar. De staten die betrokken waren in de conflicten van de eeuw die tot dan toe krap vijftig jaar oud was, waren het erover eens dat de fouten gemaakt in het interbellum koste wat het kost voorkomen moesten worden in de toekomst. De Koude Oorlog bevorderde de integratie in Europese samenwerking en NAVO van West-Duitsland. De naoorlogse opbouw van de verzorgingstaat had economische groei nodig, hetgeen toegang tot buitenlandse markten nodig maakte. De roep om een gemeenschappelijke markt was hier een uitkomst van.

De Organisation for European Economic Co-operation (OEEC, welke in 1961 hernoemd werd naar de Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) werd opgericht in 1948 om beter gebruikt te maken van de financiële hulp die vanuit de Verenigde Staten werd geboden en om de liberale economieën in Europa te hervormen en te organiseren (Piris, 2010). De oprichting van de NATO in en de Raad van Europa in 1949 waren andere ijkpunten in de prille samenwerking (Piris, 2010). De Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) werd opgericht na ondertekening op de bijeenkomst in Parijs in 1951 (Verdrag van Parijs). Het trad officieel in werking op 23 juli 1952. De deelnemende landen waren Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg. Dit was volgens Bokestijn (2004a) de eerste stap op weg naar een Frans-Duitse verzoening. Kolen en staal waren immers nodig voor oorlogsvoering en aangezien er een verdrag werd getekend waarin de voorziening hiervan gemeenschappelijk werd geregeld, werd de angel uit het conflict dat de relatie tussen deze twee landen kenmerkte gehaald. Het was echter niet een grote breuk met het verleden, aangezien een voorloper, het Internationaal Staal Kartel, de Europese markt reguleerde. De EGKS was een opvolger van dit ISK, dat er volgens Bokestijn (2004a) niet in slaagde de kartels te verbreken. Jean Monnet wordt veelal gezien als de belangrijkste man achter de oprichting van de EGKS, al wordt dit niet door alle historici en EU-experts onderschreven (Bokestijn, 2004a). Het was voor Frankrijk van wezenlijk belang om afspraken te maken over de kolen- en staalsector, aangezien zij voor hun productie afhankelijk waren van cokes uit Duitsland. De aanvoer vanuit het Ruhrgebied naar Frankrijk werd door dit verdrag gegarandeerd (Gillingham, 1991).

Nog geen drie jaar later, in 1955, werden alweer plannen gemaakt voor een nieuw hoofdstuk in de geschiedenis van de Europese samenwerking. De gemeenschappelijke markt (en de Europese Economische Gemeenschap) werd officieel geïntroduceerd bij de inwerkingtreding van het verdrag van Rome in 1958 (getekend: 25 maart 1957 door de deelnemers aan de EGKS). Frankrijk leek de grote winnaar, aangezien zij kregen wat zij wensten. Dit betrof voornamelijk sociale politiek: de lonen moesten gelijkgetrokken worden tussen de landen, Europese beleidsplanning moest plaatsvinden om kapot concurreren tussen de landen onderling te voorkomen en de Franse landbouw moest beschermd worden omdat de prijzen hoger lagen dan in de andere landen. Daarnaast kreeg het koloniale preferentie en tal van escapemogelijkheden wanneer de competitie toch te hevig bleek te

zijn (Boekestijn, 2004a). Tijdens het verdrag van Rome werd ook de Euratom (Europese Gemeenschap voor Atoomenergie) opgericht. Vanaf 1 juli 1967 – na inwerkingtreding van het verdrag van Brussel dat op 8 april 1965 werd getekend – gingen de Europese Economische Gemeenschap, Euratom en EGKS samen in de Europese Gemeenschappen. Tevens werd bepaald dat er één Commissie, één Raad van Ministers, één budget en één Hof van Justitie was voor alle organisaties samen.

In de jaren zeventig werd de Europese Gemeenschap wel uitgebreid. Van de vier toetredingskandidaten Noorwegen, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, traden uiteindelijk de drie laatstgenoemde landen toe tot de EG. In Noorwegen verhinderde een negatieve referendumuitslag toetreding tot de EG (Boekestijn, 2004a). De top in Parijs in 1974 leidde ook tot de oprichting van de Europese Raad, een speciaal orgaan waarin leiders van de Europese lidstaten zich over Europese problemen konden buigen.

In het midden van de jaren zeventig stortte het militaire regime in Griekenland in en werd het land weer democratisch. Om economische redenen had de Europese Commissie de toetreding van Griekenland op de lange baan geschoven, maar bemoeienis van de Europese Raad zorgde voor toetreding van de Grieken in 1981 om de prille democratie te verstevigen (Boekestijn, 2004a).

In 1979 werd het Europees Monetair Stelsel geïntroduceerd, de voorloper van de Europese Monetaire Unie (EMU) welke in 1999 in werking trad. Het beheerste een wisselkoersmechanisme gebaseerd op afgesproken spilkoersen tussen deelnemende valuta. Het Verenigd Koninkrijk deed niet mee, zij waren bang voor teveel invloed van Europa op het nationale financiële beleid en koesterden zodoende hun soevereiniteit op dit gebied (Boekestijn, 2004b).

De derde uitbreidingsronde was met Spanje en Portugal in 1986 een feit. De toetredingsonderhandelingen verlopen met beide landen zeer stroef, maar uiteindelijk werd een akkoord bereikt. Op 1 juli 1987 trad de Europese Eenheidsakte in werking. Het White Paper dat de Britse commissaris voor de interne markt, Lord Cockfield, schreef, werd later gezien als een topstuk uit de geschiedenis van de Europese integratie. Hij stelde voor om alle non-tarifaire belemmeringen niet simpelweg te schrappen maar een deel ook te harmoniseren of wederzijds te erkennen. Tevens werd besloten dat voorstellen voortaan met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen aangenomen moesten worden. Dat was, aldus redeneerden de staatsvertegenwoordigers, de enige manier waarop een gemeenschappelijke markt echt tot stand kon komen (Boekestijn, 2004b).

