

# **(Net)Werken rond Europese klimaat- en energiesubsidies voor Nederlandse gemeenten**

Gemeentelijke INTERREG IV-B aanvragen gezien vanuit een netwerkbenadering

Student:	Niels Hebels
Studentnummer:	305462
Vak:	Afstudeerscriptie
Docent:	Prof. Dr. C.W.A.M. van Paridon
Tweede lezer:	Dr. M.W. van Buuren
Datum:	23 augustus 2010

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
1.1 Doelstelling en hoofdvraag.....	8
1.2 Theoretisch kader.....	8
1.3 Raamwerk onderzoek.....	9
1.4 Opbouw scriptie.....	10
1.5 Maatschappelijke relevantie.....	10
<b>2. Europees energie- en klimaatbeleid</b> .....	<b>11</b>
2.1 Historie van Europees milieubeleid.....	11
2.2 Huidig Europees klimaat- en energiebeleid.....	12
2.3 Toenemende invloed van Europa.....	12
2.4 Europese fondsen.....	13
2.5 Samenvatting .....	16
2.6 INTERREG IV-B.....	17
2.7 Conclusie.....	20
<b>3. Theoretisch kader</b> .....	<b>22</b>
3.1 Waarom de netwerkbenadering.....	22
3.2 Netwerkmanagement.....	24
3.3 Interdependentie in netwerken.....	25
3.4 Het beleidsspel.....	26
3.5 Actoren en percepties.....	28
3.6 Arena's.....	30
3.7 Onzekerheid.....	30
3.8 Netwerken.....	32
3.9 Analyse kader.....	33
3.10 Conclusie.....	33
<b>4. Van theorie naar empirie</b> .....	<b>35</b>
4.1 Kader empirisch onderzoek.....	35
4.2 Uitvoering empirisch onderzoek.....	36
4.2.1 Dossieronderzoek.....	36
4.2.2 Interviews.....	36
4.3 Conclusies.....	38
<b>5. Analyse</b> .....	<b>39</b>
5.1 Actorenanalyse.....	40
5.1.1 Overeenkomsten en verschillen.....	48
5.1.2 Conclusie.....	52
5.2 Interdependentie.....	53
5.2.1 Analyse interdependentie gemeentelijk netwerk.....	57
5.2.2 Conclusie.....	60

5.3 Netwerkmanagement.....	61
5.3.1 Beleidsspel gemeenten <60.000.....	61
5.3.2 Beleidsspel gemeenten >60.000.....	66
5.3.3 Conclusie.....	70
<b>6. Conclusie en aanbevelingen.....</b>	<b>73</b>
6.1 Beantwoording van de deelvragen.....	73
6.2 Beantwoording van de hoofdvraag.....	77
<b>Literatuur- en bronnenlijst.....</b>	<b>80</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>82</b>
Bijlage 1: Lopende INTERREG IV-B projecten gemeenten .....	82
Bijlage 2: Overzicht van geïnterviewden.....	83
Bijlage 3: Vragenlijst interview.....	84
Bijlage 4: Proces INTERREG IV-B aanvraag.....	86
Bijlage 5: Lijst met afkortingen.....	90

## 1. Inleiding

De Nederlandse gemeenten zullen de komende jaren niet ontkomen aan het doorvoeren van bezuinigingen, in de tweede helft van 2010 beslist het kabinet over de omvang daarvan. Tot 2011 is vastgelegd op welke bedragen de gemeenten kunnen rekenen, voor de periode daarna zijn nog geen afspraken gemaakt, maar naar verwachting zal er aanzienlijk gekort worden op de rijksbijdrage. De VNG gaat uit van een bezuiniging van zo'n € 3 miljard<sup>1</sup>. De namens het kabinet voorgestelde bezuinigingen bedragen in totaal zo'n 20% en de VNG veronderstelt dat, in het geval de gemeenten inderdaad fors moeten inleveren, zij minder geneigd zullen zijn te investeren in projecten, aangezien het niet aantrekkelijk is om te investeren met de wetenschap dat er later weer ingeleverd moet worden. Bij het opstellen van de meerjarenbegrotingen wordt er binnen meerdere gemeenten al ingespeeld op naderende bezuinigingen, binnen vrijwel alle beleidsvelden wordt gesneden, waaronder klimaatbeleid.

En dat terwijl het lokale klimaatbeleid de afgelopen jaren juist prominenter bij gemeenten in beeld kwam. De effecten van klimaatverandering worden over de gehele wereld steeds meer zichtbaar en hebben effect op mens en natuur. Volgens berekeningen zal als gevolg van de verhoogde concentratie broeikasgassen in de atmosfeer de gemiddelde temperatuur op de aarde deze eeuw stijgen met ongeveer 1,1 tot 6,4 graden Celsius. De zeespiegel zal met 18 tot bijna 60 centimeter stijgen<sup>2</sup>. Klimaatverandering is een relatief jong fenomeen dat overigens steeds meer aandacht krijgt. Het was pas in 1992, tijdens de VN conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro, dat klimaatverandering werd erkend als een wereldwijd milieuprobleem en dat men beseftte dat er dringend maatregelen moesten worden getroffen om deze ontwikkelingen tegen te gaan. Een groot aantal landen ondertekende destijds het klimaatverdrag met als doel een stabilisatie van de uitstoot van broeikasgassen zodat menselijke invloed op klimaatverandering kon worden voorkomen. In 1997 werd tijdens de klimaatbijeenkomst in Kyoto door de industrielanden een stap verder gezet door een vermindering van broeikasgasuitstoot ten doel te stellen, en tijdens de conferentie in december 2009 in Kopenhagen zijn (ondanks het grotendeels mislukken van deze conferentie) weer verdergaande afspraken gemaakt. De effecten van de milieuproblematiek zijn niet alleen op landelijk niveau doorgedrongen, de milieuproblematiek neemt ook een steeds prominentere plaats in op de beleidsagenda's van de Nederlandse gemeenten. De te behalen milieudoelstellingen worden door een groeiend deel van de gemeenten ambitieuzer gedefinieerd; klimaatbeleid speelt een steeds grotere rol binnen de gemeenten. Voorts blijkt uit een Europese opiniepeiling in opdracht van de EU van maart 2008 dat 96% van de Europeanen grote waarde hecht aan het beschermen van het milieu<sup>3</sup> en ook het kabinet laat zich uit over de importantie van Europees milieubeleid. *“Overheden moeten milieuaspecten zwaar laten wegen bij aanbesteding van nieuwe voertuigen om het milieu te ontzien”* werd gesteld tijdens Prinsjesdag 2009.

