

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

Student: : Anne-Fleur Jong 282761

Master : Arbeid, Organisatie en Management

Afstudeerproject : De organisatie van de gemeente Europaproof!

Praktijkbegeleider : Drs. Peter Dingenouts

Docentbegeleider : Prof. Dr. Bram Steijn

Beoordelaar 2^{de} : Dr. Linze Schaap

Datum : 17 februari 2006

Voorwoord

Deze afstudeerscriptie is ontstaan in het kader van mijn afstuderen voor de Master *Arbeid, Organisatie en Management* aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Middels de realisering van het afstudeerproject hoop ik u inzicht te geven in hoe de organisatie van de gemeente zich heeft georganiseerd ten opzichte van de toenemende Europeanisering.

Deze bijdrage is niet alleen een verdienste van mijzelf. Met de vermelding van slechts enkelen hoop ik de anderen niet te kort te doen.

In de eerste plaats wil ik Bram Steijn als stagebegeleider en Linze Schaap als tweede beoordelaar bedanken voor hun positieve maar kritische feedback. In de tweede plaats wil ik mijn praktijkbegeleider Peter Dingenouts vanuit de Gemeente Roosendaal bedanken die mij in de gelegenheid heeft gesteld dit onderzoek uit te voeren.

Tevens wil ik alle personen die ik geïnterviewd heb bedanken voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt en voor de eerlijke en openhartige antwoorden die zij mij gegeven hebben.

Ook wil ik mijn medestudenten in mijn 'kenniskring' bedanken voor elkaars steun tijdens de afstudeerperiode. Wanneer de één het even niet zag zitten was er die ander om te helpen. We hebben elkaar niet alleen geholpen om het project tot een goed einde te brengen, tevens hebben we veel van elkaar geleerd. Dit is een belangrijke basis geweest voor het resultaat dat voor u ligt.

Voor mijzelf ten slotte is dit afstudeertraject een boeiende en vooral ook een waardevolle ervaring geworden.

Etten-Leur, februari 2006

Anne-Fleur Jong

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1 Inleiding	5
1.1. Probleemstelling	5
1.2. Enkele kernbegrippen	7
1.3. Relevantie	9
1.3.1. Wetenschappelijke relevantie	9
1.3.2. Bestuurskundige relevantie	9
1.4. Doel	10
1.5. Opbouw van de studie	10
2 Europeanisering	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Het ontstaan van de Europese Unie	11
2.2.1 De toekomst van de Europese Unie	13
2.3 Klassieke benaderingen van Europese integratie	14
2.3.1 Supranationale benaderingen	15
2.3.2 Intergouvernementele benaderingen	15
2.3.3 Interdependentie benaderingen	15
2.3.4 Scenario' s over Europese integratie	16
2.4 Europeanisering	18
2.5 De relatie tussen de Europeanisering en de gemeente	19
2.5.1 De samenwerkingsverbanden	20
3 De organisatie van de gemeente	22
3.1 Inleiding	22
3.2 De gemeente	22
3.3 De bestuurlijke organisatie	24
3.3.1 Organisatieperspectieven	25
3.3.2 Organisatievormen	29
3.3.3 Organisatiemodellen	30
3.4 De organisatie van de gemeente in relatie met de EU	31
3.5 Europeanisering van organisaties in 4 fasen	32
3.6 Onderzoeksverwachtingen	33

4	Methoden van onderzoek	38
4.1	Inleiding	38
4.2	Oriënterend onderzoek	38
4.3	Het onderzoek	40
4.3.1	Methodische karakterisering van het onderzoek	40
4.3.2	Populatie	41
4.3.3	Opzet van onderzoek en instrumenten	42
4.4	Wijze van analyseren	44
5.	Analyse	45
5.1	Inleiding	45
5.2	De betekenis van Europa	45
5.3	Huidige organisatie	52
5.4	Oorzaken	56
5.5	De toekomstige organisatie	64
6.	Conclusies	69
6.1	Inleiding	69
6.2	De betekenis van Europa	69
6.3	Huidige organisatie	70
6.4	De oorzaken	71
6.5	De toekomstige organisatie	73
6.6	Algemene conclusies	74
7.	Advies	76
7.1	Inleiding	76
7.2	De manier van organiseren	76
	Bronvermelding	77
	Bijlagen	80
	Bijlage 1: Namenlijst respondenten	81
	Bijlage 2: Interviewvragen	82
	Bijlage 3: Uitkomst van de interviews per gemeente	86

1 Inleiding

De betekenis van de Europese Unie (EU) voor provincie en gemeente is met de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht de laatste jaren sterk toegenomen. Vanuit de Europese Unie is steeds meer regelgeving direct van toepassing op de decentrale overheden. Europese richtlijnen inzake milieubescherming, overheidsbesteding en consumentenkrediet werken bijvoorbeeld rechtsreeks door naar de decentrale overheden. De Europese Commissie neigt ten aanzien van het sociale en regionale beleid ook meer naar de decentrale overheden om deze als 'partners' actief te betrekken bij het Europees beleid (Van der Knaap en Hilterman, 1997).¹

Sprake is dan ook van het proces van Europese integratie; deze is complex, multi-gefaseerd en vindt plaats onder altijd veranderende omstandigheden. (Quinn, 1999:302). De Europese integratie vraagt aanpassingen in de juridische, democratische en bestuurlijke ordening van de staat. Formeel heeft Europese integratie geen directe consequenties voor de Nederlandse bestuurlijke ordeningsgrondslagen (territoriale geleding, spreiding en eenheid van bestuur). Materieel daarentegen beïnvloedt de Europese integratie het openbaar bestuur wel degelijk.

Kortom, met de voortschrijding van het Europese integratieproces neemt het belang voor de gemeenten om zich nadrukkelijker bij het ontwikkelen en uitvoeren van Europees beleid te manifesteren en hun organisatie hierop aan te passen toe.

1.1 Probleemstelling

Het uitgangspunt van deze studie is de in theorie toenemende Europeanisering en de invloed die deze moet hebben op de organisatie van de gemeente. Om een antwoord te krijgen op de vraag in hoeverre deze theorie overeenkomt met de praktijk, is een studie verricht naar de gevolgen van de toenemende Europeanisering voor de organisatie van de gemeente.

De decentrale overheden dienen zich door de Europese integratie meer te manifesteren bij het uitvoeren en ontwikkelen van Europees beleid. Oud-staatssecretaris De Vries van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) gaat nog een stap verder, hij heeft namelijk het volgende aan de Tweede Kamer geschreven: "...Gelet op de autonomie van gemeenten en provincies is het de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden om in hun beleid rekening te houden met de gevolgen van Europese wet- en regelgeving..... "

¹ <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1997..6.6.2>.

Het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat decentrale overheden door particulieren aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de schade die zij lijden als gevolg van schade ten gevolge van schendingen van het EG-recht. Schadeclaims zijn dan ook niet meer ongewoon. In het kader van de openbare aanbestedingen heeft een aantal gemeenten hier inmiddels 'kostbare' ervaringen mee opgedaan.² Europese richtlijnen en verordeningen hebben dan ook een steeds grotere doorwerking naar het gemeentelijk beleid.

Europese richtlijnen kunnen, ongeacht het beleidsterrein, op een goede dag zomaar op het bureau van een ambtenaar vallen. Als deze, hoe ongewild ook, een overtreding begaat tegen deze regels, kan het de gemeente zwaar worden aangerekend.³

Het Europese integratieproces is inmiddels dan ook zo ver gevorderd dat een groot gedeelte van de nationale wet- en regelgeving in grote mate door de Europese Unie wordt bepaald. Dit heeft zowel consequenties voor de nationale overheid als voor de decentrale overheden. Gemeenten moeten namelijk niet alleen inzicht hebben in het feit dat de regelgeving uit Brussel de gemeentelijke activiteit raakt, maar moeten er ook voor zorgen dat de gemeentelijke organisatie die regels ook correct toepast.

Voor de gemeenten kan het niet of foutief naleven van de Europese wet- en regelgeving grote financiële gevolgen hebben.

Desondanks wordt geconstateerd dat de bestuurders en ambtenaren zich niet altijd bewust zijn van de invloed van Europese wet- en regelgeving op gemeenten. De grote informatiestroom vanuit Brussel is voor de gemeente vaak ondoorzichtig en moeilijk te doorgronden. De gemeenten hebben hierdoor moeite met de uitvoering, toepassing en naleving van Europese wet- en regelgeving.

Ter illustratie: het projectbureau BBS heeft bij de Gemeenten in West-Brabant een inventarisatieronde gehouden om na te gaan in hoeverre deze gemeenten Europaproof zijn. De conclusie ten aanzien van deze inventarisatieronde over Europa is dat het onderwerp bekend is, maar dat niet alle mogelijkheden benut worden en de gemeenten nog lang niet Europaproof zijn.

² <http://www.regr.nl/main.htm>

³ <http://www.regr.nl/main.htm>

Voor deze studie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1) Wat betekent de toenemende Europeanisering voor de organisatie van de gemeente?
 - 1a) Hoe is de gemeente momenteel georganiseerd met betrekking tot de toenemende Europeanisering?
 - 1b) Welke oorzaken zijn te constateren voor de huidige manier van organiseren van de gemeente met betrekking tot de toenemende Europeanisering?
 - 1c) Hoe dient de gemeente zich in de toekomst te organiseren om succesvol met het proces van Europeanisering om te gaan?

1.2 Enkele kernbegrippen

In dit verslag staat *Europa* gelijk aan de *Europese Unie* (EU). De EU is een voortvloeisel van de Europese Gemeenschap, deze is met het verdrag van Maastricht in 1992 totstandgekomen⁴. De onderstaande tabel verschaft helderheid in de begrippen EU, EG en EEG.⁵

<i>Europese Unie</i> (Verdrag van Maastricht 1992)	
Eerste pijler: <i>Europese Gemeenschappen</i> (supranationaal)	a. <i>Europese Gemeenschap</i> (vóór 1992 <i>Europese Economische Gemeenschap</i> geheten)
	b. Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
	c. Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
Tweede pijler: Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (intergouvernementeel)	
Derde pijler: Samenwerking op het gebied van Binnenlandse Zaken en Justitie (intergouvernementeel)	

⁴ Neelen e.a. (2003:227)

⁵ De Rooij (2003:3)

Europeanisering is een serie processen die tot gevolg heeft dat Europese Unie een structureel element wordt in de politiek-bestuurlijke instituties⁶ in een Federale Unie. Op vrijwel alle beleidsterreinen is de rol van de EU toegenomen, in tegenstelling tot de beleidsvrijheid van de lidstaten, die afgenomen is. Hierbij vormt de uitbreiding van de EU naar Oost-Europa en de Europese Grondwet een belangrijke uitdaging, die tot aanpassing van de Europese instituties zal leiden⁷.

Europaproof houdt in dat de richtlijnen die uit de Europese Unie voortvloeien en betrekking hebben op de gemeenten, in de organisatie van de gemeenten opgenomen en geborgd zijn.

Gemeente wordt in deze studie beschreven vanuit een institutionele benadering. De meest effectieve theoretische benadering voor bestudering van de gemeente is de institutionele benadering (Schneider en Aspinwall, 2001a:177).⁸

Instituties worden gedefinieerd als de gewoonten, regels en procedures die het gedrag van individuen en groepen ten opzichte van elkaar bepalen (Schneider en Aspinwall, 2001:1)⁹.

Organisatie is een georganiseerde activiteit van mensen waarin voldaan is aan twee tegenovergestelde voorwaarden: "De *arbeidsverdeling* - de verdeling van het werk in verschillende taken die uitgevoerd moeten worden - en de *coördinatie* van deze taken. De structuur van een organisatie kan eenvoudig gedefinieerd worden als het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken vervolgens worden gecoördineerd."¹⁰

Succesvol wordt met het proces van Europeanisering omgegaan wanneer de vier fasen van Europeanisering (zie paragraaf 3.4) in de organisatie van de gemeente doorlopen zijn. De Europeanisering van organisaties verloopt aan de hand van 4 fasen, te weten fase 1: basale informatieverzameling, fase 2: kennisverwerking en -bewerking, fase 3: verinnerlijking en fase 4: inspelen op kansen in Europa.¹¹

⁶ In deze studie wordt de gemeente als een politiek-bestuurlijke institutie onderzocht.

⁷ Neelen e.a. (2003:227)

⁸ De Rooij (2003:4)

⁹ De Rooij (2003:4)

¹⁰ Mintzberg (1999:2)

¹¹ Van Schendelen, Evaluatieonderzoek Europa decentraal (april 2004:6).

1.3 Relevantie

In deze paragraaf wordt een uiteenzetting gegeven van de wetenschappelijke en bestuurskundige relevantie van het onderzoek.

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Over het onderwerp van de studie is nog relatief weinig wetenschappelijke literatuur beschikbaar. Het onderzoek van De Rooij: '*Nederlandse Gemeenten en Provincies in de Europese Unie; Gevolgen van het Nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden*', behoort tot de weinige beschikbare literatuur. Dat is de reden waarom dit onderzoek een verkennende studie is en hierdoor een globaal overzicht geeft van een onderwerp. De studie onderzoekt een beperkt aantal onderzoekseenheden (15 gemeenten). Deze onderzoeksmethodiek kan gebruikt worden voor vervolgonderzoek bij overige onderzoekseenheden.

1.3.2 Bestuurskundige relevantie

Hoetjes trekt in zijn overzichtsartikel '*Het decentraal bestuur en Europa theorie, wens en realiteit*' (2001) op basis van de theorieën, overzichten en beleidsstukken een aantal conclusies, of stelt in ieder geval een aantal concluderende vragen. Een concluderende vraag die gesteld wordt is: "is er sprake van een verschuivende relatieve betekenis van de bestuurslagen?". Empirisch onderzocht is deze vraag nog niet, wel zijn er diverse wensen en redeneringen die in de richting van een groeiende rol voor de decentrale overheid gaan, maar aan deze wensen wordt, althans binnen Nederland, niet duidelijk tegemoetgekomen. Voor het decentrale bestuur levert de EU daarnaast bescheiden, en afnemende, financiële baten (met name via de structuurfondsen), maar bovenal de gelegenheid tot deelname - in een adviesrol via het Comité van de Regio's, en ook via Raad/Commissie/Parlement - aan EU-besluitvorming en -regelgeving, die uiteindelijk de decentrale belangen raakt. Decentrale overheden kunnen een waardevolle 'uitvoerbaarheidstoets' bij voorgenomen EU-beleid opleveren en kunnen bovendien hun belangen in een vroeg stadium naar voren brengen, zonder dat zij zich echter al te veel illusies hoeven te maken over de relatieve kracht daarvan (Hoetjes, 2001).

Desondanks is er geen sprake van onderzoek naar de feitelijke interactie tussen de subnationale en de Europese bestuurslaag. Het feitelijke verband tussen het decentraal bestuur 'en' Europa is nog allesbehalve duidelijk en blijft dus op de onderzoeksagenda (Hoetjes, 2001).

De bestuurskundige relevantie is dat inzicht verschaft wordt in de overeenkomst tussen theorie en praktijk met betrekking tot de toenemende Europeanisering en de invloed die deze moet hebben op de organisatie van de gemeente.

1.4 Doel

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoeverre de gemeente haar organisatie ingericht heeft ten opzichte van de toenemende Europeanisering, om hier vervolgens advies over te geven.

In de hierop volgende hoofdstukken zal invulling gegeven worden aan en uiteindelijk een antwoord gegeven op de bovenstaande onderzoeksvragen. In het hoofdstuk onderzoekskader wordt nader toegelicht op welke wijze de onderzoeksvragen onderzocht zullen worden.

1.5 Opbouw van de studie

De scriptie begint met een theoretische onderbouwing van het onderzoek in de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 2: 'Europeanisering' wordt met name ingegaan op de relatie tussen Europa en de gemeente. Hoofdstuk 3: 'de organisatie van de gemeente' geeft inzicht in de organisatie van de gemeente in relatie met de toenemende Europeanisering. In hoofdstuk 4: 'methoden van onderzoek' wordt uiteengezet hoe de onderzoeker de onderzoeksvragen onderzoekt. In hoofdstuk 5: 'analyse' worden de resultaten van het onderzoek geanalyseerd en weergegeven. De conclusies en adviezen die hier uit voortvloeien worden respectievelijk in de hoofdstukken 6: 'conclusies' en 7: 'advies' weergegeven. Voor de realisatie van de scriptie zijn vele bronnen gebruikt die in de bronvermelding zijn opgenomen. In de bijlagen is gedetailleerde informatie opgenomen die heeft bijgedragen aan de realisatie van deze studie, zoals de namenlijst respondenten, interviewvragen en de uitkomst van de interviews per gemeente.

2. Europeanisering

2.1 Inleiding

Vanaf het ontstaan van de eerste vormen van supranationale samenwerking tussen Europese Staten wordt getracht het verschijnsel Europese integratie te beschrijven en te verklaren. Meer aandacht is er de laatste jaren voor de gevolgen van de EU in de lidstaten zelf en met name voor nationale instituties, waarbij 'Europeanisering' een centraal begrip is.¹²

In dit hoofdstuk wordt eerst het ontstaan van de EU uiteengezet (2.2) en daarna de klassieke benaderingen van Europese integratie (2.3). Vervolgens wordt ingegaan op de verschuiving van het begrip Europese integratie naar het begrip Europeanisering (2.4). In de laatste paragraaf wordt de relatie weergegeven tussen Europeanisering en de gemeente (2.5).

2.2 Het ontstaan van de Europese Unie

De onderstaande uiteenzetting van de totstandkoming van de EU is met name, tenzij anders vermeld, afgeleid van het artikel 'Europa special: *ontstaan van de Europese Unie*'¹³, afkomstig van het Brabant Magazine.

Het Verdrag van Parijs is het oudste verdrag dat de grondslag was voor de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). In 1951 werd dat verdrag gesloten en het werd in 1952 van kracht tussen Frankrijk, West-Duitsland, België, Nederland, Luxemburg en Italië.

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS)

De Europese leiders wilden na de Tweede Wereldoorlog voorkomen dat er ooit nog oorlog zou uitbreken in Europa. Het doel van de oprichting van de EGKS was in eerste instantie om de overwinnaars en de overwonnen van de Tweede Wereldoorlog als gelijken met elkaar te laten samenwerken. De samenwerking had echter nog een ander doel, namelijk het verhogen van de welvaart. Hoe meer de grenzen opengingen tussen de Europese landen, hoe groter de afzetmarkt werd voor hun producten en hoe meer ze konden verdienen.

¹² De Rooij (2003:7)

¹³ Brabant Magazine, Europa special, *ontstaan van de Europese Unie*, Provincie Noord-Brabant, 2005:15-16.

De Europese Economische Gemeenschap en EURATOM

De Verdragen van Rome werden in 1957 gesloten en ze gingen in 1958 van kracht tussen de landen België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland. De Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd opgericht met de bedoeling het ontstaan van een Europa gemeenschappelijke handelsmarkt zonder grenzen. In deze handelsmarkt gelden vier vrijheden: vrij verkeer van goederen, diensten, mensen en kapitaal.

Dezelfde landen besloten ook de Europese Gemeenschap van Atoomenergie (Euratom) op te richten. De Euratom heeft als doel: het vreedzaam beheer en gebruik van atoomenergie bevorderen.

Europese Gemeenschap

De Europese Gemeenschap is de verzamelnaam voor de drie verschillende 'gemeenschappen': de *Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal* (EGKS), de *Europese Economische Gemeenschap* (EEG) en de *Europese Atoomgemeenschap* (Euratom). Deze gemeenschappen kunnen ondanks hun verschillende juridische grondslagen en taakstellingen als één geheel opgevat worden, omdat ze dezelfde bestuursstructuur hebben.¹⁴ De EGKS, de EEG en Euratom werden in 1967 namelijk samengevoegd tot de Europese Gemeenschap (EG). De landen van de EG ondertekenden in 1986 de Europese Akte die in 1987 in werking trad. De totstandkoming van de Akte was voorafgegaan aan een reeks herzieningen van de Verdragen van Rome, zoals de uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Tevens werd in deze Akte de doelstelling opgenomen: op 1 januari 1993 moet Europa een volledige open, interne markt hebben.

Europese Unie

Het Verdrag voor de Europese Unie (EU) werd in 1992 in Maastricht ondertekend en trad in 1993 in werking. Het bereiken van een Europese Monetaire Unie (EMU) is één van de belangrijkste doelstellingen van de EU. Per 1 januari 2000 is in het kader van de EMU in de meeste van de lidstaten van de EU de Euro ingevoerd.

Uitbreiding

De Europese Unie is tenslotte op 1 mei 2004 opnieuw uitgebreid met tien nieuwe landen: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

¹⁴ Van Schendelen (1984:14)

Europese Grondwet

In 2004 is gewerkt aan een Europese Grondwet in het kader van de uitbreiding van de Europese Unie. Een nieuw Constitutioneel Verdrag is voorgesteld door de Europese Conventie, "een denktank" over de toekomst van de Europese Unie. Voor de inwerkingtreding van de Europese Grondwet diende de Europese burgers van alle aangesloten landen vóór de Europese Grondwet te stemmen. De Europese burgers van onder andere de landen Nederland en Frankrijk stemde echter tégen de Europese Grondwet. Het referendum voor het aannemen van de Europese Grondwet is hierdoor bij de overige Europese landen niet meer gehouden en de Europese Grondwet is door de Europese burgers niet goedgekeurd.

2.2.1. De toekomst van de Europese Unie

In het boek '*Europa gelokaliseerd*' (2001:10-11) geeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een uiteenzetting van Europa in de toekomst. Deze uiteenzetting is deels toegespitst op de gemeente. De toekomst van de Europese Unie die hieronder is weergegeven, is beschreven op basis van de uiteenzetting 'Europa in de toekomst'.

Uit de agenda van de EU voor de komende jaren blijkt dat de invloed van Europa in de toekomst op steeds meer terreinen voelbaar zal worden. Een aantal onderwerpen zullen hieronder worden behandeld.

Governance

De afstand tussen Europa en de burger is nog steeds erg groot, hiervan is onder andere de lage opkomst tijdens de Europese verkiezingen het bewijs. Ook het referendum over de Europese Grondwet, waarbij burgers massaal nee stemde, is mede een bevestiging van deze afstand! De Europese Commissie wil dit veranderen en heeft zich ten doel gesteld Europa dichter bij de burger te brengen en de Europese instellingen doorzichtiger en democratischer te maken. Deze wijzigingen zullen vermoedelijk ook leiden tot een grotere rol voor de decentrale overheden.

Sociaal-economische agenda

De speerpunten op dit terrein zijn bestrijding van de werkloosheid, het vergroten van de concurrentiemogelijkheden van de Europese economie en het tot stand brengen van een billijker samenleving die oog heeft voor het welzijn van de burger.

Betere levenskwaliteit voor iedereen

De Europese Commissie wil bijdragen aan de verwachtingen die de burger heeft van haar overheid met betrekking tot de volgende onderwerpen: uitoefening van zijn rechten, zorg voor veiligheid, mobiliteit, goed onderwijs, schone lucht, veilig drinkwater en goede voeding.

De uitbreiding van de Europese Unie (EU)

Door de uitbreiding van de EU zal ook de interne organisatie van Europa drastisch moeten worden herzien. Tevens zal een herziening van de structuurfondsen m.b.t. een herverdeling van de financiële middelen moeten plaatsvinden.

De bovengenoemde onderwerpen hebben zichtbare gevolgen voor het beleid inzake Binnenlandse Zaken en Justitie. Het overhevelen van delen van dit beleid van de derde naar de eerste pijler, geeft de Europese Unie de mogelijkheid beleid te ontwikkelen op het terrein van vluchtelingen en asielzoekers en samenwerking op het gebied van openbare orde en veiligheid. Deze verandering heeft op langere termijn ook invloed op het gemeentebestuur.

Een directe relatie tussen het lokaal bestuur en de Europese Unie lijkt niet altijd aanwezig, desondanks zullen veel van deze onderwerpen maatschappelijke veranderingen teweegbrengen waar ook het lokaal bestuur mee geconfronteerd zal worden. Een deel van deze regelingen zal leiden tot Europese regelgeving die door de gemeenten moet worden toegepast.

2.3 Klassieke benaderingen van Europese integratie

Halverwege de jaren tachtig vorige eeuw hebben de lidstaten van de Europese Unie zich met name verdiept in de economische, maar vooral politieke integratie. Als ijkpunten hiervoor kunnen de volgende verdragen worden gezien: de Europese Akte (1986), het verdrag van Maastricht (1992), het Verdrag van Amsterdam (1997) en het Verdrag van Nice (2000). Deze ijkpunten kunnen vanuit verschillende visies beschreven worden: hoe kan men tegen Europese integratie aankijken? De vele verschillende visies kunnen als volgt onderverdeeld worden: benaderingen die de Europese instellingen centraal stellen (supranationale benaderingen; 2.3.1), benaderingen die de nationale staat centraal stellen (intergouvernementele benaderingen; 2.3.2), en benaderingen die interdependentie tussen diverse politiekstatelijke en niet-statelijke actoren beklemtonen en die geen onderscheid maken tussen supranationaal en intergouvernementeel (interdependentie benaderingen 2.3.3). De paragraaf wordt afgesloten met een aantal scenario's voor het toekomstige verloop van Europese integratie (2.3.4).¹⁵

¹⁵ De Rooij (2003:7).