De volgende jaren werden gekenmerkt door de val van de muur en de gevolgen die deze verandering had voor de politieke verhoudingen binnen de EU. De druk om tot een EMU te komen intensifieerde en twee Intergouvernementele Conferenties (ICG)(die nodig zijn om verdragen aan te kunnen passen) werden voorbereid om aan de ene kant de mogelijkheid voor een EMU door te voeren en aan de andere kant een Europese Politieke Unie voor te stellen. De achtergrond van deze EPU was voornamelijk gericht op zaken als het democratisch tekort verminderen, afstemming van monetair beleid en slagvaardiger buitenlands beleid (Boekestijn, 2004b). Deze twee ICG's hadden plaats in Rome in december 1990 en zouden leiden tot het verdrag van Maastricht (1992).

Het verdrag van Maastricht, oftewel het Verdrag betreffende de Europese Unie, trad in 1993 in werking. De Europese Unie werd opgericht, waarvan de Europese Gemeenschap, de Euratom en de EGKS de eerste pijler vormden. Vastgelegd werd dat er een Europese Muntunie (EMU) werd

gevormd en dat de gemeenschappelijke munt, de Euro, uiterlijk 1999 zou worden ingevoerd. Het verdrag vergrootte de mogelijkheden voor de Europese Commissie (de eerste pijler) en voegde twee pijlers toe: de tweede pijler (the Common Foreign and Security Policy (CFSP), het Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, GBVB in het Nederlands) en de derde pijler (Justice and Home Affairs (JHA), Politie en Justitie samenwerking in strafzaken (PJSS) in het Nederlands) (Piris, 2010). Het Parlement verwierf het recht op de codecisieprocedure en kon zodoende op bepaalde terreinen besluiten van De Raad blokkeren. Mede door de referenda in de lidstaten over het verdrag, duurde het tot november 1993 voordat het verdrag officieel in werking trad (Bokestijn, 2004b).

De voormalige EFTA (European Free Trade Association, Europese Vrijhandelsassociatie in het Nederlands)-landen Oostenrijk, Finland en Zweden traden in 1995 toe tot de Europese Unie. Omdat dit relatief rijke landen betrof en zij zich eigenlijk reeds aangepast hadden aan de regels van de Europese Eenheidsakte (1986) verliepen de onderhandelingen gemakkelijk (Bokestijn, 2004b).

Het verdrag van Amsterdam in 1997 boekte volgens Bokestijn (2004b) weinig vooruitgang. De EMU-onderhandelingen moesten nog steeds tot een goed einde worden gebracht en het gemeenschappelijke buitenlands beleid moest heroverwogen worden vanwege de onrust op de Balkan. De codecisieprocedure zoals deze was vastgelegd in het verdrag van Maastricht, werd met verschillende terreinen uitgebreid. Ratificatie van het verdrag gaf geen noemenswaardige problemen (Gillingham, 2003).

Voorlopend op de toetreding van een tiental nieuwe lidstaten, werd de stemmenverdeling bij het verdrag van Nice in 2001 aangepast. Ieder land kreeg een nieuw aantal stemmen toegewezen waarmee, wanneer er geen unanimititeit vereist is, over besluiten in de Raad gestemd kan worden. Vooral in Ierland duurde het lang voordat het verdrag goedgekeurd werd, pas na twee referenda kon het verdrag in 2003 in werking treden. De nieuwe landen Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië traden in 2004, nadat het verdrag in 2003 was goedgekeurd, toe tot de EU. Bulgarije en Roemenië traden toe in 2007 tot de Europese Unie, na het tekenen van het Verdrag tot toetreding in 2005 (Bokestijn, 2004b).

De Europese Grondwet, een wet die op 29 oktober 2004 in Rome werd getekend door regeringsleiders en staatshoofden, is uiteindelijk niet in werking getreden. De wet diende geratificeerd te worden door de parlementen van de verschillende lidstaten. Referenda in Frankrijk en Nederland voorkwamen dat de wet in werking trad (Piris, 2010). Uiteindelijk is besloten een groot deel van de inhoud van deze wet om te zetten in een nieuw verdrag: het verdrag van Lissabon (Europa Nu, z.d.(b)). De groeiende onrust en het gevoel dat de EU in een crisis was na het mislukken van de invoering van de Europese Grondwet noopte de regeringsleiders tot het komen tot een snelle oplossing in de vorm van dit verdrag van Lissabon. Zij waren het erover eens dat een nieuw verdrag in werking zou moeten treden vóór de Europese verkiezingen in 2009 (Piris, 2010).

Vanaf het verdrag van Nice – welke in werking trad in 2003 – is het aantal lidstaten van de EU bijna verdubbeld van vijftien naar vijfentwintig (mei 2004) en zevenentwintig (1 januari 2007). Deze uitbreiding van de EU was reeds gepland ten tijde van de verdragen van Amsterdam en Nice (Piris, 2010).

Het verdrag van Lissabon werd getekend op 13 december 2007 en is per 1 december 2009 in werking getreden. Belangrijke wijzigingen waren onder andere het afschaffen van de pijlerstructuur en

verruimde mogelijkheden voor stemmen met gekwalificeerde meerderheid in de Europese Raad. De pijlerstructuur wordt vervangen door een overkoepelende ‘Europese Unie’. Alleen Euratom blijft buiten deze samenvoeging. Belangrijk op te merken is dat het Verdrag van Lissabon voornamelijk een verdragswijziging is en geen verdragsvervanging. Tijdens een IGC, waarvoor de Europese Raad een mandaat voor verandering van de oude wettekst had gegeven, die op 23 juli 2007 officieel werd geopend en vervolgens na vierentwintig ontmoetingen tussen hooggekwalificeerde juristen op 3 oktober 2007 op wetgevend vlak als volledig aangepast werd beschouwd, werd de nieuwe verdragstekst ingericht (Piris, 2010). De staatshoofden accordeerden vervolgens de gehele verdragstekst en op 13 december 2007 werd het verdrag getekend. Een geconsolideerde versie van de aanpassingen die gedaan werden aan het EG-verdrag (Rome, 1957), dat voortaan door het leven zal gaan als het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en het EU-verdrag werd in mei 2008 gepubliceerd (Piris, 2010).