Dat het draagvlak op decentraal niveau in de afgelopen jaren is toegenomen blijkt misschien wel het best uit het feit dat 353 van de 443 gemeenten een aanvraag hebben ingediend in het kader van de Stimuleringsregeling Lokale Klimaatinitiatieven (SLoK)<sup>4</sup>. In eerste instantie was in juli 2008 een bedrag van €35 miljoen beschikbaar gesteld voor

<sup>1</sup> <http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1964373/vng-korting-op-gemeentefonds-omvangrijk.html>

<sup>2</sup> <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=4178>

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/news/environment/080325\\_1\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/news/environment/080325_1_nl.htm)

<sup>4</sup> Publicatie VNG: Financiële regelingen voor lokaal klimaatbeleid, november 2008

klimaatinitiatieven van gemeenten en provincies. Vanwege het grote aantal aanvragen is dit bedrag in mei 2009 met €12 miljoen verhoogd, waardoor uiteindelijk 324 aanvragen konden worden gehonoreerd.

Door deze regeling is binnen een groot aantal, voorheen inactieve, gemeenten een concrete beweging naar een meer structureel klimaatbeleid in gang gezet. De klimaatinitiatieven die met deze gelden worden ondersteund zijn gericht op de beperking van de uitstoot van broeikasgassen, waarbij het zowel gaat om de emissies waar de gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk voor zijn als de emissies van derden, waarop geen directe invloed kan worden uitgeoefend. Aan de hand van de gelden worden bijvoorbeeld binnen de gemeente Cuijk projecten ontwikkeld op het gebied van biomassa, werkt Enschede aan het verbeteren van de energie-efficiency binnen het midden en klein bedrijf en wordt in Zaanstad gewerkt aan het verscherpen van de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) van nieuwbouwwoningen<sup>5</sup>.

Met de voorspelde korting van het Gemeentefonds in 2011 in het vooruitzicht zal het (niet verplichte) klimaatbeleid naar verwachting echter snel in beeld zijn in het kader van de bezuinigingen. In veel gemeenten vormt de SLoK-subsidie de (enige) basis van de klimaatbegroting en met het oog op de bezuinigingsontwikkelingen en het maatschappelijk belang lijkt het logisch om zoveel mogelijk financieringsbronnen aan te boren, zodat de continuïteit van het lokale klimaatbeleid beter gewaarborgd kan worden. Ook de nationale overheid roept op tot meer *'Europees denken en handelen'* aangezien de Europese invloed op decentraal beleid almaar groter wordt<sup>6</sup>. Dit staat in één van de rapporten van de twintig werkgroepen brede heroverweging die op 1 april jl. zijn aangeboden aan de Tweede Kamer. In rapport 18 over openbaar bestuur worden perspectieven geschetst om de bestuurlijke organisatie op langere termijn te verbeteren en goedkoper te maken. In dit rapport wordt ook ingegaan op het proces van een veranderende overheid, waarbij de opkomst van Europa van groot belang is. Er wordt op gewezen dat veel van de nationale regelgeving in Brussel bepaald wordt, zo vloeit 80% van de milieuregelgeving voort uit Europese besluiten<sup>7</sup>.

Er zijn tot nu toe echter veel kritische geluiden te horen hoe de Nederlandse gemeenten met Europese wet- en regelgeving omgaan, met name op het punt van subsidies. Het weekblad *Elsevier* publiceerde op 7 februari 2008 het artikel *'Nederland blundert bij aanvragen EU-subsidies'*. Men stelde dat door onnodig geblunder bij het aanvragen van Europese subsidies Nederland miljoenen euro's misliep. Het geld kon worden aangevraagd voor de bouw van wegen, maar provincies en gemeenten maakten hierbij veel fouten, waardoor ze de subsidies misliepen. Dat bleek uit een rapport van de Algemene Rekenkamer over het financiële management van de Europese Unie tussen 2000 en 2006. Het ging om geld voor de bouw van wegen en andere infrastructurele werken op gemeentelijk en provinciaal niveau. De Rekenkamer constateerde dat provincies en gemeenten kosten hadden opgevoerd die niet in aanmerking kwamen voor subsidie. Ook was er minder subsidie aangevraagd dan mogelijk was, wat een ongunstig effect zou kunnen hebben op het budget dat Nederland in de toekomst zou worden toegewezen. Hoeveel Nederland misliep kon de Rekenkamer niet exact zeggen. De subsidies kunnen namelijk pas na besteding van het geld waarvoor ze zijn bestemd

<sup>5</sup> Jan Willem Zwang, Rapport: Invulling van het klimaatbeleid binnen Nederlandse gemeenten, stand van zaken tweede helft 2009, Tensor Energy B.V., 2009

<sup>6</sup> Het Ministerie van Financiën, 'Rapporten brede heroverwegingen opgeleverd' 1 april 2010

<sup>7</sup> Rapport 18 brede heroverwegingen, april 2010, par. 2.1 'Het openbaar bestuur in veranderend perspectief en par. 3.4 Denk en werk Europees.'

worden aangevraagd. Nederland kreeg van 2004 tot en met 2006 €5,9 miljard van de EU. In 2007 meldde de Europese Commissie ook al dat Nederland laks omgaat met het innen van EU-subsidies. De commissie berekende toen dat bijna €1,5 miljard aan subsidies was blijven liggen.