2.3.1. Supranationale benaderingen

De supranationale benaderingen stellen de Europese instellingen centraal. Deze benaderingen beklemtonen de grote rol die de Europese instellingen vervullen of zouden moeten vervullen in vergelijking met het nationale niveau. De benaderingen kunnen empirisch van aard zijn dan wel normatief. Empirisch in de zin van: 'Europese instellingen *hebben* meer invloed op beleid gekregen ten koste van nationale instellingen'. Normatief in de zin van: 'Europese instellingen *moeten* meer invloed krijgen op beleid ten koste van nationale instellingen'. De supranationale benaderingen kunnen tevens voortborduren op de functionalistische (Groom en Taylor, 1975) en neo-functionalistische (Haas, 1968; Lindberg en Scheingold, 1970) benaderingen. De functionalistische benaderingen beklemtonen vooral de *manier* waarop een geïntegreerd Europa kan worden bereikt. De neo-functionalistische benaderingen beklemtonen de geringe betekenis van de nationale staat voor het functioneren van de Europese samenleving. Deze benaderingen laten echter de idealistische of moreelfilosofische grondslag van deze visies buiten beschouwing.¹⁶

2.3.2. Intergouvernementele benaderingen

De intergouvernementele benaderingen stellen de nationale staat centraal voor de verklaring van de Europese integratie. De samenwerking tussen de nationale staten is de kern van Europese samenwerking. Deze benaderingen beschouwen Europese integratie als een *middel* voor de nationale staten om bepaalde nationale doelen beter of sneller te kunnen bereiken (Hoffman, 1996; Wallace, W. 1977; Milward, 1992). De intergouvernementele benaderingen zijn gebaseerd op de theorie van het realisme, die nationale staten als de centrale eenheden in de internationale betrekkingen beschouwt (Morgenthau, 1978; Keohane, 1983; Waltz, 1983). Het doel van de nationale staten is het behartigen van het nationaal belang. De staten gaan pas tot samenwerking over als dat in hun nationaal belang is, waarbij Europese integratie geen uitzondering vormt.¹⁷

2.3.3. Interdependentie benaderingen

De interdependentie benaderingen beklemtonen de interdependentie tussen diverse statelijke en niet-statelijke actoren en maken geen onderscheid tussen 'supranationaal' en 'intergouvernementeel'. De verklaring die deze benaderingen geven aan het verloop van de Europese integratie is het verdwijnen van de binnengrenzen in de EU. De transnationale netwerken bepalen de richting van de Europese integratie middels de onderhandelingen en communicatie tussen politieke bestuurlijke actoren (Europese, nationale en subnationale), belangengroepen, bedrijven en burgers (Nau, 1979; Webb, 1983; Sandholtz en Stone Sweet, 1998). De interdependentie benaderingen zijn ontleend aan verschillende assumpties.

¹⁶ De Rooij (2003:7 en 8)

¹⁷ De Rooij (2003: 8 en 9)

Eén assumptie is dat Europese samenwerking een netwerk van regels, normen en procedures is, dat gedrag reguleert en de uitkomsten van gedrag enigszins onder controle houdt, met andere woorden een regime (O'Neill, 1996:99-108). Een variant is de *Multi Level Governance* benadering (Hooghe, 1996; Marks, Hooghe en Blank, 1996; Ansell e.a., 1997). In deze benadering staat de toenemende interdependentie tussen de Europese instellingen, de nationale regeringen en subnationale overheden centraal, waarbij de nationale regeringen hun monopolieposities verliezen in de Europese besluitvormingsprocedures. De subnationale overheden hebben namelijk steeds meer mogelijkheden gekregen om zich rechtstreeks tot de Europese instellingen te wenden. Multi Level Governance houdt namelijk in dat meerdere functionele actoren betrokken zijn bij het Europese besluitvormingsproces, onder andere dus de subnationale overheden, maar ook bijvoorbeeld private belangengroepen. Volgens de 'pacificatiedemocratie' kan de Europese Unie ook als een politiek systeem worden gezien en als zodanig geanalyseerd worden (Gabel, 1998). Pacificatiedemocratie houdt een vorm van bestuur in waarin leiders van georganiseerde groepen in een diep verdeelde samenleving bewust samenwerken volgens een aantal spelregels, om zo structurele conflicten in een samenleving te vermijden (Lijpaard, 1997; 1992).¹⁸

2.3.4. Scenario's over Europese integratie

De klassieke benaderingen van Europese integratie die in de voorgaande paragrafen beschreven zijn liggen ten grondslag aan verschillende scenario's over het verdere verloop van de Europese integratie (Wessels, 1997). De vier scenario's die beschreven zullen worden zijn van belang voor de toekomst van de Europese integratie en voor het vertrekpunt van deze scriptie.

- Scenario 1 Lineaire, steeds verdergaande integratie, die leidt tot een federale unie. Dit scenario gaat uit van een ideaal van een federaal Europa en veronderstelt dat dit streven gerealiseerd wordt bij de vorming van meer Europese integratie. Deze scenario past hierdoor in de supranationale benaderingen.
- Scenario 2 Dit scenario geeft aan dat de Europese integratie zich deels in een lineaire vorm ontwikkelt en verdiept. In deze lineaire ontwikkeling zijn zowel periodes van verdergaande integratie als periodes van terugvallende integratie aanwezig. Deze tegenstrijdige periodes stagneren de lineaire ontwikkeling van Europese integratie.

¹⁸ De Rooij (2003: 9-11)

- Scenario 3 Steeds verdergaande integratie, die uiteindelijk stagneert en leidt tot een terugkeer naar het klassieke systeem van nationale staten. In dit scenario staan de nationale staten centraal; deze staten gaan slechts over tot samenwerking en het overdragen van bevoegdheden aan supranationale organen zolang dit tot voordeel van de staat zelf strekt. Het supranationale systeem valt op langere termijn uit elkaar, omdat het steeds meer overdragen van bevoegdheden aan supranationale organen ertoe kan leiden dat steeds meer lidstaten geen voordelen meer zien in samenwerking, en zich daarom onttrekken aan deze samenwerking. Dit scenario past in de intergouvernementele benaderingen.
- Scenario 4 Vorming van integratie op de lange termijn, met korte periodes van verdergaande en terugvallende integratie. Deze vorming van Europese integratie leidt tot een nieuwe bestuursvorm, maar in het midden wordt gelaten of dit een federale unie is of een ander bestuursvorm.¹⁹

Keuze benadering

In deze studie wordt de verwachting van het verdere verloop van de Europese integratie gezien vanuit de supranationale benadering zoals deze beschreven is bij scenario 1. De Europese Unie zal naar verwachting van de onderzoeker de bevoegdheden en de rol van de nationale overheden geleidelijk aan meer gaan overnemen. De onderzoeker vindt namelijk dat Europese integratie noodzakelijk en van belang is voor de nationale staten vanwege de weerstand die zij dienen te bieden tegen de andere grootmachten: de Verenigde Staten en de Oosterse landen. Gezamenlijk, middels een Federale Europa, kunnen de Europese landen een front vormen tegen de grootmachten en mede bepalen wat er in de wereld gebeurt. Zonder samenwerking oftewel Europese integratie zullen de Europese landen 'overruled' worden door de grootmachten en zullen zij alsnog hun bevoegdheden op de lange termijn gaan verliezen aan deze grootmachten.

¹⁹De Rooij (2003: 12)

2.4 Europeanisering

In de vorige paragraaf is een uiteenzetting gegeven van de Europese integratie als één autonoom proces. De verschillende gevolgen die de Europese integratie met zich meebrengen voor de gemeenten zijn nog niet voldoende in kaart gebracht. Meer empirisch onderzoek is nodig naar de wijze waarop de EU een element is geworden binnen de gemeenten, waarin tevens kenmerken van de gemeenten meespelen. Voor de bestudering houdt dit in dat het zwaartepunt van de Europese Unie verschuift: het verschijnsel 'Europese integratie' komt minder centraal te staan ten gunste van de bestudering van de *Europeanisering* van gemeenten.²⁰

Ter verduidelijking: Europese integratie gaat over de vraag in welke mate en waarom staten bevoegdheden overdragen, terwijl Europeanisering gaat over de vraag wat er in de gemeenten gebeurt nadat de lidstaten hun bevoegdheden hebben overgedragen aan de Europese Unie.

Het begrip Europeanisering kan op verschillende manieren gedefinieerd worden (Harmsen en Wilson 2000a:13-18; Radaelli, 2000; Olsen, 2001). De onderstaande mogelijke definities van Europeanisering zijn door Olsen geformuleerd. (Olsen, 2001:3-5):

1. Het verschuiven van de grenzen van de EU, een voorbeeld hiervan is de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten;
2. De ontwikkeling van politiek-bestuurlijke instellingen op supranationaal niveau;
3. De penetratie van de EU in politiek-bestuurlijke instituties op nationaal en subnationaal niveau;
4. De verspreiding buiten de EU (gericht op versterking van de positie van de EU in internationale fora);
5. Een politiek project dat is gericht op een verenigd en politiek sterker Europa.²¹

Het definiëren van 'Europeanisering' is afhankelijk van de invalshoek waaruit Europeanisering beschreven wordt. De invalshoek die in deze studie gehanteerd wordt, is de penetratie van de EU in politiek-bestuurlijke instituties op nationaal en subnationaal niveau. In deze studie wordt de penetratie van de EU in politiek-bestuurlijke institutie op lokaal niveau oftewel de gemeente onderzocht.

In deze studie wordt Europeanisering als volgt gedefinieerd:

Europeanisering is een serie processen die tot gevolg heeft dat Europese Unie een structureel element wordt in de politiek-bestuurlijke instituties²² in een Federale Unie.

²⁰ De Rooij (2003: 15)

²¹ De Rooij (2003: 15)

²² In deze studie wordt de gemeente als een politiek-bestuurlijke institutie onderzocht.

2.5 De relatie tussen Europeanisering en de gemeente

De invloed van de Europese Unie is, zowel op rijksniveau als op decentraal niveau, steeds meer voelbaar. Het aantal terreinen waarop de Europese Unie zich begeeft wordt steeds groter en het Europees beleid grijpt daarnaast in op alle niveaus binnen bestuurlijk Nederland.²³ Zo kent de Europese Commissie een belangrijke rol toe aan decentrale overheden²⁴, vanwege twee redenen (Imhof, 2004:11).

De eerste reden is dat de betrokkenheid van decentrale overheden een belangrijke bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het beleid. De tweede reden is dat de decentrale overheden bij kunnen dragen aan de vergroting van de legitimiteit en daarmee van het draagvlak voor Europees beleid. De decentrale overheden kunnen het belang van Europa naar buiten dragen.²⁵

Zeker lijkt het dat het belang van Europa voor de decentrale overheden de komende jaren zal toenemen (Van der Knaap en Hilterman, 1996:258-268). Veel Europese regelgeving en besluitvorming heeft namelijk direct of indirect gevolgen voor de gemeenten en provincies. Voor de decentrale overheden staan er in Brussel twee soorten belangen op het spel: **institutionele** en **beleidsmatige** belangen (Van der Knaap en Hilterman, 1996:258-268).

Vanuit een *bestuurlijk institutioneel perspectief* hebben de decentrale overheden van Europa er een gedeeld belang bij om als bestuurslaag, of beter gezegd bestuurslagen, in het verenigde Europa au sérieux genomen te worden en te streven naar de 'emancipatie' van de decentrale bestuurslagen.

Het perspectief van de *beleidsmatige belangen* valt uiteen in belangen die verband houden met beleidsontwikkeling enerzijds, en belangen die verband houden met beleidsuitvoering anderzijds. Decentrale overheden willen invloed uitoefenen op de beleidsuitvoering, maar ook op de beleidsontwikkeling (Imhof, 2004:12).

Bij het *ontwikkelproces*, het verhogen van de invloed op de uitoefening van de beleidsuitvoering en beleidsontwikkeling, zullen de decentrale overheden vaak in samenwerkingsverbanden of netwerken opereren. Het adviesrapport '*LNV tussen Europa en de regio*' (2001:4-5) (hoofdstuk 6: veranderende bestuurlijke en juridische verhoudingen) bevestigt dit door aan te geven dat de wisselwerking tussen Europees, nationaal en regionaal bestuur toegenomen is.

²³ www.MinisterievanBinnenlandseZakenenKoninklijkerelaties, BZK en de Europese Unie, 21 april 2005.

²⁴ De term decentrale overheden dient in deze scriptie gelezen te worden als gemeente.

²⁵ Knaap, Van der Hilterman, 'Lokale en regionale overheden in de Europese Unie' in: *Bestuurskunde*, 6 (1996) 258-268.

De Rooij, *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden*, Deventer, 2003, 24-29.

Zowel naar Brussel toe (lobby) als vanuit Brussel (doorwerking EU-regelgeving) is sprake van toegenomen interactie. De samenwerkingsverbanden tussen de decentrale overheden wordt beschreven als regionalisering. Regionalisering houdt in: een versterking van de regio's in een proces dat in de hele Europese Unie speelt en daarom ook mede op dat niveau gezien moet worden.

2.5.1. De samenwerkingsverbanden

Zoals hierboven aangegeven is, zullen de decentrale overheden vaak in samenwerkingsverbanden of netwerken opereren in hun relatie met de Europese Unie. Door de diversiteit aan belangen bestaat een veelheid aan samenwerkingsverbanden die zich bezig houden met regionale belangenbehartiging in Brussel. Deze samenwerkingsverbanden worden hieronder beschreven.

Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's is een adviserend orgaan en de enige formele EU-instelling die lokale en regionale overheden vertegenwoordigt binnen de Europese Unie. De standpunten van de lokale en regionale overheden inzake de Europese wetgeving brengt het Comité van de Regio's naar voren. Aan de Europese Commissie en de Europese Raad geeft het gevraagd en ongevraagd adviezen op terreinen die rechtstreeks van belang zijn voor decentrale overheden (Imhof, 2004:12).

De leden van het Comité van de Regio's zijn gemeentelijke of regionale politici en worden door de regeringen van de lidstaten voorgedragen. De vertegenwoordigers van de decentrale bestuurslagen hebben een tweeledige functie: enerzijds zorgen zij voor de uitwerking van communautair beleid en anderzijds houden zij de burger op de hoogte van alles wat er bij de Europese Unie gebeurt (Imhof, 2004:13).

Het Comité van de Regio's hield zich voorheen bezig met economische en sociale cohesie, trans-Europese netwerken, gezondheid, onderwijs en cultuur. Sinds de uitbreiding van de terreinen, middels het Verdrag van Amsterdam, houdt het Comité van de Regio's zich nu ook bezig met werkgelegenheid, sociaal beleid, milieu, beroepsopleiding en vervoer (Imhof, 2004:13).

Het Comité van de Regio's heeft ervoor zorggedragen dat de decentrale overheden in het ontwerp van de grondwet erkend worden, waardoor zij deel uitmaken van de inrichting van de EU. Vanaf heden dienen de decentrale overheden geraadpleegd te worden bij besluiten die door de Europese Unie genomen worden en die indirect of direct betrekking hebben op de decentrale overheden (Imhof, 2004:13).

Het Comité van de Regio's krijgt binnen de Europese Unie steeds meer macht. De vertegenwoordigers van de regio's verlangen een grotere zelfstandigheid en een uitbreiding van de verplichte adviesaanvragen. In 1996 heerste enthousiasme in Nederland over het Comité van de Regio's. De meeste provincies en gemeenten zien veel heil in het Comité van de Regio's.

Met name de voorbereidende vergaderingen van de Nederlandse delegatie werden door de betrokkenen als prettig ervaren (Van der Knaap en Hilterman, 1996:258-268).

Imhof (2004:13) geeft daarentegen aan dat volgens de conclusie van De Rooij (2003:28) Nederland weinig invloed zou hebben in het Comité van de Regio's. De Nederlandse delegatie heeft maar twaalf zetels, die door vertegenwoordigers van de provincies én de gemeenten worden bekleed. De leden zijn daarnaast zeer weinig aanwezig bij de vergaderingen. De kansen die het Comité van de Regio's biedt voor de Nederlandse gemeenten zijn louter theoretisch van aard (De Rooij, 2003:28).

Euregio's

Er bestaan naast de organen binnen de instellingen van de Europese Unie verschillende regionale verbanden. De behoefte aan samenwerking bij de decentrale overheden in Europese grensgebieden is geformaliseerd in zogeheten Euregio's, die de Europese Unie aanwijst. Deze grensoverschrijdende samenwerking is afhankelijk van de noodzakelijkheid en aantrekkelijkheid voor een regio of gemeente en is vooral praktisch van aard.

De Europese Commissie werkt aan de economische, sociale en maatschappelijke versterking van een Euregio via financiering van speciale projecten. Desondanks blijft het onduidelijk welke overheden of instanties verantwoordelijk zijn voor de interbestuurlijke samenwerking (De Rooij, 2003:56).

De Raad van Europese Gemeenten en Regio's

De Raad van Europese Gemeenten en Regio's (REGR) heeft als doel het verstrekken van informatie en diensten aan decentrale overheden (Imhof, 2004:15). Belangenbehartiging valt ook binnen het takenpakket. De REGR vindt dat de decentrale overheden op Europees niveau gehoord moeten worden. Het Comité van de Regio's vervult hierbij al een rol, maar de Raad van Europese Gemeenten en Regio's vindt het eveneens belangrijk dat de stem van de individuele gemeenten en provincies op het Europese vlak doorklinkt. Het REGR wil hierbij als intermediair fungeren, door Europese beleidsvoornemens aan de individuele leden voor te leggen, zodat zij vanuit hun specifieke kennis daarop kunnen reageren en adviezen kenbaar kunnen maken bij de instellingen van de EU. De REGR (of Council of European Municipalities and Regions) is in nagenoeg alle Europese landen vertegenwoordigd.²⁶

Er is weinig informatie voorhanden die inzichtelijk maakt hoe de organisatie van de gemeente zich ten aanzien van deze samenwerkingsverbanden organiseert. Zo blijft het bijvoorbeeld volgens De Rooij onduidelijk welke overheden of instanties verantwoordelijk zijn voor de interbestuurlijke samenwerking van de Euregio's, zoals hierboven vermeld. Deze Euregio's kenmerkt Hilterman als één van de drie dimensies van Europeanisering, namelijk de dimensie van grensoverschrijdende samenwerking (zie paragraaf 3.4).

Onderzocht zal worden hoe de gemeenten deze samenwerkingsverbanden in hun organisatie hebben opgenomen.

²⁶ <http://www.regr.nl>, <http://www.ccre.org>, geraadpleegd op 14 september 2004.

3 De organisatie van de gemeente

3.1 Inleiding

Het definiëren en omschrijven van een organisatie van de gemeente is aan diversiteit onderhevig, onder andere vanwege haar open huishouding. De gemeenten hebben daarnaast ook nog twee gezichten: autonoom bestuur van burgers ter plaatse en uitvoerder van rijksbeleid (Derksen en Schaap, 2004:9). De organisaties van de gemeenten met betrekking tot de toenemende Europeanisering zullen hierdoor verschillend georganiseerd zijn.

In dit hoofdstuk wordt eerst een omschrijving van de gemeente (3.2) en van de bestuurlijke organisatie (3.3) gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de organisatie van de gemeente in relatie tot de Europese Unie (3.4) en op de vier fasen van Europeanisering met betrekking tot de gemeentelijke organisatie (3.5). In de laatste paragraaf worden de onderzoeksverwachtingen weergegeven (3.6).

3.2 De gemeente

In de grondwetsherziening van 1848 en in de daarop gebaseerde provinciewet van 1850 en gemeentewet van 1851 werd de basis voor het huidige binnenlands bestuur gelegd. De gemeentewet van 1851 zorgde voor een eenvormig bestuursstelsel voor alle gemeenten, overal werden namelijk een gemeenteraad, college van burgemeester en wethouders en andere gemeentelijke organen geïntroduceerd. Thorbecke (1798-1872) speelde bij deze wetgeving een centrale rol, door reeds in 1824 het gedachtegoed van de democratische rechtsstaat in een leer voor het binnenlands bestuur uit te werken.

In Nederland is hierdoor de traditionele indeling onderverdeeld in drie algemene bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente. De gemeenten hebben een open huishouding, hetgeen betekent dat ze de bevoegdheid hebben 'tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente' (artikel 124 Grondwet en artikel 108 Gemeentewet). De gemeenten mogen elke taak ter hand nemen zolang de behartiging van die taak niet door een hogere regeling aan hun bemoeienis is onttrokken, zoals het defensiebeleid en het algemene inkomensbeleid (Neelen e.a., 2003:96). Aan het gemeentebestuur is de bevoegdheid tot regeling en bestuur toegekend. Het gemeentebestuur bestaat in overeenstemming met artikel 6 van de Gemeentewet primair uit drie organen: de Gemeenteraad, de Burgemeester en het College van Burgemeester en Wethouders (B en W). Aan commissie of ambtenaren kunnen daarnaast bevoegdheden worden overgedragen; zij worden in die gevallen ook tot de bestuursorganen van de gemeente gerekend.

De laatste jaren is de verhouding tussen raad en college van B en W aan verandering onderhevig. Juridisch gezien is de verhouding van monistisch dualistisch geworden. Het hoogste orgaan is nog steeds de raad. In de praktijk is dit echter niet zo: niet de raad, maar het college en zijn ambtenaren hebben de meeste macht. De vorming van het college elke vier jaar is om die reden van groot belang. Desondanks zullen zowel in de formele als in de feitelijke verhoudingen de komende jaren veranderingen optreden²⁷.

In Nederland zijn de 467 gemeenten (stand per 1 januari 2005)²⁸ sterk verschillend, door het bewuste beleid van de wetgever om gemeenten vrij te laten in de wijze waarop ze hun bestuur en organisatie inrichten. Hoewel er altijd een Gemeenteraad, een college en een burgemeester moeten zijn, verschillen per gemeente niet alleen de ambtelijke organisatie, maar zelfs de organen van het gemeentebestuur en hun bevoegdheden.

De begrippen *gemeente* en *gemeentebestuur* zijn tot op heden als uitwisselbare begrippen gebruikt en dit zal ook verder het geval zijn. Desondanks zullen deze begrippen toegelicht en afgebakend worden aan de hand van zes kenmerken van een gemeente(bestuur) (Derksen en Schaap, 2004:12).

1. De gemeente beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden (binnen haar eigen territorium), oftewel de gemeente heeft de *jurisdictie* over een specifiek gebied, waardoor de regels en verordeningen van een gemeente gelden voor alle burgers die binnen de grenzen van dit gebied wonen.
2. In dit gebied is de gemeente *ondergeschikt* aan een hogere autoriteit in de Nederlandse situatie aan het provinciale en het rijksbestuur.
3. Door middel van verkiezingen is de gemeente *democratisch* gelegitimeerd. De burgers kiezen het bestuur van hun gemeente bij de gemeenteraadsverkiezingen.
4. De gemeente heeft het recht om van haar burgers *belasting* te heffen.
5. Het takenpakket van de gemeenten is in principe onbeperkt in haar *'open huishouding'*. Dit onderscheidt het gemeentebestuur van de waterschappen waarbij de taken duidelijk omschreven zijn, met betrekking tot de kwantiteit en kwaliteit van het water. In de Nederlandse verhoudingen zijn er slechts drie bestuurslagen met een open huishouding, namelijk: Rijk, provincies en gemeenten. Deze drie bestuurslagen zijn geschikt om te komen tot *integraal* bestuur, waarin de verschillende terreinen van overheidszorg op elkaar zijn afgestemd en de verschillende belangen zijn afgewogen vanwege hun algemene karakter.
6. Tussen de overheid en de burger is de gemeente de *laatste schakel*.

²⁷ Derksen en Schaap (2004:51).

²⁸ http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/gemeentelijke/uitgebreide.

Van alle bestuursvormen in Nederland voldoet alleen het gemeentelijke bestuur aan deze zes vereisten. De provincie voldoet aan alle kenmerken behalve aan de laatste, met het verschil dat de provincie de intermediair is tussen Rijk en gemeenten, en de gemeente de onderste schakel van het algemeen bestuur is (Derksen en Schaap, 2004:12-13).

3.3 De bestuurlijke organisatie

Het begrip organisatie is zeer omvattend en complex. Bovens e.a. (2001:158-159) omschrijven een organisatie als een samenwerkingsverband tussen (groepen van) mensen dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken. De organisatiestructuur van een organisatie omschrijven zij als de wijze waarop de taken in een organisatie zijn verdeeld en de wijze waarop het verrichten daarvan vervolgens wordt gecoördineerd. Deze taakverdeling zorgt voor opsplitsing van werk in deelwerkzaamheden. Bij taakverdeling gaat het volgens Bovens e.a. (2001:158-159) zowel om de toewijzing van activiteiten aan individuele organisatieleden als om de verdeling van taken tussen eenheden in de organisatie.