In 2011 werd er opnieuw een land toegevoegd aan de Europese Unie. Dit keer was het Kroatië dat zich als achtentwintigste land toe kon voegen aan de Unie. Op 9 december 2011 werd het toetredingsverdrag getekend en op 1 juli 2013 trad Kroatië officieel toe tot de Europese Unie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, z.d.).

### *Europese Instituties*

Sinds het verdrag van Lissabon, na erkenning van de Europese Raad en de Europese Centrale Bank als officiële instituties, kent de EU zeven officiële instituties (Piris, 2010; Peterson & Shackleton, 2012).

De zeven officiële instituties zijn:

1. Het Europees Parlement
2. De Europese Raad
3. De Raad van de Europese Unie
4. De Europese Commissie
5. Het Hof van Justitie
6. De Europese Centrale bank
7. De Europese Rekenkamer

Hieronder wordt in tabelvorm een tijdlijn geschetst, om deze instituties in het juiste historisch raamwerk te kunnen plaatsen.

| Begin activiteiten | Titel van de institutie                                                 | Locatie                       |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| 1952               | Raad van de Europese Unie                                               | Brussel/Luxemburg             |
| -                  | Europees Hof van Justitie                                               | Luxemburg                     |
| -                  | Parlementaire Vergadering<br>(voorloper Europees<br>Parlement)          | Straatsburg/Luxemburg         |
| 1958               | Europese Commissie                                                      | Brussel/Luxemburg             |
| 1962               | Europees Parlement<br>(naamswijziging van<br>Parlementaire Vergadering) | Straatsburg/Brussel/Luxemburg |

|      |                                                                         |           |
|------|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1974 | Europese Raad (officieel opgericht door de NATO- Top in Parijs in 1957) | -         |
| 1977 | Europese Rekenkamer                                                     | Luxemburg |
| 1998 | Europese Centrale Bank                                                  | Frankfurt |

Tabel 1: vrij naar Peterson & Shackleton, 2012, pp. 10 – 11.

Om duidelijkheid te scheppen in de samenstelling van en de machtsverhoudingen binnen de hierboven genoemde instituties, wordt een korte samenvatting gegeven van al deze instituties waarin kort wordt ingegaan op hoe de institutie is samengesteld en over welke invloedsuitoefening zij beschikken. Omwille van tijd- en ruimtegebrek is gekozen voor een zeer beknopte samenvatting. Voor meer uitgebreidere informatie over de EU en haar instituties verwijs ik u graag naar recente werken van o.a. Peterson & Shackleton (2012), Cini & Perez-Solorzano Borragán (2013) en El-Agraa (2011). In deze toonaangevende werken op dit terrein komen deze instituties en de rol die zij in de Europese Unie spelen uitgebreider aan bod.

#### *Europese Commissie*

Het algemene belang van de Europese Unie wordt vertegenwoordigd door de Europese Commissie. Iedere lidstaat levert aan de Europese Commissie een eurocommissaris, die een eigen portefeuille beheert. Als enige orgaan mag de Europese Commissie wetsvoorstellen indienen, vanwege het exclusieve recht van initiatief. Om breed gedragen wetgevingsvoorstellen te kunnen doen, consulteert de Commissie veelal bij comités (bijvoorbeeld het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's). Dit wordt vormgegeven door het uitbrengen van een *Green Paper*, een meer algemene inventarisatie van het probleem waarin aanbevelingen voor het te voeren beleid worden gedaan. Vervolgens zijn de burgers, verschillende overheden en andere belanghebbenden aan de beurt om te reageren op deze *Green Paper*. Vervolgens is aan de Commissie de taak om, op basis van de aanbevelingen, een meer uitgewerkte versie voorstellen: een *White Paper* (Van Drimmelen, 2014).

#### *Europese Raad*

De Europese Raad is het hoogste politieke orgaan van de Europese Unie. De regeringsleiders van de achtentwintig lidstaten vormen deze belangrijke politieke institutie. Daarnaast is een voorzitter gekozen die plaatsneemt in deze raad en heeft de voorzitter van de Europese Commissie een plek. Het belangrijkste vergaderonderwerp is het algemene beleid van de Europese Unie. De Europese Raad wordt geacht impulsen te geven voor de ontwikkeling van de EU. Daarnaast lossen zij ingewikkelde of gevoelige kwesties op die niet op een lager niveau van samenwerking opgelost kunnen worden. Ondanks dat zij een belangrijke rol in de EU speelt, heeft de Europese Raad geen wetgevende bevoegdheden. Tenminste vier keer per jaar wordt vergaderd in de Europese Raad (Rijksoverheid.nl, z.d.).

#### *Europees Parlement*

751 vertegenwoordigers uit de achtentwintig lidstaten van de Europese Unie maken deel uit van het Europees Parlement. De zetelverdeling onder de landen staat ruwweg in verhouding tot het aantal inwoners dat een lidstaat heeft. Het Europees Parlement vergadert zowel in Brussel als in Straatsburg. Als direct gekozen orgaan – zij worden immers eens per vijf jaar direct gekozen door de burgers van de lidstaten – speelt het Europees Parlement een belangrijke rol in het

besluitvormingsproces. Zij beraden zich op de wetgevingsvoorstellen die door de Europese Commissie gedaan worden en kunnen deze amenderen. In tegenstelling tot nationale parlementen beslist het Europees Parlement niet alleen, maar delen zij deze bevoegdheid met de Raad. Er wordt zodoende ook wel gesproken van een ‘medebeslissingsprocedure’ (Vermeulen, 2014). Omdat het Parlement, zeker sinds de uitbreiding van hun bevoegdheden na het verdrag van Lissabon, een spilfunctie heeft in de Europese wet- en regelgeving, oefenen lobbyisten veel druk uit op Europarlementariërs. Op basis van politieke voorkeur worden de Eurofracties van de verschillende lidstaten onderverdeeld in Europese allianties (Van Drimmelen, 2014). Het Europees Parlement heeft ook als taak de Europese Commissie te controleren. Middels een motie van wantrouwen is het zelfs mogelijk de gehele Commissie af te zetten (Vermeulen, 2014).