Er is een aantal Europese programma's waar Nederlandse gemeenten aanspraak op kunnen maken op het gebied van klimaat- en energiegerelateerde onderwerpen. Tot deze ter beschikking staande bronnen behoren de verschillende milieustimuleringsprogramma's van de Europese Unie, onder meer INTERREG, LIFE+ en IEE, waar gemeenten (al dan niet in onderlinge samenwerking) aanspraak op kunnen maken. Een eerste oriëntatie binnen deze programma's leidt tot de wat verrassende constatering dat er slechts een gering aantal gemeentelijke subsidieaanvragen wordt ingediend. Agentschap NL (voorheen SenterNovem) begeleidt deze programma's en in het geval van LIFE+ en IEE wordt bevestigd dat gemeenten slechts op kleine schaal gebruik maken van de mogelijkheden. Vanuit de gemeente Den Haag wordt dit beeld eveneens bevestigd. Er wordt in het algemeen weinig gebruik gemaakt van Europese milieusubsidiemogelijkheden. Dit zou te maken hebben met een combinatie van relatieve onbekendheid, organisatorisch te weinig aandacht en vooral de grondgedachte dat *'het allemaal meer moeite kost dan het waard is'* en dat je *'om het minste of geringste de subsidie kwijt kunt raken terwijl je al wel met de kosten zit'*. Dit terwijl de gemeente Den Haag over een apart subsidiebureau beschikt, deel uitmaakt van Eurocities waar binnen de diverse fora ook subsidies aan de orde komen en er een permanente G4 vertegenwoordiging is in Brussel.

Een gemeente die zich aan deze negatieve geluiden onttrekt is de gemeente Dordrecht. Hier heeft men op succesvolle wijze als hoofdaanvrager een Europese aanvraag goedgekeurd gekregen. Bij de goedkeuring van het MARE<sup>8</sup>-project speelde netwerkmanagement een belangrijke rol. De belangrijkste doelstelling van het project is om te onderzoeken hoe het best om kan worden gegaan met hoog water in stedelijk gebied ten gevolge van klimaatverandering. Dit project wordt uitgevoerd in samenwerking met de Europese steden Sheffield, Hannover en Bergen.

De basis voor deze aanvraag vormde een Urban Flood Management-project (UFM) uit 2005 waarbij intensief werd samengewerkt met zowel publieke als private partijen zoals Dura Vermeer, Deltares, TNO, de Unie van Waterschappen en het ministerie van V&W. Toen het UFM project in 2007 afliep is men vanuit het netwerk van toen op zoek gegaan naar nieuwe financieringsmogelijkheden. Aangezien hier nationaal geen mogelijkheden lagen heeft men de blik verlegd richting Europa en zijn er relevante partijen aan het netwerk toegevoegd met als gevolg dat een succesvolle aanvraag kon worden ingediend. Het netwerk bestaat dus eigenlijk sinds 2005 en is in de loop van de tijd, afhankelijk van de ontwikkelingen, uitgebreid met relevante actoren die een positieve bijdrage aan de beleidsontwikkeling konden leveren.

Maar vormt de gemeente Dordrecht een uitzondering? Is er sprake van een Nederlands probleem of geldt voor meer landen in de Europese Unie dat er negatieve geluiden zijn rond het binnenhalen van Europese subsidies? De meningen hierover lopen uiteen maar tot nu toe is het mij opgevallen dat hierover geen sluitend antwoord kan worden gegeven. Europarlementariër Lambert van Nistelrooij stelt dat Nederlandse gemeenten van alle EU-landen het minste gebruik maken van Europese subsidiegelden<sup>9</sup> en dat er voor (met name

<sup>8</sup> MARE = Managing Adaptive Responses to changing flood risk in the North Sea region

<sup>9</sup> <http://vannistelrooij.old.cda.nl/nieuws.aspx?ItemId=1279&language=nl-NL>

kleine gemeenten) meer te halen valt als er meer wordt samengewerkt<sup>10</sup>. Ook personen die direct betrokken zijn bij de begeleiding van de verschillende Europese fondsen (denk hierbij aan de ministeries van VROM en EZ en uitvoeringsorganisatie Agentschap NL) geven aan dat Nederlandse gemeenten een actievere rol kunnen/moeten spelen bij de benutting van subsidiemogelijkheden. Dit wordt tegengesproken door Frank Hiltermann (sr. Adviseur Europese Zaken) van de VNG, die stelt dat Nederlandse gemeenten het niet beter, maar zeker ook niet slechter doen op het gebied van Europese subsidieaanvragen dan andere landen. Vanuit de EU worden geen specifieke overzichten en kwantitatieve gegevens verstrekt aan de hand waarvan een goede internationale vergelijking kan worden gemaakt. De auteurs van het NICIS Institute liepen hier ook tegenaan en zij stellen dan ook: *'er is geen systematisch overzicht voorhanden van de participatie van de G27 steden in Europese programma's. Hier ligt mogelijk een mooie taak voor de VNG in het verlengde van de nuttige Europese subsidiewijzer'*<sup>11</sup>. Tot nu toe moeten inzichten in dit onderzoek dus worden gebaseerd op meningen van direct betrokkenen. In het eerdergenoemde NICIS rapport wordt tevens gesteld *'in een aantal programma's is er een ondervertegenwoordiging van Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Dit lijkt o.a. het geval te zijn bij INTERREG IV. Het is te rechtvaardigen om met een lang termijn visie en een beperkt aantal prioriteiten de Europese kansen beter te gaan benutten'*<sup>12</sup>.