Voor het bestuderen van de openbare bestuursorganisatie zoekt de bestuurswetenschap geregeld steun bij andere wetenschappen zoals sociologie, psychologie, juridische wetenschap en de leer van de openbare financiën. De openbare bestuursorganisatie heeft bijvoorbeeld vorm gekregen in juridisch regelingen en is hiermee onderwerp van de rechtswetenschap. Als het gaat om de bijdrage voor de totstandkoming en uitvoering van bindende beslissingen, zal de openbare bestuursorganisatie ook in de politicologie ter sprake komen. Bij de sociologische wetenschap gaat het om de bestudering van de openbare bestuursorganisatie op basis van de organisatiesociologie. De psychische wetenschap wordt gebruikt met betrekking tot de individuele drijfveren en de motivatie van leden van een organisatie, aangezien leiderschap en management in grotere organisatie naast kennis van interpersoonlijke relaties ook psychologisch inzicht vergen. Organisaties kunnen dan ook uit verschillende perspectieven bekeken worden. De theorieën en benaderingen die hieraan ten grondslag liggen zijn in hun onderlinge verband samengevat in het onderstaande schema. Het schema geeft deze ontwikkelingen in het denken over de organisatie weer (Van Schendelen e.a. 1987:36-39).

		<i>Organisatietheorie</i>	<i>Trefwoord toepassing openbaar bestuur</i>
1900-1930	Formele organisatiestructuur	Scientific management school	Overheidsbureaucratie
1930-1965	Informele organisatiestructuur	Human relations school	Informele regels; cultuur; bureaucratisme
1930-1940		Coöperatietheorie	
1950-1965		Participatieve management school	
1960-	Macht en conflict in de organisatie	Conflictbenadering	Bureaupolitiek
1965-1980	Participatie in de organisatie	Participatieve democratietheorie	Invloeds- en machtsspreiding
1960-	Organisatie als systeem	Systeembenadering	Openbaar bestuursstelsel
1970-	Organisatie en omgeving	Contingentiebenadering	Congruentie
1975-	(sub)systemen onderling	Inter-organisatietheorie	Netwerken

Schema 1: ontwikkelingen in het denken over de organisatie²⁹

3.3.1. Organisatieperspectieven

Organisaties worden vanuit verschillende perspectieven bekeken: als een formele structuur, als een informele structuur, als een machtsstructuur of als een open systeem. Een organisatie kan vanuit elk van deze perspectieven benaderd worden, waarbij één van deze perspectieven binnen een organisatie dominant aanwezig zal zijn. De organisatie, in methodologische termen uitgedrukt, is een geheel van variabelen. Men treft een formele en informele structuur aan in elke organisatie; macht speelt een rol in elke organisatie, elke organisatie onderhoudt als een open systeem relaties met haar omgeving. De mate van aanwezigheid van deze factoren in de organisatie is variabel (Van Schendelen e.a. 1987:36-37).

²⁹ Van Schendelen e.a. 1987:39.

1. Formele structuur

Formele organisaties zijn organisaties die formeel en expliciet zijn opgericht voor de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen. Binnen elke organisatie is een formele structuur te onderscheiden; deze structuur is een cruciale variabele van de organisaties. Bij de formele structuur gaat het om de mate waarin formele elementen een rol spelen bij de verwezenlijking van doeleinden. Deze elementen dienen teruggevonden te worden in het functioneren van organisaties. Zo zijn bijvoorbeeld de officiële normen, regels, procedures en doeleinden van belang voor zover zij invloed uitoefenen op de organisatie, haar leiders en haar leden. Componenten zoals blauwdrukken en statuten vormen een primitief houvast voor organisatieonderzoek aangezien zij slechts een vluchtige kennismaking met de organisatie mogelijk maken (Van Schendelen e.a. 1987:46).

Bureaucratie is een type formele organisatiestructuur die zich kenmerkt door differentiatie, hiërarchie en positiebekleding op grond van deskundigheid. Bureaucratisering kan omschreven worden als een proces waarbij structuren en organisatie in toenemende mate door deze kenmerken getypeerd kunnen worden (Van Schendelen e.a. 1987:47).

De gemeentelijke overheidsorganisatie is ten aanzien van haar formele structuur te typeren als een bureaucratie. In de organisatie van de gemeente is namelijk sprake van een arbeidsverdeling en specialisatie, een hiërarchische opbouw van de organisatie en een ambtelijk primaat van deskundigheid en expertise. Ondanks deze typering van de gemeentelijke overheidsorganisatie als bureaucratisch zijn in de mate van hiërarchie grote verschillen te constateren. Deze verschillen zijn onder andere toe te schrijven aan de verschillende grootte van de gemeenten. Een grote gemeente heeft een omvangrijke ambtelijke organisatie met een onvermijdelijke, ver doorgevoerde bureaucratie. Een kleine gemeente daarentegen kan haar ambtelijke organisatie veelal op een minder bureaucratistische wijze laten werken. Tevens proberen gemeentelijke organisaties middels reorganisaties een al te sterke bureaucratisering tegen te gaan. Ieder gemeentelijke formele structuur is dan ook uniek en generalisaties over de bureaucratisering van de ambtelijke organisatie in gemeenten zijn dan ook niet goed mogelijk (Van Schendelen e.a. 1987:68).

2. Informele structuur

Informele structuur kan gedefinieerd worden als het geheel van elementen in een organisatie die, zonder van bovenaf officieel erkend te zijn, doorwerken in haar functie. Deze structuren vormen een duurzaam patroon van relaties in de organisatie. Het vertrekpunt voor de analyse van een informele structuur is het geheel van officiële normen, regels, procedures en doelstellingen die bijdragen tot het voorspelbare gedrag in de organisatie. Dit voorspelbare maar informele gedrag is gebonden aan normen en waarden die behoren tot de informele *organisatiecultuur*. Organisatiecultuur kan gedefinieerd worden als een groot aantal typerende kenmerken van een organisatie welke de leden zich veelal nauwelijks bewust zijn: een gemeenschappelijke mentaliteit, een gemeenschappelijke kijk op de organisatie en de buitenwereld en een gevoel van collectieve identiteit (Van Schendelen e.a. 1987:76-78).

De wisselwerking tussen formele en informele structuur en het hiermee samenhangende vraagstuk van de ambtelijke beleidsvrijheid is in vrijwel alle contacten tussen de gemeentelijke organisatie en burgerij van belang. Gemeentelijke functionarissen nemen voortdurend beslissingen die slechts tot op zekere hoogte te beschouwen zijn als het automatische product van een officiële regel, richtlijn of instructie (Van Schendelen e.a. 1987:88). De gemeentelijke functionarissen hebben individueel invloed op de inhoud, toonzetting en uitwerking van de beslissingen die zij vanuit de Europese Unie opgelegd krijgen.

3. Machtsstructuur

Organisaties kunnen opgevat worden als machtsstructuren, voorbeelden hiervan zijn: conscriptielegers, gevangenissen en concentratiekampen. Bij totale instituties zoals psychische inrichtingen en internaten is het machtsselement eveneens een overheersende factor bij het functioneren van de organisatie. *Macht* kan gedefinieerd worden als het collectieve vermogen van individuen of groepen om gezamenlijk doeleinden te verwezenlijken. De machtsstructuur ziet een organisatie als een organisatie die voortdurend onder druk staat van tegengestelde belangen, zoals het ondergaan van veranderingsprocessen, het herbergen van onenigheid en conflict en bijdragen aan voortdurende verandering, en is gebaseerd op dwang van sommige leden op de overige (Van Schendelen e.a. 1987:91-92). Voor de toepassing van de organisatietheorie dient met name geconcentreerd te worden op de machtsrelaties binnen de organisatie, aangezien het merendeel van conflicten de machtsstrijd tussen individuen en groepen in de organisatie betreft. De mate van hiërarchie en van specialisatie bepalen hierbij het aantal conflictpunten in de organisatie (Van Schendelen e.a. 1987:92).

Differentiatie kan in gemeentelijke organisaties als uitgangspunt worden genomen voor het opsporen van *conflictpunten* in de organisatie. De definitie van conflict is een situatie waarin individuen of groepen, die tegengestelde waarden of belangen nastreven, interacties aangaan of zich daaraan onttrekken, teneinde de andere partij(en) schade te berokkenen of uit te schakelen. Conflictpunten kunnen gedefinieerd worden als de theoretische constructies die de aard en de omvang van het conflictpotentieel in organisaties bepalen ofwel de scharnieren waaromheen conflicten zich kunnen voordoen (Van Schendelen e.a. 1987:90). Voor de gemeentelijke organisatie is het hierbij van belang dat gestreefd wordt naar een dynamisch management en het vermijden van een krampachtig negatieve benadering van conflicten in en tussen organisaties.

4. Open systeem

Een systeem kan worden gedefinieerd als een geheel van elementen die onderling verbonden zijn en die door middel van inputs (invoer) en outputs (uitvoer) met een omgeving in contact staan. De inputs worden omgezet in outputs; bij deze omzetting gaat het om throughput (doorvoer). De systeembenadering van het openbaar systeem heeft twee uitgangspunten. Enerzijds is het openbaar bestuur een verzameling van onderling sterk afhankelijke elementen, anderzijds is het openbaar bestuur niet los te zien van zijn omgeving. Middels de systeembenadering kan men een complexe werkelijkheid in kaart brengen, ordenen en tot hoofdzaken reduceren (Van Schendelen e.a. 1987:130-131).

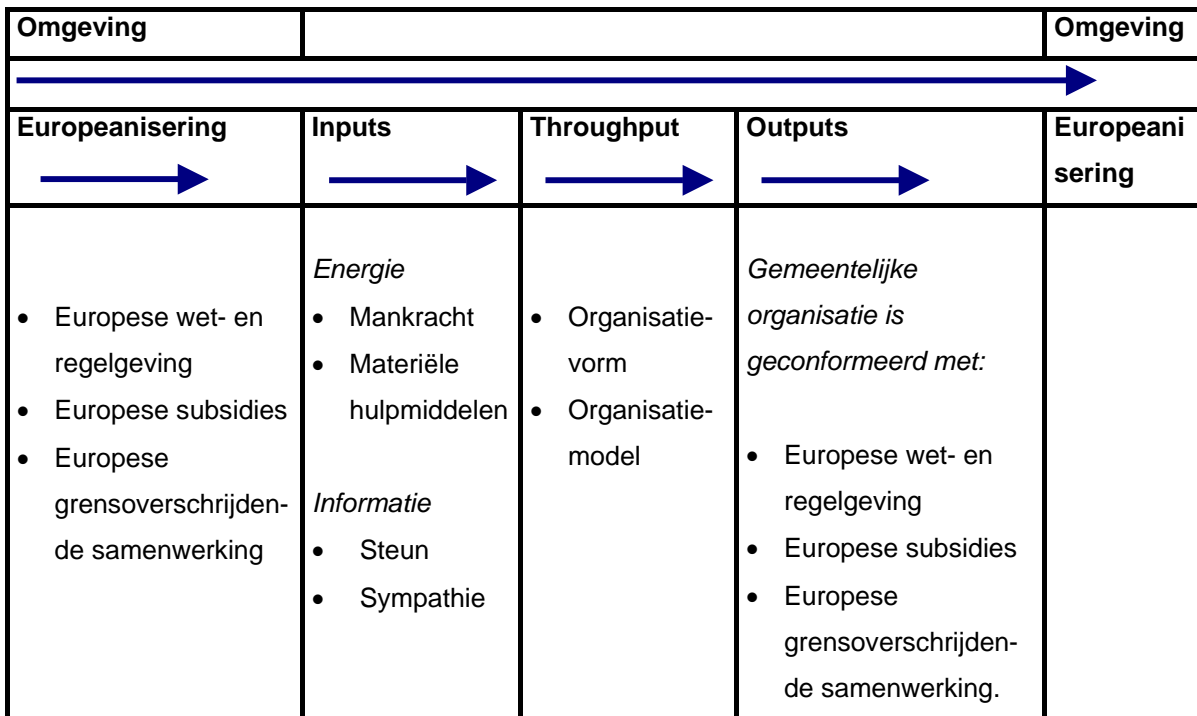
Deze systeembenadering is voor het openbaar bestuur met name van belang vanwege de aandacht voor de relaties tussen het openbaar bestuur en haar omgeving. Het gaat hier met name om de wederzijdse beïnvloeding tussen het openbaar bestuur en zijn omgeving (Van Schendelen e.a. 1987:139).

De organisatie van de gemeente (ofwel gemeentelijke organisatie) kan vanuit deze verschillende perspectieven bekeken worden. In deze studie wordt de gemeentelijke organisatie bekeken vanuit de *open systeem benadering*. De toenemende Europeanisering is in deze studie de *omgeving* van de gemeentelijke organisatie, die dominant wordt in haar relatie met het gemeentelijke bestuur. Specifiek gaat het hier om de drie dimensies: Europese wet- en regelgeving, Europese subsidies en Europese grensoverschrijdende samenwerking (zie paragraaf 3.4). Met deze omgeving interacteert het systeem van de gemeentelijke organisatie. Interacteert de gemeente niet met haar omgeving dan zou haar systeem na enige tijd in verval raken en ophouden te functioneren.

De interacties tussen een systeem en zijn omgeving vinden op twee manieren plaats: middels inputs en outputs. De inputs zijn die zaken die een systeem uit zijn omgeving ontvangt, hierin worden enerzijds energie (bijvoorbeeld mankracht, budget etc.) en anderzijds informatie (steun, sympathie etc.) onderscheiden. Het meest verbindende element tussen systeemelementen en tussen systeem en omgeving is informatie. De outputs zijn de producten die een systeem verlaten, hierin worden eveneens energie en informatie onderscheiden (Van Schendelen e.a. 1987:132).

De throughput, ofwel de omzetting (conversie), is het proces waarbij inputs worden gebruikt ter productie van outputs. Hoe het conversieproces precies plaatsvindt is moeilijk na te gaan, omdat dit systeem redelijk gesloten en aan veranderingen onderhevig is (Van Schendelen e.a. 1987:132).

In het onderstaande schema is weergegeven hoe in deze studie invulling is gegeven aan het systeem van de gemeentelijke organisatie.



Schema 2: het systeem van de gemeentelijke organisatie

3.3.2 Organisatievormen

De belangrijkste organisatievormen die met betrekking tot het openbaar bestuur onderscheiden worden zijn de bureaucratische organisatie, de professionele organisatie en projectmatige organisatie. In tabel 3.1 zijn op basis van Bovens e.a. (2001:165-172) de drie organisatievormen tegenover elkaar gezet. Aan de hand van deze drie organisatievormen zal nader onderzocht worden of er een verband is tussen een organisatievorm en de mate van Europaproofheid in een gemeente. In paragraaf 3.6 wordt de verwachting hierover weergegeven.

Drie organisatievormen		
<i>Bureaucratische organisatie</i>	<i>Professionele organisatie</i>	<i>Projectorganisatie</i>
Centralisatie: structuur die sterk is gericht op bureaucratische beheersing en controle.	Decentralisatie: structuur die sterk is gericht op professionele autonomie en vrijheid.	Ad hoc: structuur die sterk gericht is op flexibiliteit en de behoefte van het moment.
Cultuur waarin regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn.	Cultuur waarin formele positie en hiërarchie niet zo belangrijk zijn.	Cultuur waarin betrokkenheid en toewijding belangrijk zijn.
Coördinatie door standaardisatie van werkprocessen.	Coördinatie door standaardisatie van kennis en vaardigheden.	Coördinatie door een stuurgroep.
Gezag berustend op status, positie en hiërarchie: wie de baas is, mag het zeggen.	Gezag berustend op prestaties en vaktechnische deskundigheid: wie het weet, mag het zeggen.	Gezag berustend op de levering van een specifieke bijdrage.
Loyaliteit aan de top.	Loyaliteit aan de professie.	Loyaliteit aan het project.

Tabel 3.1

3.3.3 Organisatiemodellen

Volgens Neelen e.a. (2003:105) worden de besluiten van de bestuursorganen in de gemeente voorbereid en uitgevoerd door ambtenaren. Het ambtelijke apparaat van gemeenten ondersteunt dan ook formeel de bestuursorganen³⁰. Ambtenaren vormen een onmisbare schakel tussen politiek en burgers en zijn bovendien 'het gezicht' van gemeenten. Over de taken van ambtenaren en de inrichting van de ambtelijke organisatie is volgens Neelen e.a. (2003:105) weinig in wetten vastgelegd.

De raad heeft voldoende ruimte om de ambtelijke organisatie naar eigen inzicht in te richten, waardoor de gemeenten zeer uiteenlopende en aan verandering onderhevige organisatiestructuren hebben. De organisatiemodellen die binnen de gemeenten van toepassing kunnen zijn, worden hieronder toegelicht.

Het komt vaak voor dat de ambtelijke organisatie verdeeld is in een beperkt aantal (doorgaans drie of vier) diensten of sectoren, die weer zijn opgebouwd uit afdelingen. Dit wordt wel het **(1) diensten- of sectorenmodel** genoemd.

Volgens Neelen e.a. (2003:105) houdt elk van deze diensten zich bezig met de voorbereiding en de uitvoering van het beleid op een min of meer samenhangend geheel van beleidsterreinen.

De **(2) gekantelde organisatie** is niet opgezet volgens een bestuurlijke ambtelijke logica (indeling in beleidsdomeinen) maar vanuit een voor bewoners en bedrijven herkenbaar perspectief. Gemeenten hebben hier enkele herkenbare loketten; hoe het daarachter is georganiseerd (de 'back office') is voor de buiten wereld niet van belang.

Vervolgens is er nog het **(3) directiemodel**. Dit model heeft als doel om te komen tot een meer integrale, dat wil zeggen gemeentebrede, wijze van voorbereiding, advisering en uitvoering. Kenmerkend voor dit model is volgens Neelen e.a. (2003:106) dat een relatief kleine directie (bestaand uit de gemeentesecretaris en vaak één of maximaal drie directeuren) rechtstreeks de (zeven tot tien) afdelingshoofden aanstuurt.

Heden ten dage zijn volgens Derksen en Schaap (2004:122-123) veel ambtelijke organisaties geënt op het **(4) concernmodel**. Dit model verdeelt de organisatie in concerns die aansluiten op bepaalde taakvelden van het gemeentelijke bestuur. Deze concerns zijn verantwoordelijk voor zowel de beleidsvoorbereiding als voor de beleidsuitvoering, waarbij mogelijk gekozen wordt voor zelfbeheer middels contractmanagement. In een contractmanagement, ook wel het 'Tilburgs model' genoemd, worden afspraken gemaakt over het eigen budget en de te leveren output.

³⁰ Derksen en Schaap (2004: 120).

Rond de jaren '90 verstomde volgens Derksen en Schaap (2004: 122) de discussie rondom het ideale organisatiemodel. Beseft werd dat het meer ging om de aansturing van diensten en afdelingen dan om het 'formele plaatje' van het ambtelijke apparaat. Tevens kwam de burger meer centraal te staan en werden door het ambtelijke apparaat pogingen gedaan om de belevingswereld van burgers hieraan aan te passen.

Het werd bovendien steeds duidelijker dat **de cultuur** ongetwijfeld even bepalend is voor het functioneren van het ambtelijke apparaat als de structuur. De vraag is dan ook of de invoering van een nieuwe structuur veel zal veranderen aan het feitelijk functioneren van de ambtelijke organisatie. Daarom wordt steeds vaker de aandacht gericht op de organisatiecultuur in plaats van op de organisatiestructuur. Derksen en Schaap (2004: 124) geven hierbij aan dat gezocht wordt naar een nieuwe stijl van werken en leidinggeven. In de jaren '80 en '90 wordt sterk geleund op bedrijfskundige inzichten, wat in dat opzicht goed aansluit bij het dominante concernmodel.

Aan de hand van deze vier organisatiemodellen zal nader onderzocht worden of er een verband is tussen het organisatiemodel en de mate van Europaproofheid in de gemeente. In paragraaf 3.6 wordt de verwachting hierover weergegeven.

3.3.4 Het begrip organisatie geoperationaliseerd

Om het begrip 'organisatie' te operationaliseren worden twee dimensies onderscheiden. De eerste dimensie betreft de *architectuur van de organisatie*: hoe is de organisatie vormgegeven? Deze vormgeving wordt in deze studie gezien vanuit de verschillende organisatievormen en organisatiemodellen (zie paragraaf 3.3.2).

De tweede dimensie betreft de *strategie van de organisatie* ofwel hoe geeft de organisatie invulling aan de realisatie van haar product en/of dienst. In deze studie wordt de organisatiestrategie toegespitst op de volgende onderdelen: de inzet van mankracht, kennismanagement en beleidsontwikkeling. Met mankracht wordt bedoeld het aantal medewerkers die zich bezighoudt met Europese aangelegenheden. Kennismanagement is het managen van Europese kennis middels overlegstructuren, informatiesystemen en ontwikkelingsfaciliteiten (bijvoorbeeld het volgen van trainingen). De strategie van de organisatie staat beschreven in haar beleid. Met beleidsontwikkeling wordt in deze studie bedoeld: is er door de gemeente beleid ontwikkeld met betrekking tot Europa?

3.4 De organisatie van de gemeente in relatie met de EU

De rol van Europa heeft in de leer van het binnenlands bestuur nog nauwelijks een rol gespeeld. Volgens Derksen en Schaap (2004:174) komt dit enerzijds doordat de Europese Unie in het licht van de lange geschiedenis van het binnenlandse bestuur nog maar een recent onderwerp is. Anderzijds heeft Europa zich nog nimmer ingelaten met de formele structuur van het binnenlands bestuur in de lidstaten. De verwachting is dat Europa dit op korte termijn ook niet zal gaan doen. In de nabije toekomst zullen de lidstaten, volgens Derksen en Schaap (2004:174), vrij zijn in de inrichting van hun subnationale overheden.

Desondanks kan aan de betekenis van Europa voor de organisatie van de gemeente niet worden voorbijgegaan. Derksen en Schaap (2004:174) geven aan dat Europa niet alleen voor het lokaal bestuur in Nederland veel betekent, maar ook gevolgen kan hebben voor de feitelijke verhoudingen tussen bestuurslagen in Nederland. Een onderscheid dient volgens hen gemaakt te worden tussen algemene en specifieke verplichtingen. De *algemene verplichtingen* betreffen de naleving van de algemene regelgeving over bijvoorbeeld het vrije verkeer van personen, diensten en goederen, en de naleving van Europese regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van openbare aanbesteding. De *specifieke verplichtingen* hebben betrekking op de uitvoering van het Europese beleid, bijvoorbeeld op het terrein van het regionaal beleid en milieu. Op het terrein van het regionaal beleid is de nationale overheid intermediair, doordat de nationale overheid de Europese richtlijnen omzet in wetten, die vervolgens door de gemeenten moeten worden uitgevoerd.

Derksen en Schaap (2004:174) geven hierbij wederom aan dat in dit opzicht Europa voor de formele verhoudingen in het binnenlands bestuur voorlopig geen verstrekkende gevolgen heeft. Zij geven hierbij wel aan dat het materieel gezien anders kan liggen, omdat de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen zich de laatste jaren steeds meer op Europa richten. Zij geven hier voorbeelden van: niet alleen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft inmiddels een *Informatiepunt Europa*, maar ook enkele grote steden en provincies hebben een contactfunctionaris in Brussel, en de regionale en gemeenten uit heel Europa zijn vertegenwoordigd in het *Comité van de Regio's*. Op een aantal Europese beleidsterreinen wordt dit Comité formeel geraadpleegd en hierdoor heeft het dus een formele rol in het Europese besluitvormingsproces.

Middels de *structuurfondsen* die Europa ter beschikking stelt, begint het Nederlandse lokale bestuur een rechtstreekse verhouding met Europa te ontwikkelen, bijvoorbeeld in het kader van het bestrijden van grensoverschrijdende milieuverontreiniging. Op basis van de bovenstaande beschreven ontwikkelingen stellen Derksen en Schaap (2004:175) dat deze op termijn de materiële positie van de gemeenten ten opzichte van het Rijk doen veranderen, in het nadeel van het Rijk.

In het oriënterende interview heeft Hilterman, van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, ten aanzien van de onderverdeling van Europa een soortgelijke onderscheiding gemaakt, middels de door hem gehanteerde drie dimensies: (1) Europese wet- en regelgeving, (2) Europese subsidies en (3) grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Hij gaf hierbij aan dat gemeenten verschillend georganiseerd kunnen zijn met betrekking tot deze drie dimensies. Ter illustratie gaf hij verschillende voorbeelden: de Europese subsidies kunnen ondergebracht worden bij een financiële afdeling, en grensoverschrijdende samenwerking hoeft niet op iedere gemeente van toepassing te zijn; daarnaast kan hier bijvoorbeeld een stichting voor opgericht worden. Hilterman gaf daarnaast aan dat er geen informatie voorradig is over de organisatie van de gemeenten in relatie met deze drie dimensies van Europeanisering. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven hoe deze dimensies in het onderzoek verder tot uiting worden gebracht.

3.5 Europeanisering van organisaties in vier fasen

In het 'Evaluatieonderzoek Europa decentraal' (april 2004:6) maakt Van Schendelen een onderscheid als het gaat om de Europeanisering van organisaties (in deze context is de organisatie de gemeente). Allereerst onderscheidt hij de fase van basale informatieverzameling, ten tweede de fase van kennisverwerking en –bewerking, ten derde de verinnerlijking in de organisatie (ook wel het fine tunen van de organisatie genoemd) en tenslotte de vierde fase waarin men kan inspelen op kansen in Europa.

Fase 1 is gericht op de manier waarop informatie omtrent Europa in de gemeente verzameld wordt en hoe deze informatie bij de desbetreffende functies terechtkomt.