#### *De Raad van de Europese Unie*

Van alle Europese instituties wordt de Raad van de Europese Unie gekenmerkt door het meest intergouvernementele karakter. Deze institutie, ook wel aangeduid als Raad van Ministers of Raad, is ingedeeld in tien beleidsformaties. Hiervan maken ministers of staatssecretarissen uit de lidstaten deel uit. Wanneer er bijvoorbeeld vergaderd wordt over agriculturele zaken, komen alleen de ministers of staatssecretarissen bijeen die dit beleidsterrein in hun portefeuille hebben. Sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon is er een speciale Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, een plek die op momenteel wordt vervuld door de Britse politica Catherine Ashton. Binnen de Raad worden de nationale belangen op internationaal niveau behartigd. Samen met het Europees Parlement heeft de raad wetgevende bevoegdheden. Per zes maanden roteert het voorzitterschap van de Raad (Van Drimmelen, 2014).

#### *Het Europees Hof van Justitie/Hof van Justitie van de Europese Unie*

Het Hof bestaat uit één rechter per lidstaat. In onderlinge overeenstemming tussen de lidstaten worden deze rechters benoemd voor periode van zes jaar. Uit hun midden kiezen de geselecteerde rechters een President van het Hof (Lauwaars & Timmermans, 2003). Acht Advocaten-Generaal dienen volkomen onafhankelijk en onpartijdig conclusies te nemen over zaken die aan het Hof zijn voorgelegd. Volgens artikelen 220 EG en 136 Euratom dienen de rechters van het Hof de “eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag te verzekeren” (Lauwaars & Timmermans, 2003). Door het gebruik van de ruime term ‘recht’ wordt volgens Barents (2008) meer bedoeld dan alleen het geschreven gemeenschapsrecht. Rechterlijke colleges van het Hof moeten ook rekening houden met wat uit andere rechtsbronnen dan alleen de wet voortvloeit; ongeschreven rechtsbeginselen en internationaal gewoonterecht vallen bijvoorbeeld ook onder haar toetsingsgebied (Barents, 2008, p. 492). Het Hof ziet er op toe dat Europese Wetgeving in alle landen binnen de Europese Unie op eenzelfde manier geïnterpreteerd en toegepast wordt. Sinds het verdrag van Lissabon wordt onder het Hof van Justitie van de Europese Unie ook het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken verstaan (Barents, 2008).

#### *Europese Centrale Bank*

Het hoofddoel van de Europese Centrale Bank is het behouden van de prijsstabiliteit, voornamelijk in de Eurozone. Ook stelt de ECB de belangrijkste rentepercentages vast voor de Eurozone en beheert het de geldstroom. Daarnaast dragen zij zorg voor een stabiel financieel systeem door toezicht op financiële markten en instituties te garanderen. De EU vraagt bijvoorbeeld het Europees Systeem van Centrale Banken (ESCB) – waar alle banken binnen de EU deel van uit maken – om in te zetten op een

juiste werking van het Europese betaalsysteem (De Haan & Berger, 2010). Desondanks, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, is ingrijpen in nationale financiële instituties alleen mogelijk wanneer de Raad unaniem voor stemt. De ECB kent meerdere besluitvormingsorganen. De *Directie* wordt gevormd door de president, de vice-president en vier andere leden. Zij worden voor een periode van acht jaar benoemd door de leiders van de eurolanden. De directie is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de institutie. De *Raad van Bestuur* wordt gevormd door de zes leden van de directie en de presidenten van de centrale banken uit de eurozone. Normaliter wordt binnen de vergaderingen van de Raad van Bestuur, die tweemaal per maand plaatsvinden, het monetair beleid binnen de EU besproken en worden de rentetarieven vastgesteld. De *Algemene Raad* bestaat uit de president en de vice-president van de directie en daarnaast de presidenten van de nationale banken van de EU. Deze raad heeft voornamelijk adviserende en coördinerende taken. Daarnaast bereiden zij eventuele nieuwe toetredingen binnen de eurozone voor (Europese Unie, z.d. (b)).

#### *Europese Rekenkamer*

De betrouwbaarheid van de Europese financiën, de mate waarin zij legaal verkregen zijn, de transacties die daaraan vooraf zijn gegaan en de soliditeit van het financiële management van de EU worden beoordeeld door de Europese Rekenkamer. De Rekenkamer heeft normen en procedures voor controlemechanismen binnen de EU ontwikkeld en heeft goede werkrelaties proberen te bewerkstellings tussen de verschillende instituties (Groenendijk, 2004). Om functioneren te kunnen garanderen moet de Rekenkamer volledig onafhankelijk zijn maar toch goede contacten onderhouden met de andere instanties. De Rekenkamer legt jaarlijks een verslag voor aan het Parlement en de Raad waarin het afgelopen begrotingsjaar wordt beoordeeld. De Commissie wordt door het Parlement afgerekend op eventuele misstanden die aan het licht komen op basis van dit rapport. De Rekenkamer telt één lid uit ieder EU-land. De Raad benoemt hen voor de periode van zes jaar, met een mogelijke herbenoeming. Uit hun midden kiezen de leden van de Rekenkamer een voorzitter voor een periode van drie jaar (Europese Unie, z.d. (a)).

## Appendix 2: Vragenlijst

Goedendag, fijn dat u de moeite wilt nemen om mij inzicht te geven in de mate waarin uw gemeente gebruik maakt van de mogelijkheden die Europa biedt. Deze vragenlijst is zo praktisch mogelijk opgebouwd door gebruik te maken van meerkeuzevragen. Ik wil u graag vragen het antwoord dat of de antwoorden die het dichtst bij uw mening of de feiten over dit onderwerp ligt of liggen te kiezen. Wanneer u 'Europa' in een vraag leest, kunt u dit interpreteren als de Europese Unie en haar instituties. Het invullen van de vragenlijst kost u ongeveer vijftien tot maximaal twintig minuten.