Op basis van onderstaande constatering voorziet de scribent negatieve gevolgen voor het Nederlandse decentrale klimaatbeleid als Europese subsidiemogelijkheden grotendeels onbenut blijven. Het lijkt erop dat bij de uitvoering van het onderzoek de netwerkbenadering relevant is. De rol van de centrale overheid wordt steeds minder sturend (top-down) en zoals het voorbeeld van de gemeente Dordrecht laat zien spelen de processen rond een Europese subsidieaanvraag zich steeds meer af binnen netwerken. Aan de hand van de netwerkbenadering zal worden aangegeven wat er moet veranderen om de Europese ondersteuningsmogelijkheden beter te benutten. Hierbij wordt gericht op het INTERREG IV-B programma, dit wordt in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

Factoren:

- De invloed van Europa op Nederlandse decentrale overheden neemt toe, zeker op het gebied van milieubeleid, immers, problematieken rondom bijvoorbeeld luchtverontreiniging houden niet op bij landsgrenzen.
- Signalen vanuit het (Europese) veld dat er door Nederlandse gemeenten niet optimaal gebruik wordt gemaakt van geboden Europese mogelijkheden. Het betreft hier programmabegeleiders vanuit AgentschapNL en de ministeries van VROM en EZ, milieuambtenaren bij passieve en actieve gemeenten.
- De aankomende bezuinigingen op het Gemeentefonds zullen naar alle waarschijnlijkheid ten koste gaan van het Nederlandse lokale milieubeleid. Er lijkt dus een noodzaak te bestaan om andere financieringsbronnen aan te boren die nu al concreet worden aangeboden, maar waarvan nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt.

---

<sup>10</sup> Rapport Europese Structuur fondsen in Nederland, periode 2007 - 2013

<sup>11</sup> Nicis Institute, Naar een strategische EU-agenda en Actieplan voor de G27, P70, Den Haag 7 januari, 2010

<sup>12</sup> Nicis Institute, Naar een strategische EU-agenda en Actieplan voor de G27, P71, Den Haag 7 januari, 2010

## 1.1 Doelstelling en hoofdvraag

De doelstelling van deze scriptie is om aan de hand van de netwerkbenadering een beschrijving te geven van de samenwerking en afhankelijkheden tussen de belangrijkste actoren in het beleidsnetwerk van INTERREG IV-B aanvragen en om een verklaring hiervoor te geven. Op basis van de bevindingen zal een aantal aanbevelingen ter verbetering worden gedaan.

De hoofdvraag die in deze scriptie wordt behandeld is:

**Hoe spelen Nederlandse gemeenten in op subsidiemogelijkheden van het INTERREG IV-B programma? Kan dit door netwerkmanagement geoptimaliseerd worden?**

Om hier antwoord op te krijgen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat is de taak en plaats van Nederlandse gemeenten met betrekking tot Europese subsidies?
- Welke Europese fondsen zijn relevant voor lokaal klimaat- en energiebeleid?
- Wie zijn de relevante actoren in het proces van Europese subsidieaanvraag tot – uitvoering, en welke verbanden kunnen er worden gelegd?
- Wat is de rol van de gemeenten binnen deze verbanden?
- Welke onderlinge afhankelijkheden bestaan er tussen de gemeenten en de betrokken actoren?
- Hoe kan het netwerkmanagement worden verbeterd?

## 1.2 Theoretisch kader

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de theorie van de *netwerkbenadering*. Zoals het voorbeeld van de gemeente Dordrecht laat zien zijn er veel partijen betrokken bij een Europese subsidieaanvraag. Ook in het eerder in dit onderzoek aangehaalde NICIS onderzoek<sup>13</sup> wordt gesteld dat het te rechtvaardigen is om met een lange termijn visie en een beperkt aantal prioriteiten (waaronder klimaat en energie) – in samenwerking met bedrijven, kennisinstellingen, andere overheden en maatschappelijke organisaties – de Europese kansen beter te gaan benutten. Hier komt nog bij dat er in Europa meer is te halen dan alleen geld, Europa gaat ook over nieuwe allianties, de vorming van coalities, het bepalen van de Europese agenda en het verbreden van leerervaringen. De netwerkbenadering speelt hier feilloos op in, waardoor uiteindelijk de mogelijkheid wordt geboden om het eigen beleid te verbeteren en te verrijken. Mijns inziens is de netwerkbenadering daarom de meest relevante theorie om te onderzoeken hoe gemeenten beter kunnen presteren op het gebied van Europese klimaat- en energiesubsidies.

De overheid heeft van oudsher een centrale rol gespeeld binnen de samenleving en functioneerde als het ware als een monopolist met een comfortabele machtspositie. Dit idee heeft inmiddels plaatsgemaakt voor een andere zienswijze. Ook de overheidsorganisaties bleken bij de uitvoering van beleid in grote mate afhankelijk te zijn van derde partijen, waardoor de aandacht niet langer primair lag bij de

---

<sup>13</sup> Nicis Institute, Naar een strategische EU-agenda en Actieplan voor de G27, P71, Den Haag 7 januari, 2010



overheidsorganisaties, maar bij de interacties tussen meerdere actoren die van elkaar afhankelijk zijn, met andere woorden, overheden hebben bij hun taakuitvoering te maken met burgers, doelgroepen, belangenorganisaties, adviesorganen, experts, rechterlijke instanties, etc. Er is geen sprake meer van een situatie waarbinnen de centrale overheid een bepaald beleid uitstippelt en de overige actoren simpelweg uitvoeren. Tegenwoordig kan meer gesproken worden van het functioneren van meerdere partijen binnen zogenoemde 'beleidsnetwerken', waarbij het ontstane beleid het resultaat is van samenwerking en van de door de betrokken partijen gevoerde strategieën. Deze strategieën komen voort uit de interacties tussen de actoren, die een inschatting maken van het handelen van andere actoren en op basis daarvan hun eigen strategisch handelen bepalen of bijstellen. Op deze wijze ontstaat er een actie-reactieketen die tot een vooraf meestal niet of moeilijk voorspelbare uitkomst van het beleid leidt. Bij deze strategische vorm van beleidsontwikkeling wordt vooral gedacht in de omgang met onzekerheid en in termen van overleg, beïnvloeding en bemiddeling, waardoor de overheid een meer toezichthoudende en regisserende functie in de samenleving krijgt.