In de **fase 2** dient de Europa-gerelateerde informatie getransformeerd te worden naar kennis. Deze kennis dient in de gemeente bij de desbetreffende functies gedeeld en gewaarborgd te worden.

Bij **fase 3** dient Europa verankerd te zijn in de gemeente, het is een vanzelfsprekendheid geworden om bij van de uitvoering van de werkzaamheden aan Europa te denken.

Fase 4 is gericht op een pro-actieve houding van de gemeente, waarbij zij haar organisatie zodanig heeft ingericht dat zij inspeelt op de kansen die de toenemende Europeanisering met zich meebrengt.

De onderzoeker stelt dat wanneer de gemeente deze vier fasen doorlopen heeft, zij succesvol georganiseerd is ten opzichte van de toenemende Europeanisering, oftewel geëuropeaniseerd is. Om inzicht te krijgen in hoeverre de gemeente succesvol georganiseerd is, wordt onderzocht in welke stadia de verschillende gemeenten zich bevinden met betrekking tot de Europeanisering.

3.6 Onderzoeksverwachtingen

De onderzoeksverwachtingen zullen aan de hand van de behandelde literatuur weergegeven worden door antwoord te geven op de onderzoeksvragen zoals deze in het onderzoek gesteld zijn. De onderzoeksverwachtingen worden voor de duidelijkheid genummerd en worden in hoofdstuk 5 en 6 getoetst.

1. *Wat betekent de toenemende Europeanisering voor de organisatie van de gemeente?*

In de probleemstelling geeft De Vries de betekenis voor de organisatie van de gemeente al weer door te zeggen: “..Gelet op de autonomie van gemeenten en provincies is het de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden om in hun beleid rekening te houden met de gevolgen van Europese wet- en regelgeving...”.³¹ De Europese richtlijnen hebben een doorwerking op het gemeentebeleid. Europese richtlijnen die onder andere betrekking hebben op het gemeentebeleid zullen toenemen.

De uiteenzetting van de toekomst van de EU geeft weer dat de EU de burger dichterbij de EU wil brengen en dat deze taak bij de gemeenten ligt. De EU wil op sociaal en economisch vlak grote vooruitgangen boeken om zo de levenskwaliteit van de burger te vergroten. Hierin fungeert wederom de gemeente als operationele speler. De overheveling van beleid inzake Binnenlandse Zaken en Justitie van de derde naar de eerste pijler, verschaft de EU de mogelijkheid beleid te ontwikkelen op het terrein van vluchtelingenbeleid, asielzoekers etc.. Dit heeft op langere termijn ook gevolgen voor de gemeente. De bijdrage van de gemeente in het Europees beleid draagt onder andere bij aan de kwaliteit van het Europees beleid en de verhoging van de legitimiteit en het draagvlak hiervan. De gemeente zal meer gaan participeren in de totstandkoming van het Europees beleid maar met name in de implementatie daarvan. De onderzoeker stelt dat de gemeente Europa in haar organisatie geborgd moet hebben wil zij goed kunnen participeren in en bijdragen aan de realisatie van het Europees beleid.

De betekenis van Europeanisering voor de organisatie van de gemeente zal tevens aan de hand van Hilterman, die hierin drie dimensies onderscheidt, (zie paragraaf 3.4) weergegeven worden.

De eerste dimensie: ‘**Europese wet- en regelgeving**’ heeft indirecte consequenties voor de gemeente. Het betreft indirecte consequenties omdat de nationale overheid verantwoordelijk blijft; desondanks dient de gemeente zich te conformeren aan deze Europese wet- en regelgeving. Neemt de gemeente de Europese wet- en regelgeving niet in acht, dan zal zij hierop aangesproken worden door de Europese Commissie.

³¹ <http://www.regr.nl/main.htm>

De gemeente zal daarom de Europese wet- en regelgeving in haar organisatie moeten opnemen, opdat zij in staat is om zich te conformeren aan de Europese wet- en regelgeving. **(1)** *De verwachting is dat de gemeente haar organisatie niet heeft geconformeerd aan de Europese wet- en regelgeving.*

De tweede dimensie: '**Europese subsidies**' geeft de gemeente de mogelijkheid om een verhoging te krijgen van de financiële middelen waarover zij beschikt. De gemeente dient dan echter wel te beschikken over de informatie met betrekking tot de doeleinden van de subsidies die door de Europese Unie verstrekt worden en hoe zij hier aanspraak op kan maken.

De gemeente zal daarom de tweede dimensie Europese subsidies in haar organisatie moeten opnemen, opdat zij in staat is aanspraak te maken op deze subsidies. **(2)** *De verwachting is dat de gemeente deze dimensie nauwelijks in haar organisatie heeft opgenomen en hierdoor onvoldoende gebruik maakt van de Europese subsidies.*

De derde dimensie: '**grensoverschrijdende samenwerking**' stimuleert de gemeente bij grensoverschrijdende vraagstukken tot het samenwerken met haar buurlanden. Op deze manier kan voor alle partijen op een efficiënte en effectieve wijze invulling gegeven worden aan de grensoverschrijdende vraagstukken. De gemeente zal daarom de derde dimensie in haar organisatie moeten opnemen, opdat zij in staat is tot het samenwerken bij grensoverschrijdende vraagstukken. **(3)** *De verwachting is dat de gemeente de derde dimensie nauwelijks in haar organisatie heeft opgenomen en hierdoor onvoldoende aan grensoverschrijdende samenwerking doet.*

Kortom, alle drie de dimensies van Europa hebben in meer en mindere mate betrekking op organisatie van de gemeente. De gemeente dient volgens de onderzoeker Europeanisering serieus te nemen en het op te nemen in het haar gemeentelijke organisatie. **(4)** *Desondanks is de verwachting dat de gemeenten deze dimensies nauwelijks in haar organisatie hebben opgenomen.*

1a. Hoe is de gemeente momenteel georganiseerd met betrekking tot de toenemende Europeanisering?

Er is weinig tot geen informatie voorhanden over hoe de overheid zich momenteel heeft georganiseerd met betrekking tot de toenemende Europeanisering.

(5) *Vanwege het ontbreken van deze informatie wordt verwacht dat de gemeente onvoldoende Europaproof is.* De organisatie van de gemeentel zal dan ook nauwelijks afgestemd zijn op of rekening houden met de toenemende Europeanisering.

(6) *De verwachting is dat de gemeente een geringe adviesrol inneemt bij het comité de Regio's ten aanzien van de Europese subsidies.* Desondanks kunnen institutionele en beleidsmatige belangen en posities van regio's in de Europese Unie versterkt worden middels het aangaan van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, zoals het comité van de Regio's, Euregio's, de Raad van Europese Gemeenten en Regio'. **(7)** *De drie beschreven samenwerkingsverbanden in paragraaf 2.5.1 zullen naar verwachting nauwelijks in de organisatie van de gemeente opgenomen zijn.* De gemeenten zullen hierdoor onvoldoende deelnemen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden met betrekking tot grensoverschrijdende vraagstukken.

1b. Welke oorzaken zijn te constateren voor de huidige manier van organiseren van de gemeente met betrekking tot de toenemende Europeanisering?

Er zijn verschillende manieren waarop de gemeente haar organisatie kan inrichten. In paragraaf 3.3.2 worden drie organisatievormen genoemd, namelijk de bureaucratische organisatie, de professionele organisatie en de projectorganisatie. **(8)** *Verwacht wordt dat er een verband is tussen de gekozen organisatievorm binnen een gemeente en de mate van organiseren met betrekking tot de toenemende Europeanisering. De verwachting is dat een gemeente waarbij een bureaucratische organisatievorm van toepassing is, minder goed georganiseerd is met betrekking tot de toenemende Europeanisering. Een gemeente waarbij de professionele organisatievorm van toepassing is zal beter georganiseerd zijn en een gemeente met een projectorganisatie nog beter.* De redenering die hier achter zit, is dat een projectorganisatie ingedeeld is op basis van continue ontwikkelingen die in een project gegoten worden en in de gemeente geïmplementeerd worden. Een professionele organisatie is ook in staat om redelijk snel op ontwikkelingen in te spelen. Een bureaucratische organisatie kan daar, vanwege de vele richtlijnen die vooraf doorlopen dienen te worden, minder snel op inspelen en op anticiperen. Kortom, een oorzaak van de huidige manier van organiseren van de gemeente met betrekking tot de toenemende Europeanisering, is de organisatievorm waarvoor gekozen is.

Naast verschillende organisatievormen die binnen een gemeente van toepassing kunnen zijn, zijn er ook nog verschillende organisatiemodellen. Organisatiemodellen geven de indeling van de organisatiestructuur weer en de organisatievorm geeft weer wat voor een type organisatie het is. Zoals in paragraaf 3.3.3 beschreven is, zijn er vier organisatiemodellen; verwacht wordt dat er een verband is tussen het gehanteerde organisatiemodel en de fase van Europeanisering waarin een gemeente zich bevindt. **(9)** *De onderzoeker verwacht namelijk dat de organisatiemodellen gekantelde organisatie, diensten- of sectorenmodel, concernmodel en directiemodel oplopend beter geëuropeaniseerd zijn.* De verwachting is dus dat de gemeente die het directiemodel toepast het best geëuropeaniseerd is. Deze verwachting berust op de volgende beredenering: een gekantelde organisatie is ingericht met als uitgangspunt de burger, en niet vanuit de functionaliteit van de werkprocessen.

Het diensten- of sectorenmodel is wel ingericht vanuit het uitgangspunt van de functionaliteit van de werkprocessen, maar verdeelt haar organisatie in verschillende diensten en dit beperkt volgens de onderzoeker de inbedding van Europa in de gehele organisatie op integrale wijze. Dit argument geldt ook voor het concernmodel, omdat hierbij echter gebruik wordt gemaakt van contractmanagement wordt verwacht dat de noodzaak en het belang van Europa eerder ervaren wordt. Contractmanagement is namelijk een middel waardoor de output beschreven wordt en prestaties geleverd dienen te worden. Het directiemodel heeft als doel om gemeentebreed op integrale wijze zorg te dragen voor de voorbereiding, advisering en uitvoering van beleid en hierdoor zullen gemeenten naar verwachting middels dit model beter geëuropeaniseerd zijn.

Naast deze organisatiemodellen met betrekking tot de organisatiestructuur zal ook deels de organisatiecultuur meegenomen worden in het onderzoek. Onder fase 3 verstaat Van Schendelen 'verinnerlijking' (zie paragraaf 3.4); de onderzoeker legt hiermee een verband naar cultuur. Verinnerlijking houdt in dat Europeanisering en haar gevolgen door de gemeente geaccepteerd en gedragen worden, oftewel gemeengoed is binnen de cultuur van de gemeente. **(10)** *De verwachting is dat wanneer er binnen een gemeente veel aandacht is voor de organisatiecultuur, de fasen van Europeanisering ver doorlopen zullen zijn en de gemeente in grote mate Europaproof is.*

Derksen en Schaap (2004:174) geven aan dat de oorzaken van het feit dat Europa nog nauwelijks is opgenomen in de organisatie van de gemeente tweeledig zijn. Enerzijds geven zij aan dat Europa nog maar relatief recent een onderwerp is en anderzijds heeft Europa zich nog nimmer ingelaten met de formele structuur van de gemeenten.

(11) *De onderzoeker verwacht dat de toenemende Europeanisering bij de gemeente gekenmerkt wordt als een "ver van m'n bedshow". De gemeente heeft hierdoor onvoldoende besef van de gevolgen die de Europeanisering met zich meebrengt. De focus van de gemeente ligt op de interne organisatie en de dagelijkse bezigheden en niet op haar omgeving.*

(12) *De gemeentebestuurders geven naar verwachting onvoldoende prioriteit aan de gevolgen van Europeanisering, volgens de onderzoeker.*

1c. Hoe kan de gemeente zich in de toekomst organiseren om succesvol met het proces van Europeanisering om te gaan?

Gesteld wordt dat de gemeente succesvol geëuropeaniseerd is wanneer zij de vier fasen van Europeanisering met betrekking tot de 3 dimensies van Europa volledig doorlopen heeft. (13) Verwacht wordt dat de huidige organisatie van de gemeente zal blijven hangen tussen fase 1 en 2. Deze verwachting berust op het 'Evaluatieonderzoek Europa decentraal' (april 2004: 6), waarin Van Schendelen constateert dat bij decentrale overheden nog een zeer brede kennisachterstand bestaat, en er slechts een zeer beperkte verinnerlijking van het belang van Europa in de gemeente aanwezig is.

(14) In de literatuur is ingegaan op het proces van regionalisering (zie paragraaf 2.3). *De onderzoeker verwacht dat het, vanwege de beperkte faciliteiten die zij tot hun beschikking hebben, voor kleinere gemeenten lastig is om zich zelfstandig goed te kunnen organiseren ten opzichte van de toenemende Europeanisering.* Door Europeanisering regionaal te organiseren kunnen de kleinere gemeenten gezamenlijk over voldoende faciliteiten beschikken om dit goed te organiseren. Naast deze faciliteiten staan ze gezamenlijk ook sterker om bepaalde beleidsvoorstellen te kunnen realiseren.

4 Methoden van onderzoek

4.1 Inleiding

Aan de hand van het theoretisch kader in de voorgaande hoofdstukken Europeanisering en de organisatie van de gemeente zal in dit hoofdstuk verder invulling gegeven worden aan de methoden van het onderzoek. De methoden van onderzoek bestaan uit twee delen: het eerste deel is een oriënterend onderzoek (4.2) en het tweede deel is het daadwerkelijke onderzoek (4.3).

4.2 Oriënterend onderzoek

Alvorens de onderzoeker met het daadwerkelijk onderzoek begonnen is, heeft een oriënterend onderzoek plaatsgevonden. De onderzoeker heeft dit onderzoek gehouden omdat er weinig informatie voorhanden was omtrent Europa in relatie tot de organisatie van de gemeente. Middels deze interviews heeft de onderzoeker meer inzicht gekregen in het onderwerp; deze informatie is onder andere gebruikt voor de interviewvragenlijst van het daadwerkelijke onderzoek.

In dit onderzoek zijn vier gestructureerde interviews gehouden (zie bijlage 1 voor de geïnterviewde personen), hieronder volgt een beknopte samenvatting van deze interviews.

- De toenemende Europeanisering heeft geen directe gevolgen voor de organisatie van de gemeente, wel indirecte gevolgen. Brussel blijft de nationale overheid namelijk verantwoordelijk houden voor het niet naleven van regelingen; dit werkt onbedoeld een centraliseringseffect in de hand. De indirecte gevolgen voor de gemeente zijn gelegen in onder andere de regelgeving die betrekking heeft op de uitvoering van de gemeente. In de nieuwe grondwet staat niet expliciet vermeld dat de gemeente voor deze regelingen direct verantwoordelijk gehouden worden.
- Europa wordt steeds belangrijker voor de gemeenten, onder andere vanwege de Europese richtlijnen die van toepassing zijn en waarop zij dienen te anticiperen. Voorbeelden hiervan zijn: de Europese aanbestedingsrichtlijnen, Habitat richtlijnen en de luchtkwaliteitseisen. Met name de luchtkwaliteitseisen zijn voor de Nederlandse gemeenten een groot probleem, omdat de meeste gemeenten nu al de grens van de luchtkwaliteit overschrijden en de reeds gemaakte uitbreidingsplannen in strijd zijn met deze regeling.

- Europa kan onderverdeeld worden in 3 dimensies: Europese wet- en regelgeving, Europese subsidies en Europese grensoverschrijdende samenwerking. Op al deze dimensies neemt de betekenis van Europa voor de manier van organiseren van de gemeenten toe.
- Gevreesd wordt dat de mate van Europaproofheid net zo slecht geborgd is in de organisatie van de ministeries als bij de gemeente. De borging in de organisatie van de ministeries is gebrekkig, niet systematisch en slechts incidenteel, ondanks het feit dat de Europese Unie op meer terreinen van de nationale overheid haar invloed uitoefent. De Europese Unie is ontstaan vanuit de perspectieven veiligheid en met name economie.
- Geen enkele gemeente is Europa-klaar en de gemeenten houden nog onvoldoende rekening met Europa. Een voorbeeld hiervan betreft het correct naleven van de richtlijnen die voortvloeien uit het subsidiebeleid en de aanbestedingsregels: de score van gemeenten die hieraan voldoen is ongeveer 15%.
- Waarom zou de lokale (en nationale) overheid zeer gebrekkig georganiseerd zijn ten aanzien van de toenemende Europeanisering. De onderstaande redenen worden aangedragen:
 - Ver weg (“ver van m’n bedshow”);
 - Je merkt het niet zo;
 - Het gaat een lange tijd goed;
 - Een ingrijpende verandering;
 - Onbekendheid maakt onbemind;
 - Europa is als een Amerikaans feest, waarbij eten en drank door de gasten meegebracht worden. Aan dit feest neemt Nederland passief deel;
 - De nationale overheid ervaart Europa als een vanzelfsprekendheid;
 - De EU is ontstaan vanuit de perspectieven veiligheid en met name economie. De EU is haar grenzen aan het uitbreiden op het terrein van de nationale overheid vanuit een marktmechanisme en deze logica correspondeert niet met de logica van de nationale overheid. De nationale overheid zorgt met name voor alle facetten buiten het marktmechanisme, namelijk in de maatschappelijke context. De Grondwet van de EU zit tussen een contrastieve en federale staat, maar is eigenlijk een verdrag.
- Voorbeelden van gemeenten die wel Europaproof bestendig zouden zijn, zijn onder andere Rotterdam en Amsterdam.

4.3 Het onderzoek

In de volgende paragrafen volgt een uiteenzetting van het daadwerkelijk gehouden onderzoek en zijn methoden en technieken.

4.3.1 Methodische karakterisering van het onderzoek

Dit afstudeerproject zal gerealiseerd worden aan de hand van een kwalitatief onderzoek. Over het onderwerp van dit onderzoek is namelijk weinig bekend en de onderzoekseenheden (de gemeenten) hebben naar verwachting ook weinig knowhow over het onderwerp. Een kwantitatief onderzoek zal hierdoor niet de volledige informatie kunnen verschaffen, omdat de populatie onvoldoende knowhow heeft om de vragen correct te kunnen beantwoorden. Een kwalitatief onderzoek kan deze informatie wel verschaffen, onder andere omdat de interviews persoonlijk gehouden worden en de populatie om verduidelijking of toelichting kan vragen omtrent de gestelde vragen. Tevens kan zij aan de hand van de open vragen zelf toelichting geven op haar antwoorden en dit vergroot de volledigheid van de uitkomst van het onderzoek. De nadruk van dit onderzoek ligt hierdoor op kwalitatieve aspecten. Een onderzoek kan echter nooit alleen uit kwalitatieve of kwantitatieve informatie bestaan, zo ook niet in dit onderzoek. Het accent van dit onderzoek en de methodiek is gebaseerd op kwalitatieve onderzoeksmethodiek waarin ook kwantitatieve gegevens meegenomen worden.

Volgens Verschuren en Doorewaard (2002:36) gaat het om een praktijkgericht onderzoek, aangezien het onderzoek een bijdrage kan leveren aan een interventie ter verandering van een bestaande praktijksituatie. Het onderzoek geeft namelijk inzicht in de huidige organisatie van de gemeente met betrekking tot de toenemende Europeanisering. De praktijksituaties van de Gemeenten in West-Brabant en de gemeenten rondom Dordrecht worden in dit onderzoek inzichtelijk gemaakt. Onderzocht wordt hoe deze gemeenten in de praktijk georganiseerd zijn ten opzichte van de toenemende Europeanisering. Aan de hand van de 'Best Practice' in dit onderzoek - de gemeente Rotterdam - worden de gemeenten in West-Brabant en rondom Dordrecht afgezet. Naar verwachting zal een discrepantie ontstaan tussen de organisatie van de 'Best Practice' en de andere gemeenten. Aan de hand van deze discrepantie wordt inzicht gegeven in hoeverre de gemeente haar organisatie dient aan te passen om beter georganiseerd te zijn op de toenemende Europeanisering.

Het onderzoek heeft de vorm van een casestudy. Volgens Verschuren en Doorewaard (2002:169) is er sprake van een casestudy wanneer gesproken kan worden van onderstaande kenmerken:

1. een klein aantal onderzoekseenheden;
2. een arbeidsintensieve benadering;
3. meer diepte dan breedte;
4. een selectieve ofwel strategische steekproef;
5. kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden;
6. een open waarneming op locatie.

Specifiek kan, volgens P. Verschuren en H. Doorewaard (2002:172-173). gesproken worden van een enkelvoudige casestudy, aangezien de onderzoekseenheden de gemeenten in West-Brabant en de gemeenten rondom Dordrecht worden onderzocht.

4.3.2 Populatie

De onderzoekseenheden zijn de gemeenten in West-Brabant en gemeenten rondom - en inclusief - Dordrecht. Voor de gemeenten in West-Brabant is mede gekozen om inzicht te krijgen in hoeverre een grensgemeente ten opzichte van de gemeente rondom Dordrecht een verder ontwikkelde organisatie heeft met betrekking tot Europa. Dit vanwege de mogelijk aanwezige grensoverschrijdende samenwerking. De gemeenten in West Brabant die aan de grens liggen kunnen niet als voorbeeld gezien worden voor andere gemeente die naast de grens gelegen zijn. Op de grensgemeenten zoals bijvoorbeeld in Limburg zijn namelijk andere variabelen van toepassing.

Uit de inventariserende interviews kwam naar voren dat onder andere de Gemeente Rotterdam haar organisatie in relatie tot de toenemende Europeanisering goed ingericht had. Om ook inzicht te kunnen verschaffen en advies te kunnen geven aan de gemeenten over hun organisatie ten opzichte van Europa, wordt een 'Best Practice' in het onderzoek opgenomen. De gemeente Rotterdam fungeert in deze studie als 'Best Practice', vanwege haar geografische ligging.

De onderzoekseenheden zijn de gemeenten en per gemeente is één representatief persoon (zie bijlage 1) geïnterviewd. De representatieve personen zijn vanuit hun functie bekend met de manier waarop de toenemende Europeanisering in haar organisatie opgenomen is. De onderzoekspopulatie is hierdoor afgebakend. In totaal zijn vijftien gemeenten (inclusief de gemeente Rotterdam) onderzocht, ofwel de onderzoekspopulatie. Voor deze studie is derhalve een populatie-onderzoek gehouden.

De 15 gehouden interviews hebben plaatsgevonden in de periode van 8 juni 2005 t/m 29 juni 2005; een interview duurde gemiddeld 1 uur. 16 gemeenten zijn uiteindelijk benaderd om deel te nemen aan het onderzoek, slechts 1 gemeente gaf aan hier geen tijd voor te hebben, namelijk de gemeente Etten-Leur.

Vele telefoongesprekken en doorverbindingen zijn aan het maken van een afspraak met een representatieve persoon binnen de gemeente vooraf gegaan.

De moeilijkheid was niet zozeer het maken van een afspraak, maar was er vooral in gelegen dat de gemeente moeite had met het vinden van de gewenste persoon die inzicht heeft in de organisatie van haar gemeente in relatie met Europa. In bijlage 1 zijn de functies van de geïnterviewde personen opgenomen, deze lopen zeer uiteen.

4.3.3 Opzet van onderzoek en instrumenten

In deze paragraaf wordt aangegeven welke instrumenten gebruikt zijn om de juiste informatie te vergaren. Tevens worden per instrument de bronnen en de ontsluiting hiervan aangegeven.

Bestaand materiaal

Ter verdieping van de organisatie zijn verschillende documenten gelezen; de gegevens uit deze documenten worden mede gebruikt als input voor de analyse. De bronnen die voor dit instrument gebruikt zijn, zijn documenten en media. Media vallen in dit onderzoek onder documenten omdat met name gebruik gemaakt is van artikelen die op het internet gepubliceerd zijn. De bronnen zijn terug te vinden in de bronvermelding onder documenten en internet. Voor ontsluiting van deze bronnen is gebruik gemaakt van een kwalitatieve inhoudsanalyse.

Interviews

Vanwege de complexiteit van het onderwerp is besloten een gestructureerd interview met open vragen te houden met de representatieve personen die hierboven reeds genoemd zijn.

Het doel van de interviews is inzicht verkrijgen in hoe de gemeente zich georganiseerd heeft met betrekking tot de toenemende Europeanisering.

Bij het opstellen van de vragenlijst is gebruik gemaakt van Baarda, 'De Goede en Van der Meer-Middelburg: 'Basisboek Open Interviewen' (2000). Met de onderzoekspopulatie is een gestructureerd interview gehouden dat gericht is op de huidige situatie van de organisatie van de gemeente en de redenen hiervoor. Aan de populatie zijn dezelfde, gestructureerde, vragen gesteld met de achterliggende gedachte dat de interviews op deze wijze met elkaar vergeleken kunnen worden.

De bronnen die voor dit instrument gebruikt is, zijn de personen zoals zij genoemd worden bij de populatie (4.3.2). Voor ontsluiting van deze bron is gebruik gemaakt van ondervraging in de vorm van individuele face-to-face interviews.

Onderstaand is een korte uiteenzetting gegeven van de inhoud van de vragen die tijdens de interviews gesteld zijn, de interviewvragen zijn in bijlage 2 opgenomen.