Het invullen van deze survey is voor u een goed testmoment om te kijken in hoeverre uw gemeente gebruikmaakt van de mogelijkheden die vanuit de EU worden geboden. Binnen enkele minuten weet u of uw gemeente helemaal 'Europaproof' is, of dat er op een of meerdere punten nog progressie geboekt kan worden. Vanzelfsprekend worden alle antwoorden die u in deze survey geeft vertrouwelijk behandeld. Nogmaals mijn hartelijke dank voor het nemen van de tijd en moeite die het invullen van deze vragenlijst van u vergt.

Wanneer u uw e-mailadres invult zullen de antwoorden die u gegeven hebt per mail naar u worden verzonden. Door de handmatige verzending kan het hooguit een werkdag duren voordat u uw antwoorden in uw mailbox ontvangt.

Ik vul deze survey in voor de gemeente:

### Algemeen

**1. Heeft de gemeente een beleidskader Europa of Europese samenwerking?**

Ja/Nee

**2. In welke mate weet uw gemeente wat er speelt binnen de Europese Unie dat van belang is voor uw gemeente?**

In uitstekende mate/zeer goede mate/redelijk goede mate/slechte mate/zeer slechte mate

**3. Wordt de manier waarop de gemeente met Europa omgaat periodiek geëvalueerd?**

Ja, eens per: /nee

**4. Hoe belangrijk acht u Europese subsidiemogelijkheden voor uw gemeente?**

Zeer belangrijk, belangrijk, niet belangrijk – niet onbelangrijk, onbelangrijk, zeer onbelangrijk

**5. Hoe belangrijk acht u mogelijkheden op het gebied van grensoverschrijdende mogelijkheden voor uw gemeente?**

Zeer belangrijk, belangrijk, niet belangrijk – niet onbelangrijk, onbelangrijk, zeer onbelangrijk

**6. Er wordt ook wel gesproken over de 'Ladder van Europeanisering'. Deze ladder kent negen treden, waarbij de laagste trede (antwoordoptie A) gekoppeld wordt aan een lage mate van Europeanisering en de hoogste trede (antwoordoptie I) gekoppeld wordt aan een zeer hoge mate van Europeanisering. De vraag moet gelezen worden als een continuüm, hetgeen voor deze vragenlijst inhoudt dat wanneer u bijvoorbeeld optie 'D' kiest, uw gemeente voldoet aan opties A t/m D. Kunt u aangeven waar uw gemeente volgens u staat?**

A: Reageren op Europese wet- en regelgeving, B: Het managen van Europese informatie, C: Communiceren (van EU-gerelateerde zaken) naar de private sector en de burgers, D: Zo optimaal mogelijk gebruikmaken van EU-subsidies, E: Faciliteren van economische vernieuwing door gebruik te maken van antwoordoptie D, F: Koppelen met lokale

organisaties die deelnemen aan EU-gerelateerde activiteiten, G: Deelnemen aan EU-gerelateerde internationale netwerken en samenwerking in gemeenschappelijke projecten, H: Adviseren aan EU over implementatiekwesties, I: Het gemeentebestuur meer Europees maken (denk hierbij aan bijvoorbeeld het inrichten van een EU-desk, medewerkers met een specifieke EU-gerelateerde taak belasten etc.).

- 7. Veelal wordt gesproken over een steeds nauwer wordende samenwerking tussen gemeenten en de EU. In hoeverre bent u het eens met de stelling dat er steeds meer belang aan de Europese Unie wordt gehecht door gemeenten?**

Helemaal eens, eens, niet eens – niet oneens, oneens, helemaal oneens.

- 8. Ruimte voor opmerkingen/vragen over deze categorie:**

#### **EU-wetgeving**

- 9. In welke mate is er binnen uw gemeente bekend welke EU wet- en regelgeving betrekking op uw gemeente heeft?**

In zeer grote mate, in grote mate, in redelijke mate, in slechte mate, in zeer slechte mate

- 10. Is er binnen de afdeling juridische zaken bij uw gemeente iemand primair verantwoordelijk voor het begeleiden van de implementatie van Europese wet- en regelgeving?**

Ja/nee

- 11. Wordt het gemeentebestuur (periodiek) getoetst op eventuele strijdigheid met Europees beleid en regelgeving? Zo ja, hoe frequent?**

Ja – per project, ja – eens per: , nee

- 12. Ruimte voor opmerkingen/vragen over deze categorie:**

#### **Subsidies**

Vanaf het kopje 'subsidies' zijn vervolgvragen ingesteld. Sommige vragen worden als vervolgvraag ingesteld en worden dus niet door iedereen beantwoord. Een voorbeeld is een vraag of een gemeente gebruikmaakt van subsidies uit een bepaald fonds. Wanneer er al aangegeven wordt dat de gemeente geen gebruikmaakt van deze subsidies, zou het onzinnig zijn te vragen hoe hoog het subsidiebedrag dat zij binnenhalen is. Wanneer aangegeven wordt dat er *geen* gebruik van subsidies uit dit fonds gemaakt wordt, wordt in plaats van de vraag over het binnengehaalde bedrag, een vraag gesteld over redenen voor het niet aanvragen van een dergelijke subsidie. Deze vragen zijn te herkennen aan de asterisk (\*) voor de betreffende vraag. In deze categorie gaat het over aanvragen uit het fonds ESF in de periode 2007 – 2013.

- 13. Maakt uw gemeente gebruik van subsidies uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO; CLLD/LEADER)?**

Ja, nee

- 14. \* Kunt u een schatting geven van de totale grootte van de subsidie(s) in euro's?**

0-500.000, 500.000 – 1.000.000, 1.000.000 – 2.000.000, 2.000.000 – 3.000.000, 3.000.000 – 4.000.000, 4.000.000 of meer

- 15. \*Waarom maakt uw gemeente geen gebruik van deze subsidiemogelijkheid?**

- 16. Maakt uw gemeente gebruik van subsidies uit het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)?**