Het bovenstaande geldt ook voor Nederlandse gemeenten die zich bezighouden met de uitvoering van Europees klimaat- en energiebeleid. Men heeft te maken met tal van actoren, zowel privaat als publiek, die betrokken zijn in het beleidsnetwerk rond de subsidiemogelijkheden. Aan de hand van de netwerktheorie zal worden gekeken naar de belangen van deze actoren en de manier waarop er wordt omgegaan met Europese milieusubsidies door de gemeenten zelf. Verder wordt gekeken naar de relaties van de gemeenten met overige actoren om een beeld te krijgen hoe gemeenten het best met hun eigen beleid om kunnen gaan, of hoe ze dat beter in kunnen richten.

### **1.3 Raamwerk onderzoek**

Het onderzoek heeft betrekking op Europese gemeentelijke subsidies en het gedrag van Nederlandse gemeenten binnen het netwerk rond de aanvraag. Binnen het raamwerk geschiedt dit door:

- Beschrijving van Europees klimaat- en energiebeleid
- Beschrijving Europese subsidiemogelijkheden
- Beschrijving van de betrokkenheid van de actoren:
  - Gemeenten
  - Provincie
  - EU
  - Projectpartners
  - Agentschap NL
  - Commerciële adviesbureaus
  - VNG Servicebureau Europa
- Benoeming van de relevante actoren
- Beschrijving rollen, taken, belangen percepties en strategieën
- Beschrijving van de onderlinge afhankelijkheden
- Beschrijving van het beleidsspel rond gemeentelijk Europese subsidieaanvragen
- Verklaring van bovengenoemde beschrijvingen

#### **1.4 Opbouw scriptie**

In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de ontwikkeling door de jaren heen van het Europese milieubeleid en de huidige stand van zaken. Ook zal ook aandacht worden besteed aan de financieringsmogelijkheden voor klimaat- en energiebeleid vanuit de EU en hoe hiermee door de gemeenten wordt omgegaan. Een toelichting en nadere uitleg van de toepassing van de netwerkbenadering wordt in hoofdstuk 3 gegeven en vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de uitwerking van het onderzoek behandeld. Dit is een toelichting van de verkregen gegevens aan de hand van gehouden interviews, de uitgestuurde enquête en documentonderzoek. In hoofdstuk 5 worden de verzamelde gegevens uitgewerkt in een analyse van het probleem, waarna in hoofdstuk 6 de conclusies op een rij worden gezet aan de hand waarvan een aantal aanbevelingen wordt gedaan.

#### **1.5 Maatschappelijke relevantie**

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat gemeenten voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van gemeenschapsgelden bij het voeren van klimaatbeleid. Als er effectiever en efficiënter ingespeeld kan worden op de mogelijkheden die vanuit de Europese Unie worden geboden zal de afhankelijkheidspositie ten opzichte van nationale subsidiëring verkleind kunnen worden, waardoor er meer gelden ten goede kunnen komen aan andere maatschappelijke beleidsvelden.

## 2. Europees klimaat- en energiebeleid

### 2.1 Historie van Europees klimaat- en energiebeleid

Milieubeleid is niet vanaf het ontstaan van de EU een prioriteit geweest, sterker nog, in het Verdrag van Rome uit 1957 werd in het geheel geen aandacht besteed aan milieubescherming. Er was wel sprake van enige (denk aan geluidsoverlast van voertuigen, etikettering van chemische stoffen) met een milieugrondslag maar van een gemeenschappelijk Europees milieubeleid was geen sprake. Het milieu was in deze stukken eigenlijk ook niet het belangrijkste, het ging meer om het vergemakkelijken van de werking van de gemeenschappelijke markt. Vanaf begin jaren zeventig is hier echter verandering in gekomen, toen het besef over het veranderende klimaat en de menselijke invloed hierop groeide. In oktober 1972 ondertekenden de staatshoofden van de EU een verklaring, waarna er een Milieu Actie Programma werd opgesteld, waarin een meer gestructureerde koers werd bepaald. Het betrof een uitgebreid document waarin o.a. de doelstellingen en de beginselen van een gemeenschappelijk milieubeleid uiteen werden gezet. Ook werd ingegaan op acties die werden voorgesteld door de Europese Commissie. Deze lagen op het gebied van het verminderen van vervuiling, het verbeteren van het natuurlijk en stedelijk milieu, de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de bewustwording en voorlichting ten aanzien van milieuproblemen.

Tot 1987 zijn er ongeveer 200 stukken milieuwetgeving aangenomen. Het ontbreken van een duidelijke wettelijke basis voor het gemeenschappelijke milieubeleid werd in verscheidene lidstaten veelvuldig bekritiseerd, vooral in Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk. Opeenvolgende wijzigingen van het Verdrag, waarover op de Inter-Gouvernementele Conferenties (IGC's) in 1986, 1990/91 en 1996/97 overeenstemming werd bereikt, hebben het EU-milieubeleid aanmerkelijk versterkt. In 1987 werden belangrijke wijzigingen van het Verdrag van Rome van kracht door de Europese Akte, waaronder een nieuwe Milieu-titel, specifieke aandacht voor de klimaat- en energieproblematiek, er werd voor het eerst een expliciete wettelijke onderbouwing gegeven aan het Gemeenschappelijk milieubeleid<sup>14</sup>. Onderstaande tabel geeft de belangrijkste momenten weer in de ontwikkeling van klimaat- en energiebeleid binnen de Europese Unie:

**Tabel 1: Ontwikkeling klimaat- en energiebeleid in de EU**

1976	Deelname Commissie aan conferentie in Barcelona: ontwerpovereenkomst voor bescherming Middellandse Zee aangenomen
1976	Ondertekening Verdrag van Barcelona: bescherming van Middellandse Zee tegen verontreiniging
1978	Verdrag Barcelona voor bescherming Middellandse Zee in werking
1978	Start onderhandelingen met VS over giftige stoffen
1979	Ondertekening overeenkomst inzake behoud wildleven en natuurlijk milieu
1988	Gemeenschap ratificeert Verdrag van Wenen betreffende bescherming van ozonlaag
1993	Commissie neemt Groenboek aan over herstel van milieuschade
1994	Conclusie Raad over milieu: CO <sub>2</sub> , vervoer, ozonlaag en afvalverbranding
1995	Groenboek over herziening van verordening betreffende controle op concentraties
1998	Protocol van Kyoto over klimaatverandering in New York ondertekend
1998	Rekenkamer publiceert speciaal verslag over optreden Unie inzake waterverontreiniging

<sup>14</sup> [www.eu-milieubeleid.nl/ch02.html](http://www.eu-milieubeleid.nl/ch02.html)

2000	Groenboek Commissie over op te richten handelssysteem in CO2-emissierechten
2000	Commissie keurt Groenboek goed over effect van polyvinylchloride (PVC) op milieu
2002	Europese Unie ratificeert Protocol van Kyoto
2007	Vaststelling Europees Klimaat- en Energiepakket
2009	Wereldwijde klimaatconferentie in Kopenhagen

Momenteel neemt klimaatverandering een belangrijke plaats in op zowel de Europese als de Nederlandse politieke agenda en maakt het sinds de inwerkingtreding van het Werkingsverdrag van de EU deel uit van de officiële doelstellingen van de Unie (titel XX, artikel 191 (oud artikel 174 VEG)). De voorjaarsconferentie van maart 2007, waar de Europese regeringsleiders ambitieuze doelen hebben gesteld op het gebied van klimaat en energie, is het startsein geweest voor de ontwikkeling van ambitieuzer nationaal beleid door het kabinet Balkenende IV<sup>15</sup>.

## 2.2 Huidig Europees klimaat- en energiebeleid

Het Europese beleid is primair gericht op de vermindering van broeikasgassen met als doel de klimaatverandering te verminderen. Dit wordt mitigatie genoemd waarbij de nadruk met name ligt op het terugdringen van het gebruik van fossiele energie (bijvoorbeeld olie) en stimulering van duurzaam energiegebruik (bijvoorbeeld windenergie). Decentrale overheden spelen een belangrijke rol in het behalen van Europese milieunormen vanwege de wetgevende en handhavende rol op milieugebied. De EU wil de uitstoot van broeikasgassen terugdringen tot een niveau waarop geen kunstmatige veranderingen in het klimaat optreden. Op grond van het Kyoto-protocol moet de uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008 – 2012 8% lager liggen dan in 1990. Prioriteit binnen het Europese klimaat- en energiebeleid is in eerste instantie het beperken van de uitstoot van broeikasgassen, hierbij kan gedacht worden aan het verminderen van het gebruik van fossiele energie. Aan de andere kant wordt duurzaam energiegebruik gestimuleerd. Europees gezien moet er in 2020 20 % minder CO2 worden uitgestoten en 20 % meer gebruik worden gemaakt van hernieuwbare energiebronnen. De maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de doelstellingen gehaald worden zijn vastgelegd in het Klimaat- en Energiepakket dat op 23 januari 2007 is voorgesteld<sup>16</sup>. Het Europese wetgevingsproces rond deze voorstellen is tijdens de Europese Raad van december 2008 afgerond. Er zit ook een adaptatief (aanpassing aan klimaatverandering) karakter aan dit EU beleid. Voor Nederland kan hierbij gedacht worden aan het voorkomen van wateroverlast en het opwekken van energie via de infrastructuur van de waterschappen. De Commissie heeft begin 2009 een witboek over klimaatadaptatie gepubliceerd<sup>17</sup> waarin is terug te vinden dat de Europese uitgangspunten aansluiten aan bij de Nederlandse belangen.

## 2.3 Toenemende invloed van Europa

Tot ver in de jaren tachtig waren ontwikkelingen binnen Europa vooral gericht op het totstandbrengen van een gemeenschappelijke markt en was de invloed die Europa op gemeenten uitoefende beperkt. Sinds begin jaren negentig is de rol van Europa binnen decentrale overheden gegroeid en wordt het beeld steeds duidelijker dat de EU in feite een vierde supranationale bestuurslaag vormt, die steeds meer bepalende wet- en

<sup>15</sup> <http://www.europadecentraal.nl/menu/997/Voorpagina.html>

<sup>16</sup> Publiekssamenvatting EU klimaat- en energiepakket op [http://ec.europa.eu/climateaction/docs/climate-energy\\_summary\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/climateaction/docs/climate-energy_summary_nl.pdf)

<sup>17</sup> Witboek 'Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader'

regelgeving opstelt welke van invloed is op het beleid binnen decentrale overheden. De ontwikkelingen in Europa worden dan ook steeds minder gezien als zijnde buitenlands beleid. Het belang van Europa zal blijven toenemen, ook vanuit Europa vraagt dit om aanpassingen. Zo zal men bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving in toenemende mate rekening moeten houden met de effecten hiervan op decentraal niveau.

Om hierop in te kunnen spelen worden decentrale overheden steeds meer betrokken bij het opstellen hiervan, er ontstaan dus wederzijdse afhankelijkheden. Gemeenten krijgen bij het realiseren van projecten steeds vaker direct te maken met Europese wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat en energie, aanbestedingen, het economisch structuurbeleid en het werkgelegenheidsbeleid. Gemeenten krijgen, buiten de nationale overheid, dus ook vanuit Brussel maatregelen en wet- en regelgeving opgelegd waar men zich vervolgens aan dient te houden.