1. *Europaproof*

Dit onderwerp bestaat uit 9 hoofdvragen en een aantal subvragen. Deze vragen zijn gebaseerd op de vragen uit de 'Handreiking Internationale samenwerking en activiteiten van gemeenten, Grenze(n)loze Gemeenten' die - als **checklist** - binnen een gemeente kunnen worden gesteld. De vragen hebben betrekking op de organisatie van de gemeente met betrekking tot het eventuele gevoerde Europees beleid, Europese richtlijnen, verantwoordelijkheden, bestuur, mankracht etc.. Het eventuele gevoerde Europees beleid geeft namelijk inzicht in de organisatie van de gemeente, bijvoorbeeld in hoeverre haar organisatie op de toenemende Europeanisering anticipeert. Het beleid van de gemeente is een uitvloeisel van de strategie van de organisatie waarin procedures etc. vermeld staan, bijvoorbeeld: hoe om te gaan met de toenemende Europeanisering.

2. *De organisatiestructuur*

Dit onderwerp bestaat uit twee vragen met betrekking tot enerzijds de organisatievormen: de bureaucratische- professionele- en projectorganisatie (zie paragraaf 3.2.1) en anderzijds de gehanteerde organisatievormen: diensten- sectorenmodel, gekantelde organisatie, directiemodel, concernmodel en cultuur (zie paragraaf 3.2.3) van de gemeente.

3. Europeanisering van de organisaties (gemeente) in 4 fasen

Prof. Van Schendelen onderscheidt 4 fasen voor de Europeanisering van organisaties, in dit geval de gemeente. Deze vier fasen zijn respectievelijk: informatieverzameling, kennisverzameling en -verrijking, verinnerlijking en inspelen op de kansen van Europa (zie paragraaf 3.4). In dit onderwerp worden deze 4 fasen doorlopen aan de hand van de drie dimensies van Europa: Europese subsidies, Europese wet- en regelgeving en Europese grensoverschrijdende samenwerking (zie paragraaf 3.3). Dit onderwerp bestaat uit 6 hoofdvragen en 9 subvragen.

4. Samenwerkingsverbanden

Dit onderwerp bestaat uit 3 hoofdvragen en een aantal subvragen. Het onderwerp heeft betrekking op de samenwerkingsverbanden die een gemeente kan hebben met bijvoorbeeld de Raad Europese Gemeentelijke Regio's (REGR), Comité van de Regio's en Euregio's (zie paragraaf 2.3.1).

4.3.4 Wijze van analyseren

Met behulp van de verzamelde gegevens kan de huidige situatie van de organisatie van de gemeente in relatie met de toenemende Europeanisering beschreven worden. Met andere woorden: dit zijn de conclusies die getrokken zijn op basis van de analyse, de resultaten en het bestaande materiaal. Het voorafgaande wordt gekoppeld aan het theoretisch kader.

De interviews zijn aan de hand van onderstaande stappen geanalyseerd:

1. Alle interviews zijn opgenomen op een memorecorder. Aan de hand van de memorecorder en de aantekeningen is een scheiding gemaakt van de relevante en niet relevante tekst. De relevante tekst is per vraag van het gestructureerde interview uitgewerkt.
2. Per vraag zijn de kernwoorden opgenomen in een Excel sheet. Op deze wijze was het mogelijk de antwoorden makkelijk met elkaar te vergelijken.
3. Aan de hand van een beschrijving van de kernwoorden in de Excel sheets zijn deze kernwoorden vergeleken. Hierbij is gekeken naar overeenkomsten en verschillen die aan hand van analyse weergegeven worden.
4. Aan de hand van deze analyse worden conclusies getrokken, vervolgens wordt advies gegeven.

Het niet de bedoeling van dit onderzoek om de organisatie van de verschillende gemeenten te beoordelen in de termen van goed of slecht. De bedoeling is om meer zicht te krijgen in de ontwikkel- c.q. verbeterpunten van deze gemeenten ten aanzien van haar organisatie in relatie tot de toenemende Europeanisering. Deze ontwikkel- c.q. verbeterpunten kunnen gesignaleerd worden aan de hand van de antwoorden die gegeven zijn en in de resultaten verwerkt zijn.

5 Analyse

5.1 Inleiding

Zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds aangegeven is, zijn interviews gehouden met verschillende gemeenteambtenaren die inzicht hebben in de organisatie van hun gemeente ten aanzien van Europa. In de onderstaande paragrafen worden dan ook de resultaten en constatering uitteengezet op basis van de gehouden interviews en het theoretisch kader. Deze uiteenzetting geeft inzicht in de probleemstelling van het onderzoek. De onderwerpen die aan bod komen zijn: de betekenis van Europa voor de gemeenten (paragraaf 5.2), de huidige organisatie van de gemeenten ten opzichte van de toenemende Europeanisering (paragraaf 5.3), de oorzaken hiervan (paragraaf 5.4) en hoe de organisatie van de gemeente zich in de toekomst dient te organiseren (paragraaf 5.5).

5.2 De betekenis van Europa

De onderstaande gegevens hebben betrekking op de onderzoeksvraag:

1. *Wat betekent de toenemende Europeanisering voor de organisatie van de gemeente?*

De betekenis van Europa voor de organisatie van de gemeente is in paragraaf 3.5 aan bod gekomen, onder andere aan de hand van de drie dimensies van Europa. Aan de hand van deze dimensies zijn tevens verwachtingen uitgesproken in hoeverre deze dimensies in de organisatie van de gemeente geborgd zouden moeten zijn. Deze verwachtingen zijn hieronder in het kort weergegeven.

Het gemeentebeleid is niet geconformeerd aan de Europese wet- en regelgeving. (1)

De vragen van 'Europaproof' 1.1.c en 1.8 en de vragen van 'Europeanisering van de organisaties in 4 fasen' 3.1.a, 3.2.a en 3.4.a geven inzicht in de bovenstaande verwachting:

- 1.1 Heeft de gemeente een **visie op het eigen Europees beleid** en zijn de speerpunten van dit beleid benoemd? M.a.w. is er een beleidskader waarin:
 - c. De huidige of beoogde Europese activiteiten aansluiten bij het collegeprogramma, gemeenteraadskader, beleidsagenda, e.d.?
- 1.8 Heeft er **toetsing** van het toepassen van het gemeentebeleid van de gemeente **op eventuele strijdigheid met het Europees beleid, richtlijnen en recht** plaatsgehad?
- 3.1 Hoe is bij uw gemeente de informatiestroom rondom de drie dimensies van Europa geregeld?

- a. Europese wet- en regelgeving
- 3.2 Hoe wordt bij uw gemeente de kennis over Europa m.b.t. haar drie dimensies overgebracht aan en gedeeld met uw medewerkers?

- a. Europese wet- en regelgeving

- 3.3 Hoe speelt uw gemeente in op de kansen van Europa m.b.t. haar drie dimensies?

- a. Europese wet- en regelgeving

De informatievoorziening (fase 1) met betrekking tot Europese wet- en regelgeving is bij alle gemeenten in hun organisatie opgenomen, kennisverrijking (fase 2) voor 50% en inspelen op kansen (fase 4) voor 21%. De Europese activiteiten zijn voor 86% niet aangesloten op de gemeenteraadskader, beleidsagenda's etc.. Toetsing van het gemeentebestuur aan het Europees beleid, richtlijnen en recht vindt bij 64% van de gemeenten niet plaats.

Fase 3 is niet meegenomen in deze analyse, omdat fase 3 (verinnerlijking) niet specifiek gemeten is ten aanzien van één van de drie dimensies van Europa. Deze vraag is namelijk in zijn algemeenheid gesteld. De intentie van fase 3 is immers verinnerlijking van Europa in de organisatie van de gemeenten.

Europese wet- en regelgeving geconformeerd.	Fase 1	Fase 2	Fase 4
Aantal	14	7	3
Percentage	100%	50%	21%
Best Practice	Ja	Ja	Ja
Europese activiteiten aangesloten gemeenteraadskader, beleidsagenda's etc.			
		JA	NEE
Aantal		2	12
Percentage		14%	86%
Best Practice		X	
Toetsing gemeentebestuur op eventuele strijdigheid met het Europees beleid, richtlijnen en recht?			
		JA	NEE
Aantal		5	9
Percentage		36%	64%
Best Practice		X	

Tabel 5.2.1

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.2.1 bevestigen.

“Conformereren van gemeentebeleid aan de Europese richtlijnen gebeurt op ad hoc basis bij incidenten of aandachtsgebieden vanuit de overheid.”

“De gemeente is bang strijdig te zijn met de Europese richtlijnen, aangezien ze al een keer op de vingers getikt is i.v.m. de Europese aanbestedingsrichtlijnen.”

“Europese richtlijnen zijn erg beperkend en hierdoor wordt door de gemeente niet aan meegewerkt, zodat de uiteindelijke implementatie van deze Europese richtlijnen geremd wordt.”

“Het toetsen van gemeentebeleid met de Europese richtlijnen geschiedt achteraf via de rechtmatigheidcontrole.”

“De gemeente wacht de Europese wet- en regelgeving af, opdat de Rijksoverheid deze controleert en vertaalt. Tevens wordt gewacht op de VNG die middels modellen invulling geven aan de nieuwe Europese wet- en regelgeving voor de uiteindelijke toepassing ervan, ondanks de al in werking getreden Europese wet- en regelgeving.”

“Incidenteel wordt het gemeentebeleid getoetst, bijv. de Vinex locatie die in verband met de luchtvervuiling in strijd was met de Europese regelgeving, waardoor achteraf het plan bijgesteld moest worden.”

De gemeenten maken onvoldoende gebruik van de Europese subsidies. (2)

De vragen van 'Europeanisering van de organisaties in 4 fasen' 3.1.b, 3.2.b en 3.4.b geven inzicht in de bovenstaande verwachting.

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

b. Europese subsidies

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

b. Europese subsidies

3.4 Hoe speelt uw gemeente in op de kansen van Europa m.b.t. haar drie dimensies?

b. Europese subsidies

De informatievoorziening (fase 1) is bij alle gemeenten in hun organisatie opgenomen, kennisverrijking (fase 2) voor 29% en inspelen op kansen (fase 4) voor 21%.

Fase 3 is niet meegenomen in deze analyse, aangezien fase 3 (verinnerlijking) niet specifiek gemeten is ten aanzien van één van de drie dimensies van Europa. Deze vraag is namelijk in zijn algemeenheid gesteld. De intentie van fase 3 is immers verinnerlijking van Europa in de organisatie van de gemeenten.

Europese subsidies	Fase 1	Fase 2	Fase 4
Aantal	14	5	3
Percentage	100%	29%	21%
Best Practice	Ja	Ja	Ja

Tabel 5.2.2

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.2.2 bevestigen.

“Het aanvragen van subsidies kost tijd en geld en de kans op honorering is klein.”

“Het aanvragen van subsidies is complex en de Provincie heeft aangegeven dat zij de gemeente hierin niet wenst te helpen.”

“Aanvragen van subsidies is pas rendabel vanaf een ton.”

“Het aanvragen van subsidies gebeurt slechts incidenteel en ad hoc.”

“De organisatie m.b.t. Europese subsidies is beperkt omdat bij subsidies een cofinanciering van toepassing is die leidt tot veel regelrompslomp.”

“Binnen de gemeente is onvoldoende kennis aanwezig over Europese subsidies en hierdoor wordt er onvoldoende gebruik van gemaakt.”

“De oriëntatie ten aanzien van Europese subsidies begint langzaam te komen.”

“De beelden die bij subsidies heersen zijn: gebrek aan kansen zien, veel werk en zonder zicht op redelijk resultaat, onbekend maakt onbemind, de gemeente is bezig om deze beelden te doorbreken.”

De gemeenten doen nauwelijks aan Europese samenwerking. (3)

De vraag van ‘Europaproof’ 1.3 en de vragen van ‘Europeanisering van de organisaties in 4 fasen’ 3.1.c, 3.2.c en 3.4.c geven inzicht in de bovenstaande verwachting:

Is het **gemeentebestuur actief betrokken** bij het Europees beleid bijvoorbeeld door het onderhouden van officiële contacten met het desbetreffende Europese bestuur?

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

c. Europese grensoverschrijdende samenwerking

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

c. Europese grensoverschrijdende samenwerking

1.9 Hoe speelt uw gemeente in op de kansen van Europa m.b.t. haar drie dimensies?

c. Europese grensoverschrijdende samenwerking

De informatievoorziening is bij 79% van de gemeenten in hun organisatie opgenomen, kennisverrijking voor 29% en inspelen op kansen voor 14%. Onderhouden van officiële contacten met het Europese bestuur wordt door 93% van de gemeenten niet gedaan.

Fase 3 is niet meegenomen in deze analyse, aangezien fase 3 (verinnerlijking) niet specifiek gemeten is ten aanzien van één van de drie dimensies van Europa. Deze vraag is namelijk in zijn algemeenheid gesteld. De intentie van fase 3 is immers verinnerlijking van Europa in de organisatie van de gemeenten.

Europese grensoverschrijdende samenwerking	Fase 1	Fase 2	Fase 4
Aantal	11	4	2
Percentage	79%	29%	14%
Best Practice	Ja	Ja	Ja
Onderhouden van officiële contacten met het Europese bestuur.			
	JA	NEE	
Aantal	1	13	
Percentage	7%	93%	
Best Practice	X		

Tabel 5.2.3

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.2.3 bevestigen.

<p><i>“Aan grensoverschrijdende samenwerking is eenmalig iets gedaan, maar er wordt niet serieus naar gekeken.”</i></p> <p><i>“Aan grensoverschrijdende samenwerking wordt niks gedaan.”</i></p> <p><i>“De gemeente neemt geen pro-actieve houding aan ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking.”</i></p>
--

De drie dimensies van Europa zijn nauwelijks ingebed in de organisatie van de gemeenten. (4)

De vragen ‘Europeanisering van de organisaties in 4 fasen’ 3.1., 3.2., 3.3 en 3.4 geven inzicht in de bovenstaande verwachting.

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

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

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

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

3.3 Hoe is binnen uw gemeente Europa gewaarborgd met betrekking tot de dagelijkse en lange termijn activiteiten?

3.4 Hoe speelt uw gemeente in op de kansen van Europa m.b.t. haar drie dimensies?

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

De gemeenten hebben de eerste dimensie: 'Europese wet- en regelgeving' ten aanzien van fase 1 voor 100% , fase 2 voor 50% en fase 4 voor 21% in hun organisatie geborgd. De gemeenten hebben de tweede dimensie: 'Europese subsidies' ten aanzien van fase 1 voor 100% , fase 2 voor 36% en fase 4 voor 21% in hun organisatie geborgd. De gemeenten hebben de derde dimensie: 'Europese grensoverschrijdende samenwerking' ten aanzien van fase 1 voor 79% , fase 2 voor 29% en fase 4 voor 14% in hun organisatie geborgd.

Slechts één van de 14 gemeenten (oftewel 7%) geeft aan dat Europa verinnerlijkt is in haar gemeente.

De Best Practice heeft wel alle dimensies volledig in haar organisatie opgenomen middels het doorlopen van de vier fasen van Europeanisering.

	1 Europese wet- en regelgeving	2 Europese subsidies	3 Europese grensoverschrijdende samenwerking
Fase 1	14	14	11
Percentage	100%	100%	79%
Fase 2			
Fase 2	7	5	4
Percentage	50%	36%	29%
Fase 3			
Fase 3	1	1	1
Percentage	7%	7%	7%
Fase 4			
Fase 4	3	3	2
Percentage	21%	21%	14%
Best Practice	X	X	X

Tabel 5.2.4

5.3 De huidige organisatie

De onderstaande analyse heeft betrekking op de onderzoeksvraag:

- 1a. *Hoe is de gemeente momenteel georganiseerd met betrekking tot de toenemende Europeanisering?*

De verwachtingen die in paragraaf 3.5 beschreven werden, zijn hieronder in het kort weergegeven. De analyse zal per verwachting uiteengezet en toegelicht worden.

De organisatie van de gemeenten is onvoldoende Europaproof. (5)

Bij het onderwerp 'Europaproof' worden 22 vragen gesteld, hiervan gaan 20 vragen over het volgende: in hoeverre is de organisatie van de gemeente Europaproof? De vragen 1.4.1 en 1.9 worden buiten beschouwing gelaten in de analyse, aangezien deze vragen gaan over benodigdheden die de gemeenten kunnen helpen met het verbeteren van haar organisatie ten aanzien van Europa.

- 1.1 Heeft de gemeente een **visie op het eigen Europees beleid** en zijn de speerpunten van dit beleid benoemd? M.a.w. is er een beleidskader waarin:
- a. wordt aangegeven wat het motief en doel van het Europees beleid en activiteiten van de gemeente zijn?
 - b. de toegevoegde waarde van Europa en haar richtlijnen voor de kerntaken van het gemeentelijke bestuur en beleid duidelijk wordt?
 - c. de huidige of beoogde Europese activiteiten aansluiten bij het collegeprogramma, gemeenteraadskader, beleidsagenda, e.d.?
 - d. wordt aangegeven welke politiek-bestuurlijke prioriteiten en ambities worden gesteld?
 - e. wordt aangegeven hoe intensief Europees beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd? En door welke instanties dit wordt uitgevoerd en (financieel) beheerd?
 - f. duidelijke en meetbare kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren worden vastgesteld?
 - g. wordt aangegeven wie binnen en buiten de gemeente in Nederland benaderd kan worden omtrent Europese aangelegenheden?
 - h. informatie wordt verschaft over Europese richtlijnen die zowel direct als indirect betrekking heeft op de gemeentelijke organisatie?
- 1.2 Is vastgelegd wie in de gemeente **bestuurlijk primair verantwoordelijk** is voor de ontwikkeling en uitvoering van de Europese richtlijnen van het gemeentelijk beleid?
- 1.3 Is het **gemeentebestuur actief betrokken** bij het Europees beleid, bijvoorbeeld door het onderhouden van officiële contacten met het desbetreffende Europese bestuur?
- 1.4 Krijgt de **gemeenteraad periodiek informatie** over de uitvoering, kosten, resultaten en effecten van de Europese richtlijnen van de gemeente?

- 1.5 Hebben de Europese zaken van lokaalbestuur en beleid ook in de ambtelijke organisatie **(het gemeentelijke apparaat)** een eigen herkenbare plek?
- 1.5.1 Hebben de gemeenteambtenaren voldoende kennis van én ervaring in Europese zaken?
- 1.5.2 Zijn er mogelijkheden tot het volgen van opleidingen, cursussen en trainingen op dit gebied?
- 1.5.3 Is er voldoende deskundigheid in “het lokale veld” om de activiteiten uit te voeren?
- 1.6 Hebben – mede met het oog op het draagvlak – lokale ambtenaren **inspraak en participatie** in de ontwikkeling en uitvoering van Europees lokaal beleid?
- 1.7 Worden **de resultaten** van het Europees beleid en het toepassen van de Europese richtlijnen (bijvoorbeeld op de gemeentelijke website of via lokale en regionale media) **zichtbaar** gemaakt?
- 1.7.1 Vindt er een periodieke **evaluatie** plaats en zo ja, in hoeverre zijn de evaluatieresultaten bepalend voor (aanpassing van) het gevoerde beleid?
- 1.8 Heeft er **toetsing** van het toepassen van het gemeentebestuur van de gemeente **op eventuele strijdigheid met het Europees beleid, richtlijnen en recht** plaatsgehad?

Voor de analyse is een onderverdeling gemaakt in 4 schalen met betrekking tot het aantal ja's dat de gemeenten gegeven hebben op de bovenstaande vragen. Zoals uit tabel 5.3.1 te constateren valt, is slechts de Best Practice Rotterdam Europaproof. De Best Practice scoort echter geen 100%: op de vraag 1.1F scoorde zij 'nee' en op vraag 1.4 'incidenteel'. In het interview werd wel aangegeven dat vanwege het belang dat de bestuurder al dan niet aan Europa hechtte de mate van Europaproofheid per afdeling kon verschillen. Van de 14 geïnterviewde gemeenten is 79% niet Europaproof, 14% gering en slechts 7% redelijk. Geen van de 14 geïnterviewde gemeenten scoorde goed en de organisaties van deze gemeenten zijn dus onvoldoende Europaproof.

	Niet (1-5)*	Gering (6-10)	Redelijk (11-15)	Goed (16-20)	Best Practice Percentage
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	11	2	1	0	
Percentage	79%	14%	7%	0%	
Best Practice				X	90%

Tabel 5.3.1

* Aantal ja's

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.3.1 bevestigen.

“Het woord ‘Europa’ wordt nooit genoemd in de gemeente.”

“De gemeente is nog niet aan Europa toe.”

“Europa staat niet op de agenda”

“De gemeente betreft slechts het lokale bestuur en heeft met internationale zaken niks te maken.”

“Vanwege de moeilijke regels en het ontbreken van een actief op Europa gerichte functionaris is de gemeente niet goed georganiseerd op de toenemende Europeanisering.”

De gemeenten hebben een geringe adviesrol in het Comité van de Regio's. (6)

Bij het onderwerp samenwerkingsverbanden worden 10 vragen gesteld. Van deze vragen geeft vraag 4.2.1 inzicht in de bovenstaande verwachting:

4.2.1 Zo, ja welke relatie onderhoudt uw gemeente met het Comité van de Regio's; welke rol speelt uw gemeente hierin?

Vraag 4.2.1 gaat over de relatie die de gemeente onderhoudt met het Comité van de Regio's en welke rol de gemeente hierin speelt. In tabel 5.3.2 wordt weergegeven hoeveel gemeenten hebben aangegeven dat zij geen adviesrol hebben in het Comité van de Regio's. Geconstateerd wordt dat 100% van de gemeenten geen adviesrol hebben in het Comité van de Regio's, in tegenstelling tot de Best Practice.

	Geen adviesrol
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	14
Percentage	100%
Best Practice	Wel adviesrol

Tabel 5.3.2

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.3.2 bevestigen.

“De desbetreffende afdeling neemt contact op met het Cv/dR ten aanzien van het aanvragen van subsidies.”

“Vanuit het Cv/dR wordt af en toe informatie toegezonden, maar er is geen persoonlijk contact.”

“De gemeente heeft geen actieve maar passieve rol in het Cv/dR. De gemeente neemt hier beperkt deel aan vanwege haar stroperigheid.”

De gemeenten hebben nauwelijks de drie samenwerkingsverbanden in hun organisatie ingebed. (7)

De vragen 4.1.3 (REGR), 4.2.3 (Cv/dR) en 4.3.3 (Euregio's) geven inzicht in hoe de gemeente de drie samenwerkingsverbanden ingebed heeft in haar organisatie.

4.1.3 Hoe heeft uw gemeente dit samenwerkingsverband in uw organisatie georganiseerd?

4.2.3 Hoe heeft uw gemeente dit samenwerkingsverband in uw organisatie georganiseerd?

4.3.3 Zo ja, hoe heeft uw gemeente dit samenwerkingsverband in uw organisatie georganiseerd?

In tabel 5.3.3 is aangegeven bij hoeveel gemeenten de samenwerkingsverbanden de Raad Europese Gemeentelijken Regio's, Comité van de Regio's en Euregio's in haar organisatie zijn ingebed. Geconstateerd kan worden dat de Euregio's het minst zijn ingebed in de organisatie van de gemeenten, namelijk door geen één gemeente, zelfs niet door de Best Practice. De andere twee samenwerkingsverbanden zijn bij 93% van de gemeenten niet ingebed, in tegenstelling tot de Best Practice.

	Raad Europese Gemeentelijken Regio's <i>niet ingebed</i>	Comité van de Regio's <i>niet ingebed</i>	Euregio's <i>niet ingebed</i>
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	13	13	14
Percentage	93%	93%	100%
Best Practice	Wel ingebed	Wel ingebed	Niet ingebed

Tabel 5.3.3

5.4 De oorzaken

De onderstaande analyse heeft betrekking op de onderzoeksvraag:

- 1b. *Welke oorzaken zijn te constateren voor de huidige manier van organiseren van de gemeente op de toenemende Europeanisering?*

De verwachtingen die in paragraaf 3.5 beschreven werden, zijn hieronder in het kort weergegeven. De analyse zal per verwachting uiteengezet en toegelicht worden.

De opeenvolgende organisatievormen bureaucratistische-, professionele- en projectorganisatie hebben invloed op een betere manier van organiseren op de toenemende Europeanisering.(8)

Binnen de gemeenten zijn mengvormen van organisatievormen op haar organisatie van toepassing. In dit onderzoek zal aan de hand van de dominante organisatievorm binnen de gemeentes de verwachting getoetst worden. De vraag 2.1 geeft inzicht in de aanwezige organisatievorm binnen een gemeente en vraag 3.6 geeft aan hoe de gemeenten hun organisatie beoordelen ten opzichte van de toenemende Europeanisering.

- 2.1 Welke van drie onderstaande organisatievormen is van toepassing op uw gemeente en licht toe?