Ja, nee

- 17. \* Kunt u een schatting geven van de totale grootte van de subsidie(s) in euro's?**  
 0-500.000, 500.000 – 1.000.000, 1.000.000 – 2.000.000, 2.000.000 – 3.000.000, 3.000.000 – 4.000.000, 4.000.000 of meer
- 18. \*Waarom maakt uw gemeente geen gebruik van deze subsidiemogelijkheid?**
- 19. Maakt uw gemeente gebruik van subsidies uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)(hieronder valt ook INTERREG)?**  
 Ja, nee
- 20. \* Kunt u een schatting geven van de totale grootte van de subsidie(s) in euro's?**  
 0-500.000, 500.000 – 1.000.000, 1.000.000 – 2.000.000, 2.000.000 – 3.000.000, 3.000.000 – 4.000.000, 4.000.000 of meer
- 21. \*Waarom maakt uw gemeente geen gebruik van deze subsidiemogelijkheid?**
- 22. Maakt uw gemeente gebruik van subsidies uit het Europees Sociaal Fonds (ESF)?**  
 Ja, nee
- 23. \* Kunt u een schatting geven van de totale grootte van de subsidie(s) in euro's?**  
 0-500.000, 500.000 – 1.000.000, 1.000.000 – 2.000.000, 2.000.000 – 3.000.000, 3.000.000 – 4.000.000, 4.000.000 of meer
- 24. \*Waarom maakt uw gemeente geen gebruik van deze subsidiemogelijkheid?**
- 25. Uw gemeente heeft sinds kort als centrumgemeente de taak om subsidies uit het ESF aan te vragen uit naam van de regio. Hoe beoordeelt u de samenwerking met de andere gemeenten (wanneer uw gemeente gebruikmaakt van subsidies uit het ESF) op dit gebied?**  
 Zeer goed, goed, matig, slecht, zeer slecht, niet van toepassing
- 26. \* Waarom typeert u deze samenwerking als matig, slecht of zeer slecht?**
- 27. Wat is/zijn voor uw gemeente reden(en) om een beroep op Europese subsidies te doen? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)**  
 De financiële mogelijkheden die het met zich meebrengt  
 Om tegemoet te komen aan de wensen van de provincie/rijksoverheid  
 Het 'thuisbrengen' van geld daar naar de EU gaat  
 Om de samenwerking met de regionale gemeenten te optimaliseren  
 Anders, namelijk:
- 28. Wat is/zijn voor uw gemeente reden(en) om geen beroep op Europese subsidies te doen? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)**  
 Baten wegen niet op tegen de kosten  
 Hoge administratieve lasten  
 Te weinig kennis over de mogelijkheden  
 De verplichte cofinanciering  
 De gemeente heeft voldoende eigen middelen  
 Anders, namelijk:
- 29. In hoeverre zal uw gemeente meer gebruik gaan maken van subsidiemogelijkheden in deze nieuwe programmaperiode (2014 – 2020) dan in de afgelopen programmaperiode**  
 Veel meer, meer, net zo veel, minder, veel minder.
- 30. Hoe beoordeelt u de kennis van uw gemeentemedewerkers over Europese subsidies?**  
 Goed, ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende

**31. In hoeverre beschikken de medewerkers van uw gemeente over voldoende kennis om ook daadwerkelijk een aanvraag te kunnen doen?**

Goed, ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende

**32. Ruimte voor opmerkingen/vragen over deze categorie:**

#### **Interne organisatie**

**33. Welke afdeling(en) van uw gemeente houdt/houden zich bezig met Europese aangelegenheden en mogelijkheden?’**

**34. Hoeveel medewerkers met een speciale (deel)taak Europa heeft uw gemeente?**

Een, twee, drie, vier, vijf of meer, geen

**35. Hoe beoordeelt u de ambtenaren van uw gemeente die zich met Europese zaken (denk hierbij aan wet- en regelgeving, beleidsdoelen, subsidiemogelijkheden, grensoverschrijdende samenwerking) bezighouden qua kennis- en ervaringsniveau?**

**Kennisniveau:** goed, ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende

**Ervaringsniveau:** goed, ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende

**36. Hoe beoordeelt u de mogelijkheden tot het volgen van cursussen, opleidingen en trainingen op dit gebied?**

**Cursussen:** goed, ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende

**Opleidingen:** goed, ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende

**Trainingen:** goed, ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende

**37. Hoe beoordeelt u de begeleiding en informatievoorziening vanuit de provincie en de rijksoverheid over hoe om te gaan met Europese wet- en regelgeving en subsidiemogelijkheden?**

Goed, ruim voldoende, voldoende, matig, onvoldoende

**38. Ruimte voor opmerkingen/vragen over deze categorie:**

#### **Grensoverschrijdende samenwerkingsvormen**

**39. Neemt uw gemeente als onderdeel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten deel aan de samenwerkingsvorm Raad van de Europese Gemeenten en Regio's?**

Ja, nee

**40. Hoe belangrijk acht u deze samenwerkingsvorm?**

Heel belangrijk, belangrijk, niet belangrijk – niet onbelangrijk, onbelangrijk, zeer onbelangrijk

**41. Is uw gemeente vertegenwoordigd in het Comité van de Regio's?**

Ja, nee

**42. Hoe belangrijk acht u deze samenwerkingsvorm?**

Heel belangrijk, belangrijk, niet belangrijk – niet onbelangrijk, onbelangrijk, zeer onbelangrijk

**43. In welke van de onderstaande Euregio's is uw gemeente vertegenwoordigd? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)**

Grensregio Vlaanderen - Nederland, Scheldemond, Benego, Maas-rijn, Eems-Dollard, Gronau - Enschede, Rijn-Maas Noord, Rijn-Waal, mijn gemeente is niet vertegenwoordigd in een Euregio

**44. Hoe belangrijk acht u deze samenwerkingsvorm?**

Heel belangrijk, belangrijk, niet belangrijk – niet onbelangrijk, onbelangrijk, zeer onbelangrijk

**45. Neemt uw gemeente deel aan het samenwerkingsverband Eurocities?**

Ja, nee

**46. Hoe belangrijk acht u deze samenwerkingsvorm?**

Heel belangrijk, belangrijk, niet belangrijk – niet onbelangrijk, onbelangrijk, zeer onbelangrijk

**47. Zijn er nog andere grensoverschrijdende samenwerkingsvormen waarin uw gemeente participeert en die hierboven niet genoemd zijn?**