Binnen de toenemende Europese invloed speelt de ondertekening van het Verdrag van Maastricht (op 7 februari 1992) een belangrijke rol. In dit verdrag werd een adviserende rol toebedeeld aan decentrale overheden middels het Comité van de Regio's (tot op heden de spreekbuis van de lokale en regionale overheden van de lidstaten) en is onder anderen het subsidiariteitsbeginsel vastgelegd. Dit betekent dat de besluitvorming binnen de EU op een zo 'laag' mogelijk bestuursniveau dient plaats te vinden. Ook werd in dit verdrag het structuurbeleid veranderd, wat betekende dat een groter aandeel van de beschikbare EU-gelden aan decentrale overheden werd toegekend. De decentrale overheden kwamen dus prominenter in beeld, waardoor ook de invloed van Europa binnen de interne organisatie groter werd. Deze invloed is terug te vinden op verschillende terreinen. Zo hebben gemeenten te maken met Europese aanbestedingsregels, waarbij men verplicht is om boven bepaalde drempelbedragen Europa-breed aan te besteden en is er een verplichting om de rijksoverheid op de hoogte te stellen van ontvangen Europese subsidies waarvoor het rijk aansprakelijk kan worden gesteld. Tegenover deze 'verplichtingen' staan verschillende Europese subsidiemogelijkheden waar lokale overheden hun voordeel mee kunnen doen. Het meest recente voorbeeld waaruit blijkt dat de mate van Europese invloed toeneemt is terug te vinden in het evaluatierapport van de huidige klimaatakkoorden rijk – gemeenten en rijk – provincies die lopen van 2007 tot 2011. In dit evaluatieonderzoek zijn trends en ontwikkelingen aangegeven waaruit blijkt dat de rol van decentrale overheden in het klimaatbeleid toeneemt. Daarbij wordt een link gelegd naar vernieuwende beleidsinstrumenten en processen zoals publiek-private samenwerking, gebiedsontwikkeling door maatschappelijke coalities en innovatienetwerken<sup>18</sup>. Gezien de toenemende invloed en de gecompliceerdheid van Europese wet- en regelgeving is het van belang dat een gemeente goed zicht houdt op de ontwikkelingen in Brussel betreffende wet- en regelgeving en subsidies zodat men niet voor verrassingen komt te staan en goed kan inspelen op de mogelijkheden die worden geboden.

## 2.4 Europese fondsen

Een aanzienlijk deel van de uitgaven van de EU is bestemd voor subsidieregelingen. Ongeveer 1/3 van de begroting is beschikbaar voor de lidstaten middels subsidies en fondsen voor overheden, bedrijven, kennisinstellingen, e.a. De Europese fondsen zijn zevenjarige programma's waarbinnen de nationale overheden de gelden verdelen over de regio's. De fondsen en subsidiemogelijkheden zijn als volgt onderverdeeld:

\* Structuurfondsen

\* Landbouw- en gebiedsontwikkeling

\* Cultuur

\* Consumentenbescherming en -gezondheid

<sup>18</sup> K+V Evaluatierapport Klimaatakkoorden rijk – gemeenten, maart 2010

- \* Onderzoek en technologie
- \* Onderwijs en beroepsopleidingen
- \* Milieu
- \* Energie en vervoer
- \* Sociaal beleid
- \* Justitie en asiel
- \* Grensoverschrijdende samenwerking

In 2007 is door de EU een nieuw programma (meerjarenbegroting) gelanceerd waarbij in een tijdsbestek van zeven jaar een bedrag van € 975 miljard aan de lidstaten beschikbaar wordt gesteld. Er zijn dertig Europese beleidsvelden en binnen elk individueel beleidsveld zijn meerdere subsidievormen mogelijk die onder verantwoordelijkheid vallen van een nationale beheersinstantie. Hierdoor is het moeilijk om duidelijk in kaart te krijgen hoeveel er totaal aan subsidies beschikbaar is en hoeveel hiervan per land wordt aangevraagd. Hier komt nog bij dat de EU-begroting voor het grootste deel (zo'n 80%) niet centraal wordt beheerd door de Europese Commissie maar door de nationale beheersautoriteiten. Deze zijn verantwoordelijk voor het publiceren van de eigen gegevens.

Om een idee te geven van de omvang van de subsidies: in 2006 ontving Nederland in totaal €2,1 miljard aan Europese subsidie en in 2007 was dit volgens de site [www.europa.nu.nl](http://www.europa.nu.nl) €1,9 miljard. De komende jaren zal een enigszins vergelijkbaar beeld te zien zijn, zo zal Nederland in de periode 2007-2013 €1,7 miljard ontvangen uit de structuurfondsen.

Door de huidige ontwikkelingen rond de klimaatverandering en het gegeven dat duurzame ontwikkeling één van de prioriteiten van het Verdrag van Lissabon is, neemt het thema 'milieu' (zoals al eerder gesteld) toe aan importantie binnen de Europese Unie. De volgende thema's worden onderscheiden:

- Bevorderen gebruik duurzame energie
- Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en afvalbeleid
- Duurzame ruimtelijke ontwikkeling langs landgrenzen
- Informatiecampagnes milieubewustzijn
- Klimaatverandering
- Milieu en het platteland
- Milieu en risicopreventie
- Milieu en gezondheid
- Natuur en biodiversiteit
- Ontwikkeling gemeenschappelijk milieubeleid

Voorts zijn er diverse fondsen<sup>19</sup> waaruit subsidies kunnen worden aangevraagd voor de financiering (vaak op basis van co-financiering) van projecten die binnen bovengenoemde thema's vallen. Hieronder worden de belangrijkste omschreven:

**Tabel 2: Belangrijkste EU financieringsfondsen**

Subsidie	Belangrijkste (milieu) doelstelling
LIFE+ 2007 – 2013	Natuur- en milieubescherming
Eco-innovation	Nieuwe en innovatieve ontwikkeling eco-innovatie
INTERREG	Best practices – ervaringenuitwissel
KCI – Intelligent Energy Europe Programme (IEE)	Bevordering duurzame energie

<sup>19</sup> VNG Europese Subsidiewijzer 2009

### **LIFE+ 2007 - 2013**

**Doel:** Dit programma is een belangrijk financieringsinstrument gericht op natuur- en milieubescherming. Het programma is in 2007 van start gegaan en biedt onder meer ondersteuning bij de implementatie van duurzame ontwikkeling binnen gemeenten. Het is het nieuwe programma voor de ontwikkeling en uitvoering van het Europese natuur- en milieubeleid en ondersteunt in het bijzonder de uitvoering van het 6<sup>e</sup> Milieuactieprogramma (MAP), waaronder de thematische strategieën (klimaatverandering, natuur en biodiversiteit, milieu en gezondheid, kwaliteit van leven, natuurlijke hulpbronnen en afvalstoffen). De gehele doorlooptijd van het LIFE+ programma is van 2007 tot en met 2013. De subsidies vanuit dit fonds zijn bestemd voor nationale, regionale en lokale autoriteiten, internationale en private organisaties en non-gouvernementele organisaties (NGO's).