Drie organisatievormen		
<i>Bureaucratische organisatie</i>	<i>Professionele organisatie</i>	<i>Projectorganisatie</i>
Centralisatie: structuur die sterk is gericht op bureaucratistische beheersing en controle.	Decentralisatie: structuur die sterk is gericht op professionele autonomie en vrijheid.	Ad hoc: structuur die sterk gericht is op flexibiliteit en de behoefte van het moment.
Cultuur waarin regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn.	Cultuur waarin formele positie en hiërarchie niet zo belangrijk zijn.	Cultuur waarin betrokkenheid en toewijding belangrijk zijn.
Coördinatie door standaardisatie van werkprocessen.	Coördinatie door standaardisatie van kennis en vaardigheden.	Coördinatie door een stuurgroep.
Gezag berustend op status, positie en hiërarchie: wie de baas is, mag het zeggen.	Gezag berustend op prestaties en vaktechnische deskundigheid: wie het weet, mag het zeggen.	Gezag berustend op de levering van een specifieke bijdrage.
Loyaliteit aan de top.	Loyaliteit aan de professie.	Loyaliteit aan het project.

- 3.6 Hoe beoordeelt u uw gemeente op dit moment ten aanzien van de manier waarop zij zich organiseert op de toenemende europeanisering op een schaal van 1 op 10 (1 is laag en 10 is hoog)?

Één gemeente gaf aan dat binnen haar gemeente zowel de bureaucratische als de professionele organisatievorm dominant in haar organisatie aanwezig is. Deze gemeente zal daarom in beide vormen meegenomen worden, hierdoor staat in het tabel 5.4.1 het aantal van 15 gemeenten vermeld. Geconstateerd wordt dat de professionele organisatievorm met **0,4** verschil beter scoort dan de bureaucratische organisatievorm, zie de gemiddelde score van 4,7 versus 4,3. Over de projectorganisatievorm kan geen uitspraak gedaan worden aangezien deze niet als dominante organisatievorm bij een gemeente opgenomen is. De Best Practice scoort met de door haar gehanteerde professionele organisatievorm hoog.

	Bureaucratische organisatievorm	Professionele organisatievorm	Project organisatievorm
Aantal gemeenten (15 gemeenten)	8	7	0
Gemiddelde score	4,3	4,7	
Best Practice (BP)		X	
Score .BP			8

5.4.1

De opeenvolgende organisatievormen gekantelde, diensten- sectoren, concern en directiemodel hebben invloed op een betere manier van organiseren op de toenemende Europeanisering. (9)

Binnen de gemeenten zijn mengvormen van organisatievormen op haar organisatie van toepassing. In dit onderzoek zal aan de hand van de dominante organisatievorm binnen de gemeenten deze verwachting getoetst worden. De vraag 2.2 geeft inzicht in de aanwezige organisatievormen binnen een gemeente en vraag 3.6 geeft aan hoe de gemeenten haar organisatie beoordelen ten opzichte van de toenemende Europeanisering.

2.2 Welke van de vier onderstaande organisatiemodellen is van toepassing op uw gemeente en licht toe?

<i>Diensten- sectorenmodel</i>	<i>Gekantelde organisatie</i>	<i>Directiemodel</i>	<i>Concernmodel</i>	<i>Cultuur</i>
Verdeling in 3 à 4 diensten, die weer zijn opgebouwd uit afdelingen. Deze houden zich bezig met voorbereiding en uitvoering van het beleid op een min of meer samenhangend geheel van beleidsterreinen.	Voor bewoners en bedrijven herkenbaar perspectief, middels enkele herkenbare loketten (front office) en de organisatie erachter (back office) is voor de buiten wereld niet zichtbaar.	Integrale wijze van voorbereiding, advisering en uitvoering met een relatief kleine directie die rechtsreeks de afdelingshoofden aanstuurt.	Verdeling in concerns die aansluiten op taakvelden van het gemeentelijke bestuur. Die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en uitvoering van beleid, a.d.h.v. zelfbeheer ofwel contractmanagement.	Aandacht gericht op de organisatiecultuur i.p.v. de structuur. Met het accent op de stijl van werken en leidinggeven.

3.6 Hoe beoordeelt u uw gemeente op dit moment ten aanzien van de manier waarop zij zich organiseert op de toenemende europeanisering op een schaal van 1 op 10 (1 is laag en 10 is hoog)?

Bij de 14 gemeenten zijn respectievelijk de diensten- en sectorenmodel (9 maal) en directiemodel (5 maal) als dominante organisatiemodellen in de organisatie van de gemeenten aanwezig. Dit in tegenstelling tot de Best Practice, waarbij de concernmodel van toepassing is. Geconstateerd wordt dat de directiemodel met 0,4 verschil beter scoort dan de diensten- sectorenmodel, zie de gemiddelde score van 4,8 versus 4,4.

	Gekantelde organisatiemodel	Diensten- sectoren organisatiemodel	Concern organisatiemodel	Directie organisatiemodel
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	0	9	0	5
Gemiddelde score	n.v.t.	4,4	n.v.t.	4,8
Best Practice (BP)			X	
Score .BP			8	

Tabel 5.4.2

Grote aandacht voor cultuur binnen een gemeente leidt ertoe dat de fasen van Europeanisering verder doorlopen zullen zijn en de mate van Europaproofheid groter zal zijn. (10)

De bovenstaande verwachting combineert een aantal onderwerpen met elkaar, namelijk cultuur met de fasen van Europeanisering en de mate van Europaproofheid.

Vraag 3.3 geeft inzicht in het aantal gemeenten die de derde fase van Europeanisering: 'verinnerlijking' in hun gemeente hebben opgenomen.

Bij het onderwerp 'Europaproof' worden 22 vragen gesteld, hiervan gaan 20 vragen over het volgende: in hoeverre is de organisatie van de gemeente Europaproof? De vragen 1.4.1 en 1.9 worden buiten beschouwing gelaten in de analyse, aangezien deze vragen gaan over benodigdheden die de gemeenten kunnen helpen met het verbeteren van haar organisatie ten aanzien van Europa. Voor de analyse is een onderverdeling gemaakt in 4 schalen met betrekking tot het aantal ja's de gemeenten gegeven hebben op de 20 gestelde vragen.

De vraag 2.2 geeft er inzicht in of binnen een gemeente aandacht wordt geschonken aan cultuur en vraag 3.6 geeft aan hoe de gemeenten haar organisatie beoordelen ten opzichte van de toenemende Europeanisering.

3.3 Hoe is binnen uw gemeente Europa gewaarborgd met betrekking tot de dagelijkse en lange termijn activiteiten?

1.1 Heeft de gemeente een **visie op het eigen Europees beleid** en zijn de speerpunten van dit beleid benoemd? M.a.w. is er een beleidskader waarin:

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

1.2 Is vastgelegd wie in de gemeente **bestuurlijk primair verantwoordelijk** is voor de ontwikkeling en uitvoering van de Europese richtlijnen van het gemeentelijk beleid?

1.3 Is het **gemeentebestuur actief betrokken** bij het Europees beleid bijvoorbeeld door het onderhouden van officiële contacten met het desbetreffende Europese bestuur?

- 1.9 Krijgt de **gemeenteraad periodiek informatie** over de uitvoering, kosten, resultaten en effecten van de Europese richtlijnen van de gemeente?
- 1.10 Hebben de Europese zaken van lokaalbestuur en beleid ook in de ambtelijke organisatie (**het gemeentelijke apparaat**) een eigen herkenbare plek?
- 1.10.1 Hebben de gemeenteamttenaren voldoende kennis van én ervaring in Europese zaken?
- 1.10.2 Zijn er mogelijkheden tot het volgen van opleidingen, cursussen en trainingen op dit gebied?
- 1.10.3 Is er voldoende deskundigheid in “het lokale veld” om de activiteiten uit te voeren?
- 1.11 Hebben lokale ambtenaren– mede met het oog op draagvlak – **inspraak en participatie** in de ontwikkeling en uitvoering van Europees lokaal beleid?
- 1.12 Worden **de resultaten** van het Europees beleid en het toepassen van de Europese richtlijnen (bijvoorbeeld op de gemeentelijke website of via lokale en regionale media) **zichtbaar** gemaakt?
- 1.12.1 Vindt er een periodieke **evaluatie** plaats en zo ja, in hoeverre zijn de evaluatieresultaten bepalend voor (aanpassing van) het gevoerde beleid?
- 1.13 Heeft er **toetsing** van het toepassen van het gemeentebestuur van de gemeente **op eventuele strijdigheid met het Europees beleid, richtlijnen en recht** plaatsgehad?
- 2.2 Welke van de vier onderstaande organisatiemodellen is van toepassing op uw gemeente en licht toe?

<i>Diensten- sectorenmodel</i>	<i>Gekantelde organisatie</i>	<i>Directiemodel</i>	<i>Concernmodel</i>	<i>Cultuur</i>
Verdeling in 3 à 4 diensten, die weer zijn opgebouwd uit afdelingen. Deze houden zich bezig met voorbereiding en uitvoering van het beleid op een min of meer samenhangend geheel van beleidsterreinen.	Voor bewoners en bedrijven herkenbaar perspectief, middels enkele herkenbare loketten (front office) en de organisatie erachter (back office) is voor de buiten wereld niet zichtbaar.	Integrale wijze van voorbereiding, advisering en uitvoering met een relatief kleine directie die rechtsreeks de afdelingshoofden aanstuurt.	Verdeling in concerns die aansluiten op taakvelden van het gemeentelijke bestuur. Die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en uitvoering van beleid, a.d.h.v. zelfbeheer ofwel contractmanagement.	Aandacht gericht op de organisatiecultuur i.p.v. de structuur. Met het accent op de stijl van werken en leidinggeven.

- 3.6 Hoe beoordeelt u uw gemeente op dit moment ten aanzien van de manier waarop zij zich organiseert op de toenemende europeanisering op een schaal van 1 op 10 (1 is laag en 10 is hoog)?

In tabel 5.4.3 zijn deze 3 onderwerpen dan ook opgenomen. Op basis van de gegevens van de derde fase van Europeanisering kan geconstateerd worden dat 7% van de gemeenten in haar organisatie verinnerlijkt is, evenals de Best Practice Europa.

Van de gemeenten is 79% niet Europaproof, in vergelijking met de Best Practice, die voor 90% wel Europaproof is. Van de 14 gemeenten geeft één gemeente aan dat zij aandacht schenkt aan cultuur in haar manier van organiseren. Deze gemeente is niet Europaproof en komt niet verder dan fase 1 van Europeanisering, dit in tegenstelling met de Best Practice.

Fasen Europeanisering	Fase 3: verinnerlijking				
Aantal gemeenten (14)	1				
Percentage	7%				
Best Practice	Ja				
Europaproofheid	Niet (1-5)*	Gering (6-10)	Redelijk (11-15)	Goed (16-20)	Best Practice Percentage
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	11	2	1	0	
Percentage	79%	14%	7%	0%	
Best Practice				X	90%
	Aandacht voor cultuur				
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	1				
Fase van Europeanisering	Fase 1				
Mate van Europaproofheid	Niet				
Percentage	7%				
Best Practice	Ja				

Tabel 5.4.3

* Aantal ja's.

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.4.3 bevestigen.

“Binnen de gemeente is er geen Europa-cultuur.”

“Europa is geen integraal onderdeel binnen de organisatie van de gemeente.”

“Europa is niet in de organisatie van de gemeente verankerd.”

De gemeenten ervaren de toenemende Europeanisering als “ver van m’n bedshow” en zijn hierdoor onvoldoende Europaproof. (11)

De vraag 3.5 van het onderdeel ‘de fasen van Europeanisering’ gaat over de oorzaken die er volgens de gemeenten zijn, waarom zij zo georganiseerd zijn op de toenemende Europeanisering.

3.5 Wat is volgens u de reden dat uw organisatie ten aanzien van Europa en haar drie dimensies georganiseerd is zoals u zojuist omschreven heeft?

Door 50% van de gemeenten wordt aangegeven dat een oorzaak hiervan is dat zij Europa als “ver van m’n bedshow” ervaren. De Best Practice deelt de oorzaak van “ver van m’n bedshow” niet met deze gemeenten.

	Ervaring “ver van m’n bedshow”
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	7
Percentage	50%
Best Practice	Nee

Tabel 5.4.4

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen, die de uitkomsten van tabel 5.4.4 bevestigen.

“Europa is breed en ver weg.”

“De wethouders zijn erg lokaal gericht en ervaren Europa als erg ver weg.”

“Europa staat nog te ver van de gemeenten af en het is niet haar core business.”

De gemeenten geven onvoldoende prioriteit aan de toenemende Europeanisering en zijn hierdoor onvoldoende Europaproef. (12)

De vraag 3.5 van het onderdeel ‘de fasen van Europeanisering’ gaat over de oorzaken die er volgens de gemeenten zijn, waarom zij zo georganiseerd zijn op de toenemende Europeanisering.

1.10 Wat is volgens u de reden dat uw organisatie ten aanzien van Europa en haar drie dimensies georganiseerd is zoals u zojuist omschreven heeft?

Door 43% van de gemeenten wordt aangegeven dat een oorzaak hiervan is dat zij Europa niet als prioriteit ervaren. Dit is niet het geval bij De Best Practice: aangegeven werd dat Bram Peper in zijn ambtsperiode als burgemeester al een visie had over het belang en noodzaak van Europa.

	Ervaring geen prioriteit
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	6
Percentage	43%
Best Practice	Nee

Tabel 5.4.5

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.4.5 bevestigen.

“Aan Europa wordt nog te weinig belang gehecht.”

“Gemeenten worden in de praktijk weinig met Europa geconfronteerd.”

“De gemeente geeft geen prioriteit aan Europa omdat het lokale gemeentebestuur anders besloten heeft.”

“Blijkbaar vindt de gemeente Europa niet zo van belang door het ontbreken van de noodzaak en politieke wens, anders was er wel prioriteit aangegeven.”

Ander oorzaken die door de gemeenten aangegeven worden, waarom haar gemeenten onvoldoende georganiseerd is op de toenemende Europeanisering, zijn:

Reden	Aantal gemeenten	Percentage
Ontbreken noodzaak en belang	11	79%
Kleine gemeente met beperkte faciliteiten	5	36%

5.5 De toekomstige organisatie

De onderstaande resultaten en constatering hebben betrekking op de onderzoeksvraag:

1c. *Hoe kan de gemeente zich in de toekomst organiseren om succesvol met het proces van Europeanisering om te gaan?*

De verwachtingen die in paragraaf 3.5 beschreven werden, zijn hieronder in het kort weergegeven. De analyse zal per verwachting uiteengezet en toegelicht worden.

Een succesvolle gemeente heeft in haar organisatie de 4 fasen van Europeanisering op alle 3 de dimensies van Europa opgenomen. (13)

De vragen 3.1 t/m 3.4 geven inzicht in de 4 fasen van Europeanisering die binnen een gemeente doorlopen en geborgd zijn. Vraag 3.6 geeft aan hoe de gemeenten hun organisatie beoordelen ten opzichte van de toenemende Europeanisering.

- 3.1 Hoe is bij uw gemeente de informatiestroom rondom de drie dimensies van Europa geregeld?
- a. Europese wet- en regelgeving
 - b. Europese subsidies
 - c. Europese grensoverschrijdende samenwerking
- 3.2 Hoe wordt bij uw gemeente de kennis over Europa m.b.t. haar drie dimensies overgebracht aan en gedeeld met uw medewerkers?
- a. Europese wet- en regelgeving
 - b. Europese subsidies
 - c. Europese grensoverschrijdende samenwerking
- 3.3 Hoe is binnen uw gemeente Europa gewaarborgd met betrekking tot de dagelijkse en lange termijn activiteiten?
- 3.4 Hoe speelt uw gemeente in op de kansen van Europa m.b.t. haar drie dimensies?
- a. Europese wet- en regelgeving
 - b. Europese subsidies
 - c. Europese grensoverschrijdende samenwerking
- 3.6 Hoe beoordeelt u uw gemeente op dit moment ten aanzien van de manier waarop zij zich organiseert op de toenemende europeanisering op een schaal van 1 op 10 (1 is laag en 10 is hoog)?

In tabel 5.5.1 is weergegeven in hoeverre de gemeenten succesvol inspelen op de toenemende Europeanisering ten aanzien van de drie dimensies van Europa. Alle gemeenten hebben fase 1 (verzamelen van informatie) doorlopen ten aanzien van dimensie 1 en 2. Dimensie 3 is bij deze fase slechts bij 79% van de gemeente opgenomen. Het aantal gemeenten die fase 2 hebben doorlopen met betrekking tot de 3 dimensies is als volgt: 1^{ste} dimensie 7 gemeenten, 2^{de} dimensie 5 gemeenten en de 3^{de} dimensie 4 gemeenten.

Slechts 1 (ofwel 7%) gemeente heeft fase 3: 'verinnerlijking' met betrekking tot de 3 dimensies doorlopen. Het aantal gemeenten die fase 4 hebben doorlopen met betrekking tot de 3 dimensies is als volgt: 1^{ste} en 2^{de} dimensie 3 gemeenten en de 3^{de} dimensie 2 gemeenten.

De gemiddelde score die de gemeenten zichzelf geven voor hun organisatie op de toenemende Europeanisering is een 4,5. Bij de Best Practice zijn de drie dimensies van Europa in de vier fasen van Europeanisering in haar organisatie opgenomen en zij beoordeelt haar organisatie met een 8.

	1 Europese wet- en regelgeving	2 Europese subsidies	3 Europese grensoverschrijdende samenwerking
Fase 1	14	14	11
Percentage	100%	100%	79%
Fase 2	7	5	4
Percentage	50%	36%	29%
Fase 3	1	1	1
Percentage	7%	7%	7%
Fase 4	3	3	2
Percentage	21%	21%	14%
Gemiddelde score	4,5		
Best Practice	X	X	X

Tabel 5.5.1

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.5.1 bevestigen.

“Door te weinig kennis over Europa en de mogelijkheden die zij de gemeente kan bieden speelt de gemeente niet in op de kansen van Europa.”

“De faciliteiten die de gemeente heeft zijn niet gestructureerd, maar op eigen initiatief.”

“Informatie over Europa is er, maar niemand weet dit en niemand weet precies hoe zij met Europa om dient te gaan.”

“Passief wordt alle informatie omtrent Europa ontvangen.”

“De informatiestroom kan beter, de informatie over Europa die betrekking heeft op de gemeente dient door Brussel, Nationale overheid en VNG beter verstrekt te worden.”

“Het volgen van cursussen, trainingen in het kader van het vergroten van de kennis over Europa is slechts theoretisch van aard; in de praktijk wordt hier niks mee gedaan.”

Regionalisering als mogelijkheid voor kleinere gemeenten om zich beter te organiseren op de toenemende Europeanisering. (14)

De vraag 3.5 geeft inzicht de reden waarom gemeenten minder goed georganiseerd zijn met betrekking tot de toenemende Europeanisering en vraag 3.6 geeft aan hoe de gemeenten hun organisatie beoordelen ten opzichte van de toenemende Europeanisering.

3.5 Wat is volgens u de reden dat uw organisatie ten aanzien van Europa en haar drie dimensies georganiseerd is zoals u zojuist omschreven heeft?

3.6 Hoe beoordeelt u uw gemeente op dit moment ten aanzien van de manier waarop zij zich organiseert op de toenemende europeanisering op een schaal van 1 op 10 (1 is laag en 10 is hoog)?

De gemeenten noemen onder andere de kleinheid van hun gemeente en de beperkte faciliteiten als reden dat hun gemeente onvoldoende georganiseerd is op de toenemende Europeanisering. In tabel 5.5.2 is aangegeven dat 36% van de gemeenten dit zo ervaren. Zoals ook in tabel 5.5.1 te zien is beoordelen de gemeenten hun organisatie met een 4,5.

	Kleine gemeente met weinig faciliteiten
Aantal gemeenten (14 gemeenten)	5
Percentage	36%
Gemiddelde score	4,5

Tabel 5.5.2

In de onderstaande kolom zijn enkele citaten uit de gehouden interviews opgenomen die de uitkomsten van tabel 5.5.2 bevestigen.

“De 10 gemeenten in het Westelijk Noord-Brabant hebben geconcludeerd dat de EU te beperkt in de gemeenten opgenomen is, waarbij de Provincie niet wil meewerken en de VNG achter de feiten aanloopt. Deze gemeenten hebben hierdoor besloten om gezamenlijk invulling te geven aan de toenemende Europeanisering.”

“Binnen de regio is er een EU-medewerker aangesteld die verantwoordelijk is voor het uitzetten van een netwerk en lobbyen ten aanzien van Europese aangelegenheden in het belang van de regio. De toegevoegde waarde van deze functie heeft tijd nodig en dit had de college niet, aangezien zij voor 4 jaar zijn aangesteld en direct resultaat willen zien. Deze functie is dan ook helaas opgeheven.”

“De gemeente heeft te kampen met een kennishiaat t.a.v. Europa en zij probeert middels regionale samenwerking dit probleem te compenseren.”

“De werkbelasting die door de lokale gemeentebestuur op de uitvoering van de werkzaamheden van de ambtenaren wordt gelegd, biedt geen ruimte voor andere ontwikkelingen; waaronder het inspelen op de toenemende Europeanisering.”

“De kleine schaal van de kleine gemeente en haar activiteiten leiden niet tot het kijken over de grenzen. De noodzaak is er niet qua problemen of activiteiten; de gemeente grenst nergens aan. Het belang is er niet, maar het besef wordt steeds groter dat er meer raakvlakken zijn en hierdoor wordt langzaam de ontwikkeling gestart van over de grenzen kijken. Europa kan wat betekenen qua veiligheid, welvaart en welzijn en hierdoor gaat langzaam een belang ontstaan.”

“Bij een gemeente die groter is dan 100.000 burgers dient een aparte Europese formatie aangesteld te worden, bij een kleinere gemeente dient deze formatie regionaal plaats te vinden.”

“De producten en diensten binnen een kleine gemeente zijn zeer divers en ze moeten van veel markten thuis zijn met beperkte faciliteiten en mankracht. De gemeente maakt hierdoor keuzen aan de hand van de criteria op welke terreinen zij het meeste risico lopen en Europa wordt minder risicovol geacht.”

6 Conclusies

6.1 Inleiding

De conclusies zijn gebaseerd op de resultaten en constatering in het vorige hoofdstuk en dienen antwoord te geven op de onderzoeksvragen van het onderzoek. De conclusies geven inzicht in de organisatie van de gemeenten ten opzichte van Europa. De onderwerpen die aan bod komen zijn: de betekenis van Europa voor de gemeenten (paragraaf 6.2), de huidige organisatie van de gemeenten ten opzichte van de toenemende Europeanisering (paragraaf 6.3), de oorzaken hiervan (paragraaf 6.4), hoe de organisatie van de gemeente zich in de toekomst dient te organiseren (paragraaf 6.5) en algemene conclusies (paragraaf 6.6).

6.2 De betekenis van Europa

De onderstaande conclusies geven antwoord op de onderzoeksvraag 1. *Wat betekent de toenemende Europeanisering voor de organisatie van de gemeente?* De conclusies geven tevens antwoord op de verwachtingen die in paragraaf 4.2 beschreven zijn.

In de hoofdstukken 2 en 3 is de betekenis van Europa voor de organisatie van de gemeente uitgebreid weergegeven. De conclusie die getrokken kan worden op basis van deze hoofdstukken is dat de betekenis van Europa voor de organisatie van de gemeente toeneemt. De betekenis neemt zowel in de waarborging van de Europese richtlijnen in de organisatie van het gemeentebeleid toe als in het uiteindelijk tot uitvoering brengen van het Europees beleid richting de burgers van Europa.

Geconcludeerd kan worden dat binnen de organisatie van de gemeente de Europese wet- en regelgeving het best gewaarborgd is, gevolgd door de Europese subsidies en dan de Europese grensoverschrijdende samenwerking. Hoewel de dimensie 'Europese wet- en regelgeving' het best georganiseerd is in de gemeente kan niet geconcludeerd worden dat de wet- en regelgeving volledig geïnternaliseerd is in de gemeentelijke organisatie. De **eerste verwachting** dat het gemeentebeleid zich niet volledig geconformeerd heeft aan de Europese wet- en regelgeving, klopt dan ook. Hetzelfde kan geconcludeerd worden voor de **tweede** en **derde verwachting**. Een logische gevolgtrekking van deze conclusies is dat de laatste twee dimensies nog minder in de organisatie opgenomen zijn dan de eerste. Op basis van de voorafgaande verwachtingen kan geconcludeerd worden dat, doordat de drie dimensies van Europa onvoldoende in de organisatie van de gemeente gewaarborgd zijn, de **vierde verwachting** ook klopt

6.3. De huidige organisatie

De onderstaande conclusies geven antwoord op de onderzoeksvraag 1a. *Hoe is de gemeente momenteel georganiseerd met betrekking tot de toenemende Europeanisering?* De conclusies geven tevens antwoord op de verwachtingen die in paragraaf 4.2 beschreven zijn.