Ja dit zijn: , nee

**48. Wat is/zijn voor uw gemeente reden(en) om deel te nemen aan grensoverschrijdende samenwerking? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)**

Informatie-uitwisseling, benchmarking, subsidiemogelijkheden, beter aanpak gemeenschappelijke problemen, belangenbehartiging op hoger niveau, taalvaardigheden verbeteren, anders namelijk:

**49. Wat is/zijn de reden(en) dat uw gemeente niet optimaal grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden benut? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)**

Te weinig concrete resultaten, te weinig kennis over de samenwerkingsvormen en mogelijkheden, te weinig tijd om te participeren, de taaldrempel, anders namelijk:

**50. Ruimte voor vragen/opmerkingen over deze categorie:**

**Concluderend:**

**51. Conclusievragen:**

|                                                                                                                                                                | Helemaal eens         | Eens                  | Niet eens, niet oneens | Oneens                | Helemaal oneens       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Mijn gemeente is op dit moment intern (d.w.z. in hoeverre de EU in de organisatie is ingebed) zo goed mogelijk op de EU gericht                                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mijn gemeente voldoet dit moment zo goed mogelijk aan Europese wet- en regelgeving                                                                             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mijn gemeente maakt op dit moment zo goed mogelijk gebruik van Europese subsidiemogelijkheden                                                                  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mijn gemeente maakt op dit moment zo goed mogelijk gebruik van de grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden                                              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mijn gemeente is, op basis van bovenstaande antwoorden, helemaal 'Europaproof'                                                                                 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Wanneer ik naar de toekomst kijk zie ik dat mijn gemeente met de huidige middelen, alle middelen heeft om in de toekomst 'Europaproof' te worden of te blijven | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

**52. Ruimte voor opmerkingen/vragen over deze categorie:**

Hartelijk dank voor het invullen van deze survey. Nogmaals, uw antwoorden zullen uiterst vertrouwelijk worden behandeld en uw gemeente zal niet expliciet genoemd worden in combinatie met resultaten. Zou u hieronder aan willen geven of ik u naar aanleiding van deze survey zou mogen benaderen voor een kort overleg (max. 20 minuten) over uw antwoorden?

**53. Ik heb geen bezwaar tegen een kort overleg over mijn antwoorden. Ik ben te bereiken op het volgende e-mailadres/telefoonnummer:**

## Appendix 3: English summary

Over the last decades, EU laws and regulations have gained significant importance for all decentralized governments. Hitherto, the central government used to be in charge of creating laws and rules for provinces, municipalities and other public bodies. Nowadays EU laws and regulations influence decentralized governments directly or indirectly. Due to this profound interference in the functioning of these decentralized bodies, particularly the provinces and municipalities should take notice of the ways in which Europe and the EU can help them to achieve goals. Provinces and municipalities should not only be aware of the European rules and regulations that force these bodies to act in a certain way, they should also discover the (financial) possibilities Europe offers.

Given this advice, provided by Hessel (2010) and VNG (2013), it is interesting to see to what extent the Dutch municipalities are already using the (financial) possibilities Europe offers. This has been a main starting point in this thesis and has given rise to a search for factors that could influence this extent. It is a good start to gather information about the extent to which these municipalities are using subsidy possibilities, but it is much more interesting to find out which factors are influencing this particular extent. Could it be, for instance, that a municipality is not using European subsidy possibilities most effectively because there is a lack of knowledge about the possibilities? The main goal of this thesis is twofold: first of all measuring a certain extent to which the Dutch municipalities are using European subsidy possibilities, and secondly trying to find out which factors influence this extent. Some relevant factors are provided by the 'Europe proof' framework, which consists of the following factors and will be used throughout this thesis:

1. Expertise: being aware of and comply with European law and regulations;
2. (Knowledge)Network: using knowledge gained from cooperation in city networks and cross-border cooperation and using subsidy possibilities;
3. Organisation: the municipality should adapt to Europe and incorporate European possibilities into their organisation.

Since the master's thesis at the University of Twente is limited to a time span of six months officially, there was no time to carry out research including all Dutch municipalities (almost 400). Therefore, a selection of thirty-five municipalities was made. These thirty-five municipalities form the so-called 'centre municipalities of the labour market regions'<sup>33</sup>. In the new 2014 – 2020 EU programme, these centre municipalities are responsible for requesting subsidies from the European Social Fund on behalf of their region. Hence, next to forming a very nice sample for this study, they are involved in one very important part of this research as well; European subsidies.

After careful consideration, the following research question has been formulated: "To what extent are European subsidy possibilities used by the Dutch municipalities, and which factors influence this level of usage?".

---

<sup>33</sup> For more information about this concept, I kindly refer you to the in-depth description given on the first page of the abstract.

In order to be able to answer this question, sub questions have been formulated as well:

“To what extent are the Dutch municipalities organizationally oriented on the EU?”

“To what extent are the Dutch municipalities using chances Europe offers on sharing knowledge in cross-border cooperation?”

“To what extent are the Dutch municipalities using chances Europe offers on subsidy possibilities?”

“Which success factors for successfully using European subsidy possibilities can be distinguished?”

The subsidies that can be requested by the municipalities, are part of the European Structural and Investment Funds (ESIF). The following funds are part of the ESIF:

- European Regional Development Fund (ERDF)(also INTERREG is part of this fund)
- European Social Fund (ESF)
- Cohesion fund (out of which no subsidies can be requested by the Dutch municipalities since this fund is primarily for the countries with a GNP below average)
- European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)
- European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)

To retrieve information from the municipalities, an online survey with about fifty questions was created and sent to civil servants of the thirty five municipalities who are involved in European affairs. With thirty out of thirty five municipalities that filled in the online survey, a response rate of more than eighty-five percent was achieved. The questions in the survey were primarily focused on retrieving information on the extent to which these municipalities are using subsidy possibilities (from the ESIF) and are ‘scoring’ on the other factors of the ‘Europe proof’ framework. After gathering this information, it was analysed by using data tools in order to make the data compatible for comparison. Four appointments with civil servants who filled in the survey were made, in order to get more background information about their policies towards Europe and the answers they gave to the survey questions.