Geconcludeerd wordt dat de gemeenten niet beschikken over een Europees beleid of een integraal Europees beleid met uitzondering van één gemeente en de 'Best Practice' Rotterdam. Met name bij de kleine gemeenten heerst er een interne focus, waarbij de 4^{de} bestuurslaag Europa nauwelijks aan de orde komt. Bij deze gemeenten is de kennis onder de ambtenaren over Europa zeer beperkt. Het volgen van cursussen is in theorie mogelijk maar in praktijk wordt hier zeer beperkt invulling aangegeven. Bij de meeste gemeenten is niemand verantwoordelijk voor Europa; het is niet opgenomen in de portefeuille van de burgemeester of wethouders. Contacten met Europa worden nauwelijks onderhouden en/of gelegd. De toetsing van het gemeentebeleid op eventuele strijdigheid met het Europees beleid geschiedt nog marginaal en niet structureel. De nationale overheid is echter met een landelijke actie bezig om te controleren of de gemeenten haar gemeentebeleid hebben afgestemd op de Europese richtlijnen. Door deze actie zijn de gemeenten zich wel meer bewust geworden van de noodzaak hier meer haar aandacht aan te besteden, maar dit staat nog volledig in de kinderschoenen. De gemeenten vinden echter niet dat er een aparte commissie voor Europa aangesteld hoeft te worden. Zij vinden namelijk over het algemeen dat Europa opgenomen dient te worden als integraal onderdeel in het gemeentebeleid of dat het in de reeds bestaande commissie opgenomen dient te worden. Over het algemeen zijn zij de menig toegedaan dat wanneer de gemeente goed op de toenemende Europeanisering wenst in te spelen, de gemeente met name dient te beschikken over extra personeelsbezetting en een informatiesysteem.

Op basis van de resultaten en constatering in het vorige hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat zowel de gemeenten in West Brabant als de gemeente rondom Dordrecht niet Europaproof zijn, zoals in de **vijfde verwachting** aangegeven is. Het onderwerp Europa komt in de gemeente nauwelijks aan bod en het reageren op Europa is reactief en incidenteel van aard. De 'Best Practice' Rotterdam is Europaproof zoals van een 'Best Practice' verwacht mag worden. Het mate van Europaproofheid is echter verschillend per afdeling binnen de gemeente Rotterdam. De score die de gemeenten zichzelf geven voor hun organisatie in relatie met Europa bevestigt deze conclusie nogmaals een 4,5.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste gemeenten enigszins bekend zijn met de Raad Europese Gemeente Regio's (REGR). Helaas blijft het slechts bij deze bekendheid. De gemeenten zijn met name aangesloten bij de VNG (de gemeenten zijn niet verplicht om hierbij aangesloten te zijn). De ervaring die de gemeenten hebben met de REGR zijn niet positief, dit vanwege de geringe en niet praktijkgerichte informatieverstrekking.

Het Comité van de Regio's is bij de helft van de gemeenten bekend en bij de andere helft niet. Bij de helft die bekend is met het Comité van de Regio's (Cv/dR) is echter geen sprake van een samenwerkingsverband. Geconcludeerd wordt dat een samenwerkingsverband met het Comité van de Regio's niet is opgenomen in de organisatie van de gemeenten. Geen van de gemeenten hebben een adviesrol in het Comité van de Regio's. De **zesde verwachting** komt hierdoor overeen met de uitkomst van het onderzoek. De Best Practice heeft wel een adviesrol in het Comité van de Regio's, maar levert hier geen actieve bijdrage aan.

De Euregio's zijn het minst bekend bij de gemeenten en zijn niet in hun organisatie geïmplementeerd. Geconcludeerd kan worden dat het samenwerkingsverband Euregio's niet opgenomen is in de organisatie van de gemeenten.

Naast de gevraagde samenwerkingsverbanden zijn bij de diverse gemeenten ook nog andere samenwerkingsverbanden van toepassing: Belgische en Nederlandse Grensoverleg (BENEGO), de Benelux samenwerking, jumelage (vriendschapsbanden met buitenlandse gemeenten) etc.. Aan deze samenwerkingsverbanden nemen de gemeenten opvallend actiever deel dan aan de drie onderzochte samenwerkingsverbanden.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente over het algemeen zeer beperkt samenwerkt met de officiële toegewezen samenwerkingsverbanden. De **zevende verwachting** sluit aan bij de uitkomst van het onderzoek: de drie samenwerkingsverbanden zijn onvoldoende in de organisatie van de gemeenten ingebed.

De grotere gemeenten hechten veel belang aan een goed netwerk om aan de hand hiervan invulling te geven aan de toenemende Europeanisering. De kleinere gemeenten maken gebruik van de nabij gelegen gemeenten om gezamenlijk te anticiperen op de toenemende Europeanisering.

De verwachting die in paragraaf 4.2 uitgesproken is ten aanzien van de Europaproofheid en haar deelname aan de samenwerkingsverbanden komt dus overeen met de uitkomst van het onderzoek.

6.4 De oorzaken

De ene gemeente zou ten aanzien van de toenemende Europeanisering beter georganiseerd zijn dan de andere. Dit heeft volgens de onderzoeker te maken met de organisatievormen en/of organisatie modellen die binnen de gemeente gehanteerd worden.

Geconcludeerd kan worden dat bureaucratie binnen de gemeente over het algemeen een van de meest gebruikte organisatievormen is. Daarnaast komt de professionele organisatievorm geregeld voor. De projectorganisatievorm komt niet op zichzelf voor, maar in relatie met de bureaucratische en professionele organisatievormen. Bij sommige gemeenten zijn alle drie de organisatievormen in hun gemeente opgenomen. Geconcludeerd kan worden dat er diverse organisatievormen binnen de gemeente van toepassing zijn. Het zwaartepunt ligt bij de bureaucratische of bij de professionele organisatievorm.

Wat betreft het organisatiemodel wordt binnen de gemeenten voornamelijk het diensten-sectorenmodel gebruikt. Het directiemodel is daarnaast een veelvuldig gehanteerd model. Het gekantelde organisatiemodel beweegt zich binnen deze twee organisatiemodellen; het staat als organisatiemodel dus niet op zichzelf.

Ook bij de organisatiemodellen kan geconcludeerd worden dat er binnen de gemeente diverse modellen van toepassing zijn. Een zwaartepunt ligt bij één organisatiemodel dat elementen van andere organisatiemodellen in zich opneemt.

De theorie geeft aan dat werkelijke veranderingen binnen de organisatie gerealiseerd kunnen worden middels de organisatiecultuur en niet zozeer middels de organisatiestructuur. Des te opvallender is het daarom dat slechts een gemeente deze organisatiecultuur als een wezenlijk onderdeel van haar organisatie benoemt.

Er kan geen direct verband gelegd worden tussen de mate van Europroofheid en de door de gemeente gehanteerde organisatiemodel en –vorm; dit vanwege de veelvuldigheid aan aanwezige organisatievormen en organisatiemodellen. Desondanks wordt op basis van de uitkomst van verwachting 8 en 9 (zie paragraaf 5.4) geconcludeerd dat de gemeente die de professionele organisatievorm aan de hand van het directiemodel toepast, het best georganiseerd zal zijn op de toenemende Europeanisering.

De redenen die de gemeenten aangeven met betrekking tot de onderontwikkeling van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van Europa, hebben met name te maken met het ontbreken van een noodzaak en belang. De meeste gemeenten ervaren namelijk een geringe noodzaak of gering belang om in haar organisatie de vierde dimensie Europa op te nemen. De onderzochte gemeenten zijn over het algemeen kleine gemeenten die van alle markten thuis moeten zijn. Van overheidswege krijgen zij steeds meer taken en verantwoordelijkheden toebedeeld. In relatie met minder faciliteiten vanwege bezuinigingen wordt het inspelen op de toenemende Europeanisering gecompliceerder. De prioriteiten van de gemeente liggen immers bij de interne zaken en dagelijkse activiteiten. Europa is voor deze gemeenten een “ver van m’n bedshow” :een complex, onbekend en onbemind gebeuren. Deze oorzaken corresponderen met de oorzaken die in de verwachting weergegeven zijn.

Ten aanzien van subsidies wordt aangegeven dat het aanvragen hiervan zeer complex en bureaucratisch is. De velen manuren die hieraan gespendeerd dienen te worden, staan in geen verhouding tot de minieme slaagkans; dit weerhoudt de gemeenten ervan hier gebruik van te maken. Bij een subsidiebedrag onder €100.000,- wordt al aangegeven dat het niet rendabel is om de subsidie aan te vragen. Het bestuur is over het algemeen ook nog niet op Europa georiënteerd of überhaupt met Europa bezig. Geconcludeerd kan worden dat de organisatie van de gemeenten met name intern gericht is. De gemeente is voornamelijk bezig zorg te dragen voor het faciliteren van de burger in haar leefomgeving: het aanleggen van fietspaden, vuilnisophalen etc.. Deze interne focus wordt tevens versterkt door de bezuinigingen en de verhoging van de werkzaamheden die door de overheid opgelegd worden.

Dit geeft de gemeente nog minder ruimte om op de toenemende Europeanisering te kunnen anticiperen evenals andere belangrijke ontwikkelingen. Daarnaast door het uitblijven van de financiële (in relatie met de EU subsidies) en politieke (vanuit de EU of nationaal opgelegd) noodzaak en het gemeentebestuur die weinig waarde hecht aan Europa, zal Europa binnen de organisatie van de gemeenten onderbelicht blijven.

De verwachting die in paragraaf 4.2 uitgesproken is ten aanzien van de oorzaken komen dus deels overeen met de uitkomst van het onderzoek. De aangegeven oorzaken zoals onvoldoende prioriteit (**verwachting 12**) en te “ver van m'n bedshow” (**verwachting 11**) zijn ook door de gemeenten aangegeven als oorzaken. **Verwachting 8**: 'De organisatievormen projectorganisatie, professionele organisatie en bureaucratische organisatie zijn respectievelijk van beter tot minder goed georganiseerd' kan onderstreept worden met een klein verschil. Over de projectorganisatie kan, vanwege het ontbreken hiervan binnen een gemeente, geen uitspraak worden gedaan.

Verwachting 9 komt overeen met de uitkomst van verwachting 8, namelijk dat het directiemodel met betrekking tot de toenemende Europeanisering met een klein verschil beter georganiseerd is dan de daaraan voorafgaande andere organisatievormen.

6.5 De toekomstige organisatie

De fase '**informatieverzameling**' blijkt redelijk voorzien van faciliteiten binnen de diverse gemeenten. Deze faciliteiten zijn echter niet zozeer op Europa geïntereerd dan wel op de algemene informatievoorziening binnen de gemeente. De verzameling van informatie omtrent Europa geschiedt binnen de gemeenten niet pro-actief en de informatie die de gemeenten ontvangen ervaren zij als achterhaald en te beperkt. Zo komt de VNG vaak pas met praktische informatie wanneer de gemeente een nieuwe Europese regeling reeds geïmplementeerd heeft. Een ander voorbeeld is de nieuwsbrief in het kader van de Europese Grondwet die VNG pas twee dagen voor het referendum aan de gemeenten verstuurd.

Geconcludeerd kan worden dat de faciliteiten voor informatievoorziening beschikbaar zijn, maar nog niet volledig aansluiten op het onderwerp Europa. De faciliteiten hebben betrekking op de drie dimensies van Europa, waarbij de dimensie grensoverschrijdende samenwerking het meest onderbelicht is.

Ten aanzien van de 2^{de} fase: '**kennisverzameling en kennisverrijking**' kan geconcludeerd worden dat de faciliteiten aanwezig zijn: afdelingsoverleggen, werkgroepen, cursussen, trainingen etc.. In de praktijk wordt hier echter wederom weinig gebruik van gemaakt. Geconcludeerd wordt dat kennisverzameling en kennisverrijking beter in de gemeenten georganiseerd en gewaarborgd moeten worden. Deze faciliteiten hebben betrekking op de drie dimensies van Europa.

Bij de voorgaande fasen zijn faciliteiten opgenomen die nog beter in de organisatie ontwikkeld en opgenomen dienen te worden. De conclusie is hierdoor dat slechts een enkele gemeente voldoet aan de derde fase verinnerlijking en dat deze derde fase: **'verinnerlijking in de organisatie'** nog ontwikkeld dient te worden.

De laatste fase: **'inspelen op kansen in Europa'** is niet in de organisatie van de gemeenten opgenomen aangezien de voorgaande fasen bij de gemeenten niet doorlopen zijn. Van Schendelen stelt namelijk dat de fasen op elkaar volgen; wanneer aan de voorgaande fasen niet voldaan is, kan van de daaropvolgende fase geen sprake zijn. Geconcludeerd wordt dat de gemeenten niet inspelen op de kansen met betrekking tot de drie dimensies van Europa.

De gemeenten hebben zich niet succesvol georganiseerd op de toenemende Europeanisering, zoals verwacht (**verwachting 13**). De meeste gemeenten blijven steken bij de fasen 1 en 2 en zelfs deze fasen zijn niet volledig in hun organisatie opgenomen. Hoewel informatie aanwezig is, zijn de meeste ambtenaren zich hier niet van bewust en ze gebruiken deze informatievoorzieningen hierdoor beperkt. De faciliteiten voor kennisverrijking zijn enigszins aanwezig, maar overleg over Europa wordt nauwelijks gevoerd en cursussen met betrekking tot Europa zijn nog nauwelijks ontwikkeld.

In het onderzoek wordt door velen gemeenten aangegeven dat zij middels het regionaal organiseren van Europa beter op de toenemende Europeanisering kunnen inspelen en dus Europa beter in hun organisatie kunnen borgen. Deze conclusie onderstreept **verwachting 14**, waarin aangegeven wordt dat regionalisering een doeltreffende manier is voor gemeenten om zich succesvol te organiseren op de toenemende Europeanisering.

6.6 Algemene conclusie

De onderstaande conclusies zullen weergegeven worden op basis van enerzijds de rol van de nationale overheid en anderzijds de rol van de gemeenten, om zodoende een volledig beeld te schetsen ten aanzien van de waarborging van Europa in de organisatie van de gemeente. De conclusies gaan in op de redenen waarom de organisatie van de gemeente nog onvoldoende georganiseerd is op de toenemende Europeanisering.

Hoewel de gemeente de uitvoering van een aantal richtlijnen voor haar rekening neemt, blijft de overheid de eindverantwoordelijke voor de uitvoering van de Europese richtlijnen. Geconcludeerd wordt dat de nationale overheid zelf ook de toenemende Europeanisering onvoldoende prioriteit heeft gegeven en hierdoor onvoldoende als voorbeeldfunctie heeft gefungeerd voor de gemeente. De nationale overheid heeft daarnaast de gemeente onvoldoende begeleid en gewezen op de toenemende Europeanisering. De gemeente heeft vanuit de nationale overheid de noodzaak en het belang niet ervaren om Europa in haar organisatie op te nemen. Tevens heeft de nationale overheid onvoldoende voorzien in faciliteiten die de gemeenten de mogelijkheid geven om zich te organiseren.

Vanwege de steeds verdergaande bezuinigingen krijgen de gemeenten er echter steeds meer taken bij zonder voldoende toegang tot de daarvoor benodigde faciliteiten.

Naast de rol van de nationale overheid heeft de gemeente de belangrijke taak om zelf haar verantwoordelijkheid te nemen en aldus de toenemende Europeanisering in haar organisatie te integreren als vierde dimensie. Het bestuur vervult hier een bepalende en leidende rol. Ter illustratie (zie paragraaf 5.4: verwachting 12): de voormalige burgemeester van Rotterdam, Bram Peper, zag de noodzaak en het belang van Europa in. Zijn visie werd opgenomen in de organisatie van de gemeente Rotterdam, die tevens als 'Best Practice' in dit onderzoek is opgenomen. Een andere factor die invloed heeft op de mate waarin een gemeente in relatie met Europa georganiseerd is, is de schaalgrootte van de gemeente. Ook het door de gemeente ervaren belang en/of noodzaak van de toenemende Europeanisering heeft hier invloed op. Hoe kleiner de gemeente hoe minder men het belang of de noodzaak inziet van het opnemen van Europa in haar organisatie. In de organisatie van de grotere gemeenten, zoals Rotterdam en Dordrecht, is Europa wel duidelijk als integraal onderdeel opgenomen. Hierbij wordt aangegeven dat zij de noodzaak en het belang van Europa duidelijk inzien en ervaren. De kleinere gemeenten, **ongeacht of zij gelegen zijn naast een grens**, zijn met name intern gericht en zij geven ook aan dat hun beperkte schaalgrootte en de bijbehorende faciliteiten hen onvoldoende stimuleert om buiten hun gemeenten te kijken en hun organisatie hierop in te richten. De kleinere gemeenten nemen dan ook weinig initiatief om toenemende Europeanisering in hun organisatie op te nemen. Redenen die zij hierbij aangeven zijn dat Europa nog te ver weg staat ('ver van m'n bedshow'), het ontbreken van een noodzaak en/ of belang, het principe 'onbekend maakt onbemind' en de omslachtige (bureaucratische) complexiteit van de gevolgen die de toenemende Europeanisering met zich meebrengt.

Kortom, de onderzochte gemeenten zijn over het algemeen nauwelijks ingericht op de toenemende Europeanisering en hebben hiervoor verschillende redenen. Het theoretisch kader heeft echter uitgewezen zelf dat Europa een steeds dominantere plaats inneemt in de organisatie van de gemeente; de gemeenten erkennen dit.

7 Advies

7.1 Inleiding

Zoals eerder aangegeven in de literatuur zal geen gemeente kunnen ontkomen aan de toenemende Europeanisering. In de volgende paragraaf volgt een drietal adviezen over de wijzen waarop de gemeenten zich kunnen organiseren met betrekking tot de Europeanisering.

7.2 De manier van organiseren

Een advies is dat de gemeente Europa opneemt in haar organisatie. Europa zou dan gezien worden als de vierde dimensie binnen de bestuurlijke organisatie: lokaal, provinciaal, nationaal en de Europese dimensie. De gemeente kan Europa waarborgen middels de implementatie van de 4 fasen die Van Schendelen onderscheidt (zie paragraaf 3.4). De gemeente dient hierin gefaciliteerd en begeleid te worden door de nationale overheid. Dit aangezien zij enerzijds de eindverantwoordelijke is voor de Europese Commissie en anderzijds een voorbeeldfunctie dient te geven. Dit faciliteren en begeleiden is met name nodig om de gemeente de toenemende Europeanisering in haar organisatie te laten integreren.

De gemeente Rotterdam heeft het OBR aangesteld voor het zorgdragen van Europese aangelegenheden. Gezien de complexiteit en omvang van Europa en de beperkte faciliteiten van de kleinere gemeenten, zouden deze gemeenten zich overkoepelend kunnen samenvoegen op regionaal of provinciaal niveau. Dit overkoepelend orgaan kan deze gemeenten assisteren en faciliteren bij de implementatie van de 4 fasen van Europeanisering. Een afdeling Europese aangelegenheden heeft verschillende voordelen. Zo zal de kennisverrijking over Europa groter zijn vanwege de synergie van de verschillende gemeenten. Daarnaast kunnen de gemeenten ook beter op de kansen van Europeanisering inspelen. Voorstellen vanuit regionaal niveau of provinciaal niveau hebben namelijk bij de Europese Commissie een hogere slaagkans, omdat de achterban hiervan groter is.

Een laatste advies is dat er meer onderzoek naar dit onderwerp verricht dient te worden. Zoals al eerder is aangegeven heeft Nederland 467 gemeenten en in dit onderzoek zijn slechts 15 gemeenten onderzocht. Om een duidelijker beeld te kunnen verschaffen van de organisatie van de gemeenten ten opzichte van de toenemende Europeanisering en hoe zij hun organisatie hierop kunnen inrichten, dienen meer gemeenten nader onderzocht te worden.

Bronvermelding

Literatuurlijst

Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede, *Basisboek Methoden en Technieken; Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*; 2^e herziene druk, 5^e oplage, Stenfert Kroese/ Educatieve Partners, Houten, 1999

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en A.G.E. van der Meer-Middelburg, *Basisboek Open interviewen; Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*, 1^e druk, 4^e oplage, Stenfert Kroese/ Educatieve Partners, Houten, 2000.

Baarda, D.B., en M.P.M. de Goede en J. Teunissen, *Kwalitatief onderzoek*, p. 167-197, Stenfert Kroese, Groningen, 2000.

Baarda, P.R., C.P.M. Kouwenhoven en J.A. Werkhoven, *Ken- en stuurgetallen voor personeelsmanagement; Cijfers voor diagnose en besturing*, 1^e druk, 8^e oplage, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000.

Bovens e.a., *Openbaar Bestuur: beleid organisatie en politiek*, Kluwer B.V., 2001.

Derksen, W. en Schaap, L., *Lokaal Bestuur*, 4^{de} druk, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage, 2004.

Imhof, A.A., *Europa en stedelijk cultuurbeleid*, doctoraalscriptie, Utrecht, november 2004.

Mintzberg, H., *Organisatie structuren*, 1^e druk, 11^e oplage, Academic Service: Economie en bedrijfskunde, Schoonhoven, 1999.

Neelen G.H.J.M., Rutgers M.R., Tuurenhout M.E., *De bestuurlijke kaart van Nederland: het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, tweede, herziene druk, Bussum, 2003.

Knaap, P. van der, Hilterman, F. *'Lokale en regionale overheden in de Europese Unie' in: Bestuurskunde*, 6, 1996.

Quinn, B., *The Effects of EU-membership on Local and regional Governments*, (DRAFT!!), JEM-paper, Limerick, 1999.

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

Schendelen, M.P.C.M. van, *Het Europese parlement*, Utrecht/ Antwerpen, 1984.

Rosenthal, U., Schendelen, M.P.C.M. van en Ringeling, A.B., *Openbaar bestuur: organisatie, politieke omgeving en beleid*, 4^{de} druk, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1987.

Schendelen, M.P.C.M. van, *Het Europese Parlement*, 1^{ste} druk, Aula, uitgeverij Het Spectrum, Utrecht/ Antwerpen, 1984.

Verschuren, P. en H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, 3^e druk, 3^e oplage, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht, 2002.

Documenten

Brabant Magazine, *Europa special: "Europa belangrijk voor Brabant"*, Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch, 2005.

Europa decentraal, best belangrijk, *Eenmeting Bekendheid, functioneren en waardering Europa decentraal Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden*, Den Haag, april 2004 (ED 04017).

Hoetjes: overzichtartikel, *Het decentraal bestuur en Europa theorie, wens en realiteit*, (2001).

LNV tussen Europese en de regio- veranderende bestuurlijke en juridische verhoudingen, hoofdstuk 6, www.rlg.nl/aviezen/001/001_6.html.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Grenze(n)loze Gemeenten, *Handreiking Internationale samenwerking en activiteiten van gemeenten*, Den Haag, januari 2005.

Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten B.V., Grenze(n)loze Gemeenten, *Europa gelokaliseerd*, Den Haag, 2001.

Internet

<http://www.eurocities.org>

<http://www.nl.prov.be>

<http://www.regr.nl>

<http://www.regr.nl>,<http://www.ccre.org>

<http://www.vng.nl>

www.Europadecentraal.nl

www.europaparl.eu.int

www.MinisterievanBinnenlandseZakenenKoninklijkerelaties

Bijlagen

Bijlage 1 Namenlijst respondenten

Bijlage 2 Interviewvragen

Bijlage 3 Uitkomst van de interviews per gemeente

Bijlagen 1 Namenlijst respondenten

De onderstaande personen zijn geïnterviewd ter aanvulling op de literatuurstudie.

- Drs. J. Dommers Clustercoördinator Internationaal, bureau Secretaris-generaal, Algemene Leiding bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- F. Hilterman Delegation secretaris bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Drs. M.H. Klijnsma Hoofd afdeling Strategisch Kennisontwikkeling (SKO), bureau Secretaris-generaal, Algemene leiding bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- M. Puyenbroek Vertegenwoordiger van het Huis van de Nederlandse Provincies Zuid Nederland en Noord Nederland.

De onderstaande respondenten zijn geïnterviewd voor het onderzoek.

De volgende vertegenwoordigers van de **Gemeenten in West-Brabant** hebben meegewerkt aan het onderzoek.

- J.J.L. de Vos (Beleidscoördinator) Bergen op Zoom
- P. Dingenouts (Gemeente secretaris) Roosendaal
- A. Van Dam (Hoofd Sector Bestuur & Ruimte) Ruphen
- W.J.M.A Jansen (Communicatieadviseur) Moerdijk
- L. Hoendevanger (Hoofd juridische zaken) Woensdrecht
- M. Van Dortland (Coördinator Bestuur & Algemene zaken) Halderberge
- C.H.H. Franssen (1) en J.H. Van den Hof (2) Steenberg
(1.Hoofd sector burgerzaken) (2.Chef afdeling algemene en bestuurlijke zaken)

De volgende vertegenwoordigers van de **Gemeenten rondom Dordrecht** hebben meegewerkt aan het onderzoek.

- H.L. Van Broekhoven (EU-Public Affairs adviseur) Dordrecht
- M. Van Putten (Hoofd Bestuurszaken) Barendrecht
- A. Wennekes (Inkoopcoördinator) Ridderkerk
- J.H. van de Zedde (Gemeentesecretaris/ algemeen directeur) Papendrecht
- G.A. Stoop (Hoofd Bestuurs- en management ondersteuning) Hendrik Ido Ambacht
- R. Verhoef ((Gemeentesecretaris/ Algemeen Directeur) Sliedrecht
- N. Hofs-Nugteren (Sr. Juridisch Beleidsmedewerker) Zijndrecht

'Best Practice'

- M. Altunbas (Medewerker Europese Zaken) Rotterdam

Bijlagen 2 Interviewvragen

1. Europaproof

De onderstaande vragen zijn gebaseerd op de vragen uit de 'Handreiking Internationale samenwerking en activiteiten van gemeenten, Grenze(n)loze Gemeenten' (2005:29-30).die - als **checklist** - binnen een gemeente kunnen worden gesteld

1.1 Heeft de gemeente een **visie op het eigen Europees beleid** en zijn de speerpunten van dit beleid benoemd? M.a.w. is er een beleidskader waarin:

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

1.2 Is vastgelegd wie in de gemeentebestuurlijk **primair verantwoordelijk** is voor de ontwikkeling en uitvoering van de Europese richtlijnen van het gemeentelijk beleid?

1.3 Is het **gemeentebestuur actief betrokken** bij het Europees beleid bijvoorbeeld door het onderhouden van officiële contacten met het desbetreffende Europese bestuur?

1.4 Krijgt de **gemeenteraad periodiek informatie** over de uitvoering, kosten, resultaten en effecten van de Europese richtlijnen van de gemeente?

1.4.1 Is een raadscommissie of adviescommissie over Europese beleidszaken van de gemeenteraad nodig?

1.5 Hebben de Europese zaken van lokaalbestuur en beleid ook in de ambtelijke organisatie (**het gemeentelijke apparaat**) een eigen herkenbare plek?

1.5.1 Hebben de gemeenteambtenaren voldoende kennis van én ervaring in Europese zaken?

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

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

1.6 Is er – mede met het oog op draagvlak – **inspraak en participatie** van lokale ambtenaren bij de ontwikkeling en uitvoering van Europees lokaal beleid?

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

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

1.8 Heeft er **toetsing** van het toepassen van het gemeentebeleid van de gemeente **op eventuele strijdigheid met het Europees beleid, richtlijnen en recht** plaatsgehad?

1.9 Zijn er **praktische randvoorwaarden** zoals personeelsbezetting en informatiesystemen benodigd die de gemeente helpt bij de ontwikkeling van haar organisatie ten aanzien van het toepassen van de Europese richtlijnen?

2 Organisatiestructuur Gemeente

2.1 Welke van drie onderstaande organisatievormen is van toepassing op uw gemeente en licht toe?

Drie organisatievormen		
<i>Bureaucratische organisatie</i>	<i>Professionele organisatie</i>	<i>Projectorganisatie</i>
Centralisatie: structuur die sterk is gericht op bureaucratische beheersing en controle.	Decentralisatie: structuur die sterk is gericht op professionele autonomie en vrijheid.	Ad hoc: structuur die sterk gericht is op flexibiliteit en de behoefte van het moment.
Cultuur waarin regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn.	Cultuur waarin formele positie en hiërarchie niet zo belangrijk zijn.	Cultuur waarin betrokkenheid en toewijding belangrijk zijn.
Coördinatie door standaardisatie van werkprocessen.	Coördinatie door standaardisatie van kennis en vaardigheden.	Coördinatie door een stuurgroep.
Gezag berustend op status, positie en hiërarchie: wie de baas is, mag het zeggen.	Gezag berustend op prestaties en vaktechnische deskundigheid: wie het weet, mag het zeggen.	Gezag berustend op de levering van een specifieke bijdrage.
Loyaliteit aan de top.	Loyaliteit aan de professie.	Loyaliteit aan het project.

2.2 Welke van de vier onderstaande organisatiemodellen is van toepassing op uw gemeente en licht toe?

<i>Diensten-sectorenmodel</i>	<i>Gekantelde organisatie</i>	<i>Directiemodel</i>	<i>Concernmodel</i>	<i>Cultuur</i>
Verdeling in 3 à 4 diensten, die weer zijn opgebouwd uit afdelingen. Deze houden zich bezig met voorbereiding en uitvoering van het beleid op een min of meer samenhangend geheel van beleidsterreinen.	Voor bewoners en bedrijven herkenbaar perspectief, middels enkele herkenbare loketten (front office) en de organisatie erachter (back office) is voor de buiten wereld niet zichtbaar.	Integrale wijze van voorbereiding, advisering en uitvoering met een relatief kleine directie die rechtsreeks de afdelingshoofden aanstuurt.	Verdeling in concerns die aansluiten op taakvelden van het gemeentelijke bestuur. Die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en uitvoering van beleid, a.d.h.v. zelfbeheer ofwel contractmanagement.	Aandacht gericht op de organisatiecultuur i.p.v. de structuur. Met het accent op de stijl van werken en leidinggeven.

3. Europeanisering van de organisaties in 4 fasen

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

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

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

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

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

3.3 Hoe is binnen uw gemeente Europa gewaarborgd met betrekking tot de dagelijkse en lange termijn activiteiten?

3.4 Hoe speelt uw gemeente in op de kansen van Europa m.b.t. haar drie dimensies?

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

- 3.5 Wat is volgens u de reden dat uw organisatie ten aanzien van Europa en haar drie dimensies georganiseerd is zoals u zojuist omschreven heeft?
- 3.6 Hoe beoordeelt u uw gemeente op dit moment ten aanzien van de manier waarop zij zich organiseert op de toenemende europeanisering op een schaal van 1 op 10 (1 is laag en 10 is hoog)?

4 Samenwerkingsverbanden

- 4.1 Is uw gemeente bekend met de Raad Europese Gemeenten en Regio's?
- 4.1.2 Zo, ja welke relatie onderhoudt uw gemeente met de REGR (Raad Europese Gemeenten en Regio's); welke rol speelt uw gemeente hierin?
- 4.1.3 Hoe heeft uw gemeente dit samenwerkingsverband in uw organisatie georganiseerd?
- 4.2 Is uw gemeente bekend met het cometé van de Regio's?
- 4.2.2 Zo, ja welke relatie onderhoudt uw gemeente met het cometé van de Regio's, welke rol speelt uw gemeente hierin?
- 4.2.2 Hoe heeft uw gemeente dit samenwerkingsverband in uw organisatie georganiseerd?
- 4.3 Is uw gemeente bekend met de Euregio's?
- 4.3.1 Bent u een partij in de samenwerking betreffende de Euregio's en licht toe?
- 4.3.2 Zo ja hoe heeft uw gemeente dit samenwerkingsverband in uw organisatie georganiseerd?
- 4.4 Is uw gemeente bekend met andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden?

Bijlagen 3 Uitsluitend van de interviews per gemeente

De interviews die gehouden zijn met de onderzoekspopulatie zijn per interview, zoals in hoofdstuk 4 weergegeven is, uitgewerkt. Deze uitwerkingen zijn vervolgens beknopt in de onderstaande tabellen weergegeven per gemeente.

In **tabel 1** zijn de antwoorden van de gemeenten opgenomen ten aanzien van de interviewvragen 1.1 t/m 1.9 van het onderwerp Europaproof (zie bijlage 2). De tabel geeft inzicht in de mate waarin de gemeente Europaproof is.

In **tabel 2** zijn de antwoorden van de gemeenten opgenomen ten aanzien van de interviewvragen 2.1 en 2.2 (zie bijlage 2) van de onderwerpen organisatiestructuren en organisatievormen. De tabel geeft inzicht in de organisatiestructuren en organisatievormen die binnen de gemeenten aanwezig zijn.

In **tabel 3** zijn de antwoorden van de gemeenten opgenomen ten aanzien van de interviewvragen 3.1 t/m 3.6 van het onderwerp Europeanisering van de organisaties in 4 fasen (zie bijlage 2). De tabel geeft inzicht in de mate waarin de organisatie van de gemeente geëuropeaniseerd is.

In **tabel 4** zijn de antwoorden van de gemeenten opgenomen ten aanzien van de interviewvragen 4.1 t/m 4.4 (zie bijlage 2) van het onderwerp samenwerkingsverbanden. De tabel geeft inzicht in de samenwerkingsverbanden die de gemeenten hebben met de verschillende instanties zowel in het binnenland (Nederland) als het buitenland (Europa) en hoe zich georganiseerd heeft ten opzichte van deze 'externe' samenwerkingsverbanden.

Aanvullend op de resultaten van de tabellen 1, 3 en 4 zijn de aanvullingen weergegeven die door de desbetreffende gemeenten gemaakt zijn.

Europaproof

	BoZ	Roosendaal	Ruphen	Moerdijk	Woensdrecht	Halderberge	Steenbergen	Dordrecht	Barendrecht	Ridderkerk	Papendrecht	HIA	Sliedrecht	Zwijndrecht	Rotterdam
1,1	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
A	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
B	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
C	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
D	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
E	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
F	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
G	Nee	Informeel	Informeel	Nee	Informeel	Ja	Nee	Informeel	Informeel	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
H	Nee	Nee	Ja	Nee	Niet volledig	Verschillend	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
1,2	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja
1,3	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja/Nee
1,4	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Incidenteel
1,4,1	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
1,5	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
1,5,1	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Kan beter	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	Ja	Nee	Kan beter
1,5,2	Ja	In theorie	Ja	In theorie	Niet actief	Ja	Nee	Niet actief	Niet actief	Ja	In theorie	Ja	Ja	Ja	Ja
1,5,3	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Kan beter	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	Ja	Nee	Kan beter
1,6	N.v.t.	Nee	N.v.t.	Nee	N.v.t.	Nee	N.v.t.	Ja	Ja	Nee	Ja	N.v.t.	Nee	Nee	Ja
1,7	Niet structureel	Nee	N.v.t.	Ja	Ja	Nee	N.v.t.	Ja	Nee	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Nee	Ja
1,7,1	Nee	Nee	N.v.t.	Ja	Ja	Nee	N.v.t.	Ja	Nee	Nee	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Nee	Ja
1,8	Niet structureel	Niet structureel	Nog niet	Gestart	Ja	Niet structureel	Nee	Ja	Niet structureel	Nee	Ja	Onvolledig	Ja	Nee	Ja
1,9	Ja, infosysteem	Ja, beide	Nee, extern	Ja, beide	Ja, beide	Ja, beide	Ja, beide	Ja, beide	Ja, personeel	Ja, personeel	Ja, personeel	Ja, personeel	Ja, info	Ja, beide	Ja, beide

Tabel 1: Europaproof

Bergen op Zoom

- De gemeente wordt langzamerhand steeds meer bewust van de ontwikkeling Europa.
- Aan de gemeenteraad wordt incidenteel informatie verschaft over Europa.
- Europa dient in de toekomst integraal verweven te worden in het ambtelijke werk, maar voor nu kan ze opgenomen worden in de reeds bestaande commissies.

Roosendaal

- Europa dient in het bestaande beleid opgenomen te worden, waarna de commissie het verder kan behandelen.
- Ten aanzien van Europese aanbestedingen is er wel besef het van Europese regels.
- In de praktijk wordt nauwelijks gebruik gemaakt van scholing omtrent Europa.

Ruphen

- De gemeente is zeer alert op het naleven van Europese regelgeving, nadat zij hierop gecorrigeerd zijn.
- Europa dient ondergebracht te worden in de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken.
- De gemeente wordt langzamerhand steeds meer bewust van de ontwikkeling Europeanisering.

Moerdijk

- Het zichtbaar maken van resultaten is opgenomen in de werkprocessen, zoals bijvoorbeeld het 'Verdrag van Arius'.
- De gemeente is pas begonnen met de toetsing van het gemeentebestuur op de Europese regelingen, maar heeft echter wel te kampen met een kennisiaat.
- De praktische randvoorwaarden voor het toepassen van EU-beleid dient regionaal en de kennisbank dient praktisch georganiseerd te worden.

Woensdrecht

- Het Europees beleid dient niet in één document opgenomen te worden maar in diverse andere beleidsvormen.
- Prioriteiten worden benoemd maar het onderwerp Europa komt in de gemeente echter niet voor.
- Europa dient ondergebracht te worden onder de reeds bestaande commissies.
- De kennis over Europa is verschillend per beleidsveld.

Halderberge

- Op ad hoc basis wordt productgerichte informatie verschaft over Europa.
- Europa dient ondergebracht te worden onder de reeds bestaande commissies.
- De gemeente beschikt over onvoldoende kennis ten aanzien van Europese subsidies .

- Momenteel zij er nog geen praktische randvoorwaarden benodigd met betrekking tot de waarborging van Europa in de gemeente, maar in de toekomst bij een grotere noodzaak en belang zullen deze wel gewenst zijn.

Steenbergen

- Europa dient ondergebracht te worden onder de reeds bestaande commissies.
- De gemeente oriënteert zich heel langzaam op de Europese subsidies.
- De toetsing van de Europese richtlijnen op het gevoerde gemeentebestuur vind achteraf plaats via de rechtmatigheidscontrole.
- Momenteel zij er nog geen praktische randvoorwaarden benodigd met betrekking tot de waarborging van Europa in de gemeente, maar in de toekomst bij een grotere noodzaak en belang zullen deze wel gewenst zijn.

Dordrecht

- De gemeente heeft geen apart Europees beleid, maar heeft Europa opgenomen als integraal onderdeel van het strategisch beleid. Europa wordt benaderd van binnenuit naar buiten.
- Europa wordt binnen de gemeente gezien als 4^{de} bestuurslaag, namelijk lokaal, provinciaal, nationaal en Europa.
- Informeel via het netwerk van de Eurocities (collectieve belangenbehartiging) wordt invulling gegeven aan het onderhouden van Europese contacten.
- Europa dient ondergebracht te worden onder de reeds bestaande commissies.

Barendrecht

- Europa is slechts ontwikkeld met betrekking tot het Europees aanbestedingsbeleid.
- Er is geen infosysteem benodigd, aangezien er een overkill aan informatie aanwezig is.

Ridderkerk

- Europa is slechts ontwikkeld met betrekking tot het Europees aanbestedingsbeleid.

Papendrecht

- Europa is slechts ontwikkeld met betrekking tot het Europees aanbestedingsbeleid en de Habitatrichtlijnen.
- De verantwoordelijkheid omtrent Europa is ondergebracht bij de Burgemeester & Wethouders, maar slechts in een bijrol functie.
- De officiële Europese contacten is aan ontwikkeling onderhevig met een start van een bijeenkomst in Brussel jongstleden.
- De randvoorwaarden voor het toepassen van Europese richtlijnen, dienen in 1^{ste} instantie regionaal georganiseerd te worden.

Hendrik Ido Ambacht

- Europa is slechts ontwikkeld met betrekking tot het Europese aanbestedingsbeleid.
- Momenteel zijn er nog geen praktische randvoorwaarden benodigd met betrekking tot de waarborging van Europa in de gemeente, maar in de toekomst bij een grotere noodzaak en belang zullen deze wel gewenst zijn.

Sliedrecht

- In het raadsprogramma is Europa wel opgenomen onder het onderwerp jumelage.
- Sinds een half jaar is voor de 7 Drechtsteden een medewerker aangesteld die zich volledig met Europa bezighoudt.
- Europa dient ondergebracht te worden onder de reeds bestaande commissies.
- De informatieverstrekking vanuit het VNG en Ministeries omtrent Europa kan beter.

Zwijndrecht

- Een Europees aanbestedingenbeleid is aanwezig.
- Europa dient ondergebracht te worden onder de reeds bestaande commissies.

Rotterdam

- Het OBR heeft van het College B&W het mandaat ontvangen voor de verzorging van Europese Zaken gemeentebreed. Het College kan zich hierdoor bezig houden met haar eigen prioriteiten zoals, veiligheid en inburgering.
- Het OBR heeft een eigen website waarin de ambtenaren informatie kunnen vinden over Europa en de desbetreffende aanspreekpunten.
- Het OBR heeft onder andere een nieuwsbrief, daarnaast is sinds kort een EU juristenplatform actief en zijn er ander EU gerelateerde werkgroepen binnen de gemeente actief.
- Binnen de gemeente is Europa verschillend verankerd afhankelijk van de wethouder en de belang die zij hieraan hechten.
- Europa dient ondergebracht te worden onder de reeds bestaande commissies.
- Binnen de gemeente is het mogelijk een leertraject over Europa te volgen.
- De participatie van gemeenteamttenaren in het Europees beleid is beperkt tot het aantal EU coördinatoren.
- Constant worden resultaten weergegeven maar niet officieel en middels de Juridische EU platform wordt aan de evaluatie nu gestructureerd vorm gegeven.
- Zonder capaciteit valt of staat Europa.

Tabel 2: Organisatiestructuur Gemeenten

Organisatiestructuur Gemeenten

	BoZ	Roosendaal	Ruphen	Moerdijk	Woensdrecht	Halderberge	Steenbergen	Dordrecht	Barendrecht	Ridderkerk	Papendrecht	HIA	Sliedrecht	Zwijndrecht	Rotterdam
2,1 Organisatievormen															
Bureaucatisch															
Professioneel															
Project															
2,2 Organisatiemodellen															
Dienst- sector															
Gekanteld															
Directie															
Concern															
Cultuur															

Legenda

- Dominante organisatievorm/ model
- Elementen organisatievorm/ model
- Tendens naar organisatievorm/ model

	BoZ	Roosendaal	Ruphen	Moerdijk	Woensdrecht	Halderberge	Steenbergen	Dordrecht	Barendrecht	Ridderkerk	Papendrecht	HIA	Sliedrecht	Zwijndrecht	Rotterdam	
3.1	A	Circulaires, bibliotheek, nieuwsbrief (VNG) en Ministeries en internet	Circulaires, bibliotheek, intranet en internet	Circulaires, bibliotheek, mailing (VNG) en Ministeries en internet	Ministeries regelt bijeenkomsten eminars, circulaires en internet	Circulaires en op eigen initiatief op internet zoeken.	Circulaires, handboeken, internet en het Gem-net (VNG).	Circulaires en internet.	Circulaire, interne info bibliotheek en internet.	VNG, Europa decentraal en BzK m.b.t. aanbesteding. Circulaires en internet.	Circulaires en informatie vanuit Ministeries en internet.	Via VNG, ministeries, circulaires en internet.	Via VNG, ministeries, circulaires, internet en bibliotheek	Via VNG, ministeries, circulaires, internet en bibliotheek	Nieuwsbrieven (VNG), circulaires, bibliotheek, internet en intranet.	OBR nieuwsbrief, intranet, internet en circulaires.
	B	Idem	Idem	Idem	Circulaires, internet en netwerk.	Idem	Idem	Idem	Idem	Circulaires en internet.	Idem	Idem	Idem	Idem	Circulaires, bibliotheek en internet	Idem
	C	Nieuwsbrief	Idem	Idem	N.v.t.	Idem	Idem	Idem	Idem	Niks.	Idem	Idem	Idem	Niks.	Idem B.	Idem
3.2	A	Niet georganiseerd	Niet georganiseerd	Werkbespreking, geen trainingen.	Slechts binnen de afdeling.	Overleg.	"Juridisch beraad" en regio Bulletin.	Niet georganiseerd.	Juridisch overleg en via netwerken.	Cursussen en bijeenkomsten.	Niet georganiseerd	Nieuwsbrief en intranet.	Overleg.	Overleggroep juridische zaken	Cursussen, werkgroepen, stages en werkbezoek.	
	B	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Verspreiding subsidiewijzer management.	Idem	Netwerken	Idem	Cursussen en bijeenkomst.	Idem	Niet georganiseerd.	Niet georganiseerd.	Niet georganiseerd.	Idem
	C	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Middels overleg	Idem.	Netwerken	Idem	Niet georganiseerd.	Idem	Niet georganiseerd.	Idem B.	Niet georganiseerd.	Idem
3.3		Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, o.a. in de werkprocessen opgenomen.	Nee.	Ja, nog niet volledig integraal.	Nee, geen Europa cultuur.	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, maar verschillend per dienst.
3.4	A	Nee	Adhoc	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee.	Ja.	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
	B	Nee	Ahoc	Nu gestart.	Nee	Preventief	Kan beter	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
	C	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Kan beter	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
3.5		Onbekendheid, weinig prioriteit, noodzaak en belang.	Weinig confrontatie, belang en Europa is breed en ver weg.	Weinig prioriteit, noodzaak, belang, ver weg en weinig middelen	Geen prioriteit en vanwege de huidige werkbelasting geen ruimte voor Europa.	De noodzaak is aanwezig vanwege de geografische ligging en de cultuur van het gebied.	Ontbreken financiële en politieke noodzaak en belang. Ver weg.	Kleine gemeente met interne focus. Noodzaak en belang is er niet.	Erkenning belang en noodzaak. B&W hechten veel belang aan netwerken.	Kleine gemeente, beperkte faciliteiten, noodzaak, belang, prioriteit en bestuur niet EU minded.	Moeilijke spelregels, ontbreken Europa gerichte functionaris, lokaal gericht en ver van me bedshow.	Geen prioriteit, bureaucratisme rompslomp, noodzaak en belang ontbreken.	Kleine gemeente, ver weg, beperkte noodzaak, belang en bestuur niet EU minded.	Ver weg, niet de core business, belang en noodzaak niet aanwezig.	Geen prioriteit, ver van me bedshow, geen directe noodzaak en belang.	Erkenning belang en noodzaak en met name de vorige burgemeester (Bram Peper) had een visie over Europa.
3.6		4	6-	2,5	4	6	7	2	8	4	3	3	4	5	5	8

Tabel 3: Europeanisering in 4 fasen

Bergen op Zoom

- De VNG is in haar informatieverstrekking niet vernieuwend, maar beheersend.
- Vanuit de regionale samenwerking wordt wel aandacht aan Europa geschonken.
- De gemeenten dienen Europa regionaal op te pakken, waarbij de onbekendheid opgeheven moet worden.

Roosendaal

- De informatieverstrekking omtrent Europa geschiedt voornamelijk op eigen initiatief vanuit de gemeente ambtenaren, maar er wordt weinig initiatief genomen.

Moerdijk

- Bij subsidies is een cofinanciering van toepassing kortom veel regelrompslomp en complex, waardoor de gemeente zich beperkt oriënteert op de Europese subsidies.

Woensdrecht

- De gemeente is een grensgemeente en functioneert vanuit een vanzelfsprekendheid in een bredere context met betrekking tot het samenwerken met de aangrenzende landen, echter het woord Europa wordt in de gemeente niet gebruikt.
- De Europese richtlijnen worden als beperkend ervaren door de gemeente.

Halderberge

- Europa leeft voldoende binnen de gemeente, maar er is wel onvoldoende gebruik gemaakt van Europese subsidies.

Dordrecht

- De afdeling Public Affaires draagt binnen de gemeente met name zorg voor het verspreiden van Europese kennis, door face-to-face interactie en het aangaan van interne en externe duurzame netwerkrelaties.
- Europa is binnen Dordrecht verinnerlijkt maar de beleving van de ambtenaren binnen de gemeente zal hier niet volledig op aansluiten. Deze ambtenaren erkennen Europa nog niet als 4^{de} dimensies en dienen dit nog te accepteren en te implementeren.

Rotterdam

- De cursus die wordt georganiseerd gaat in op Europa met betrekking tot het netwerken en het deelnemen in projectorganisaties.
- Europa is redelijk in de gemeente ingebed en ontwikkeld, maar is nog niet structureel in de organisatie opgenomen. Bij de gemeente wordt dan ook momenteel aandacht besteedt, om Europa volledig in te bedden in alle beleidsvelden van de verschillende diensten.

Samenwerkingsverbanden

	BoZ	Roosendaal	Ruphen	Moerdijk	Woensdrecht	Halderberge	Steenbergen	Dordrecht	Barendrecht	Ridderkerk	Papendrecht	HIA	Sliedrecht	Zwijndrecht	Rotterdam
4,1	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
4,1,2	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
4,1,3	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
4,2	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja
4,2,1	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Passief	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
4,2,2	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Incidenteel	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
4,3	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Jumelage	7 drechtst.	Nee	Cv/dRegio
4,3,1	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee				G4
4,3,2	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee				Eurocities
4,4	BENEGO	BENEGO	BENEGO	Nee	BENEGO	BENEGO	Nee	Substianable-	Jumelage	Nee	Jumelage				
	Partij RSD	Benelux middengeb.			Benelux samenwerking	Jumelages		City netwerk							
					Binnenhulpovereenkom.			G 27							
					Samenwerking buurtgem.			Regional struct.							

Tabel 4: Samenwerkingsverbanden

Bergen op Zoom

- De lidmaatschap met de REGR is opgezegd, omdat onderzoek uitwees dat het weinig toegevoegde waarde had.

Roosendaal

- De REGR stuurt informatie, maar deze is omslachtig en weinig toepasbaar.
- De gemeente is bekend met de Euregio's, maar heeft hierin geen actieve rol.

Woensdrecht

- Bekend is wat de REGR doet, maar wordt door de gemeente niet actief benaderd.
- Het cometé van de Regio's zijn bekende vanuit de INTERG subsidies, die hiervoor ook benaderd worden.
- De gemeente is partner in de Euregio maar heeft hierin geen actieve rol.

Halderberge

- De gemeente is lid van de REGR maar heeft hierin geen vertegenwoordiger zitten.
- Vanuit het comité van de Regio's wordt af en toe informatie naar de gemeente toegezonden omtrent Europa.

Dordrecht

- Vroeger was de gemeente lid van de REGR, maar later is gekozen voor de lidmaatschap met VNG.
- Passief is de gemeente bekend met de mensen van het comité van de Regio's en die worden waar nodig benaderd.
- De samenwerking ten aanzien van de samenwerkingsverbanden zijn niet structureel georganiseerd.

Rotterdam

- De gemeente is beter bekend en betrokken met de VNG, het hoofd van OBR zit desondanks wel in de werkgroep van het REGR.
- De gemeente is formeel lid van het comité van de regio's, maar in de organisatie is hier geen verdere invulling aan gegeven.