Subsequently, the data was analysed. In order to make a worthwhile and comprehensive analysis, the participating municipalities were divided into three categories. The first category consist of the *small* municipalities (number of inhabitants up to 100.000), the second covers the *medium-large* municipalities (number of inhabitants ranging from 100.000 – 200.000), and the third category is filled by the *large* municipalities (number of inhabitants of 200.000 or more).

Analysis of the responses showed that almost all municipalities agreed on the statement that European subsidies are important. Opportunities for cross-border cooperation were marked as important as well, but not all municipalities agreed to that. More than a quarter of the municipalities participates in a so called ‘Euroregion’. This is a cooperation between border regions in Holland, Germany and Belgium. All Euroregion participating municipalities see this form of cross-border cooperation as important or very important. Almost 30% cooperates in the Eurocities network. The link between cross-border cooperation and retrieving European subsidies will be made below, but analysis of the results indicate that more than three quarter of the respondents filled in that

increased subsidy possibilities form the key or one of the key incentives for cross-border cooperation.

When the municipalities were asked where they saw themselves on the 'Ladder of Europeanization' (Wolffhardt, 2005)<sup>34</sup>, many admitted they currently belonged to the bottom part of the ladder. Therefore, a lot of progress can be made in the future for these municipalities. Almost all municipalities use subsidies from the ESF and the ERDF, a far more limited number of municipalities retrieved financial support from the EAFRD. Funds from the EMFF had not been used by any municipality at all. Of course, agricultural funds and fisheries funds cannot be requested by most cities (all centre municipalities are cities) due to their location, but judging from the answers the municipalities gave, there might be room for improvement here (e.g. one of the answers was: "I have no idea why we do not use this subsidy possibility"). Six municipalities have a special department for European affairs, less than a quarter of the surveyed municipalities have employees who are specifically appointed (full time or part time) to deal with European affairs. Results show that municipalities that do have a special department and/or do have these employees, are using subsidy possibilities way more intensively than municipalities that do not have these department and employees. Therefore, the suggestion is that more emphasis should be put on the internal focus towards the chances Europe offers.

Compared with *medium-large* and *large* municipalities, small municipalities score poorer on both using subsidy possibilities and the other factors of the 'Europe proof' framework. Also, there are many differences *between* municipalities in the category *small municipalities* as well. Some small municipalities are doing a great job given their small size and limited possibilities compared to the larger municipalities, whilst other small municipalities are really struggling to get even the smallest bit of profit out of the European Union. A lack of knowledge about the possibilities, a lack of skilled civil servants who know 'the way to Europe' and a lack of capacity and financial resources to constitute a solid 'Europe proof' base, seem to be key factors that deteriorate the chances of becoming 'Europe proof'. One of the main conclusions and recommendations is that small municipalities should discover the possibilities of arranging a regional subsidy office, in which all (small) municipalities of a certain region unite to get the most out of the chances Europe offers. Results of this research show that municipalities that participate in such an office, are using the possibilities Europe offers more intensively and successfully than municipalities who are keeping this in-house.

Within the range of the *medium-large* municipalities (100.000 – 200.000 inhabitants), the differences are less striking. Most of these municipalities are doing a good job in using the European subsidy possibilities, with some room for improvement nonetheless. Even here, almost forty-two percent of the *medium-large* municipalities indicates that the knowledge level of their civil servants on the chances Europe offers is considered as 'poor'. Some of these municipalities have decided to contract a consultancy firm to offer support for their employees. According to the results of this thesis, this seems to be a wise approach.

The *large* municipalities are having less trouble to get the most out of the chances Europe offers. These four municipalities are doing a good job in using subsidy possibilities and score high on the other factors of 'Europe proof'. These municipalities seem to appreciate these chances and have

---

<sup>34</sup> For more information about this 'ladder', please visit paragraph 2.3 of this thesis.

their organisation focused towards the EU and its possibilities. They have appointed at least five employees who are responsible for the EU policies and one municipality indicates that they even have Europe specialists in all policy clusters. Keys to success are, according to two civil servants from two large municipalities with whom I spoke, particularly oriented towards the 'being aware of the possibilities' conception. Both respondents indicated that all employees should be aware of the possibilities Europe offers, not only on subsidies but also on policy aspects. One respondent stated that it is essential to have civil servants responsible for European affairs.

It is striking to see that over sixty percent of the *medium-large* municipalities indicates that there is a lack of time available to participate in cross-border cooperation. Findings show that there is a relation between participating in cross-border cooperation and using European subsidy possibilities. A calculation showed that, at least based on this research population, participating in cross-border cooperation leads to a more intensive usage of subsidy possibilities. Please note that this is not a statistically significant relation (at least, not a tested relation), but nevertheless an important conclusion.

The main conclusions of this research are enumerated below:

- There are clear differences between the extent to which the municipalities are using European subsidy possibilities
- In the categories itself, the differences between *small* municipalities are more striking than in the other two categories.
- Large municipalities have larger budgets and more personal capacity to enhance chances from the EU. But even smaller municipalities can get more out of the chances Europe offers by cooperating with other (small) municipalities in their own region to increase their chances.
- Over sixty percent of all municipalities indicates that the costs involved in requesting European subsidies outweigh the benefits. Nevertheless, particularly the ESF and the EFRD are used to a significant extent.
- Municipalities with Europe specialists or Europe departments, are using subsidy possibilities better than municipalities without these phenomena.
- More than sixty percent of the *middle-large* municipalities indicates they have a lack of time to join cross-border cooperation networks.
- On average, the municipalities that consider the knowledge of their employees on European (subsidy) possibilities as *satisfying*, *ample* or *good*, use these possibilities more intensively and successfully than municipalities who judge this knowledge less positively.
- Most municipalities are not near to becoming fully Europeanized.
- Factors provided by the 'Europe proof' framework explain to large extent the extent to which Dutch municipalities use European subsidy possibilities.

Please note that found relations are primarily based on the answers provided by the civil servants to the survey questions. None of these relations are statistically tested. Moreover, it is not the core aim of this thesis to statistically test relations, its main goal is to gather information, look for a certain direction that can be distinguished based on this information and find the factors that could influence this.