**Budget:** In totaal is er € 2,1 miljard voor de periode 2007 – 2013 begroot. Nederland ontving in 2007 zo'n 6 miljoen euro en dit zal jaarlijks oplopen tot 9,5 miljoen in 2013.

**Tabel 3: Overzicht ingediende aanvragen LIFE+ 2007 - 2013<sup>20</sup>**

Nederland	Aanvr.	Duitsland	Aanvr.	Belgie	Aanvr.	Zweden	Aanvr.	UK	Aanvr.
1992 - 1999	79	1992 - 1999	164	1992 - 1999	75	1992 - 1999	40	1992 - 1999	120
2000 - 2004	46	2000 - 2004	60	2000 - 2004	23	2000 - 2004	35	2000 - 2004	38
2005 - 2008	23	2005 - 2008	58	2005 - 2008	34	2005 - 2008	21	2005 - 2008	31
2000 - 2008	69	2000 - 2008	118	2000 - 2008	57	2000 - 2008	56	2000 - 2008	69
<b>TOTAAL</b>	<b>148</b>		<b>282</b>		<b>132</b>		<b>96</b>		<b>189</b>

### **Eco-innovation**

**Doel:** De belangrijkste doelstelling van het Eco-innovation programma is het ondersteunen van projecten die gericht zijn op de promotie van nieuwe en innovatieve ontwikkelingen op het gebied van eco-innovatie. Daarbij wordt getracht voor eco-vriendelijke producten, technologieën, diensten, processen en management methodes door heel Europa de kloof te overbruggen tussen R&D en de markt. Dit programma geeft voorrang aan het midden- en kleinbedrijf (MKB), maar ook andere instellingen of bedrijven mogen meedoen. De voorkeur gaat uit naar een groep van indieners en projecten met hoge potentie tot vermarkting.

**Budget** Het totale budget voor Eco-innovation bedraagt €195 miljoen voor de periode van 2008-2013. Voor de call van 2009 was €30 miljoen ter beschikking gesteld en voor de call van 2010 komt in totaal €35 miljoen beschikbaar.

### **KCI – Intelligent Energy-Europe Programme (IEE)**

**Doel:** Er zijn verschillende mogelijkheden om energie te besparen en het gebruik van duurzame energie te bevorderen in Europa. Het IEE is het instrument van de EU om actie te stimuleren, om deze voorwaarden te verbeteren en om richting een 'intelligenter' Europa - wanneer het op energie aankomt- te gaan. Primair doel van dit programma is een groter aandeel van duurzame

<sup>20</sup> Peildatum: 26 maart 2010

energie te realiseren door niet-technische barrières op te heffen, toegang tot de markt te verbeteren en bewustwording te bevorderen. Ook het stimuleren van efficiënt en rationeel gebruik van energie is een belangrijk speerpunt van het programma, vooral de transport sector verdient extra aandacht. Hiernaast wordt er gefocust op de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie en de diversificatie van energie bronnen

**Budget:** Er zullen ongeveer 350 projecten worden uitgevoerd in de periode 2007-2013 en gedurende de duur van het programma wordt €730 miljoen beschikbaar gesteld.

#### ***Interreg IV***

**Doel:** INTERREG is in het begin van de jaren negentig door de Europese Unie in het leven geroepen om de grensoverschrijdende samenwerking te versterken. Centrale doelstelling van INTERREG is de ontwikkelingsverschillen tussen de Europese regio's te verminderen en de economische samenhang te versterken. INTERREG verleent subsidies aan vernieuwende projecten op het gebied van duurzame ruimtelijke en regionale ontwikkeling. Het programma wordt gefinancierd uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)<sup>21</sup>, welk fonds wordt gevuld door de lidstaten. Het geld wordt besteed aan de kwalitatief beste projecten, onafhankelijk in welk land zo'n project wordt opgestart. Hierdoor staat niet van tevoren vast hoeveel geld naar welke lidstaat terugvloeit.

INTERREG bestaat uit drie programma's, waarvan B en C o.a. zijn gericht op de ondersteuning van milieugerelateerde projecten:

- INTERREG A: grensoverschrijdende samenwerking, gecoördineerd door het ministerie van EZ
- INTERREG B: Noordwest Europa (NWE) en Noordzee (SEA): transnationale samenwerking. Gecoördineerd door het ministerie van VROM.
- INTERREG C: Interregionale samenwerking binnen Europa. Gecoördineerd door het ministerie van VROM.

**Budget:** €814 miljoen (voor programma's A, B en C)

### **2.5 Samenvatting**

Gemeenten hebben een keur aan mogelijkheden om het lokale milieubeleid financieel te versterken door een beroep te doen op een van bovengenoemde programma's. Een eerste analyse leert echter dat er slechts 27 gemeenten (waarbij enkele gemeenten bij meerdere aanvragen zijn betrokken) zijn die dit ook actief en consequent doen. Hierbij dienen wel enige kanttekeningen te worden geplaatst.

Zo is LIFE+ een Europese regeling voor relatief grote milieu-innovaties. Aanvragen kunnen worden ingediend vanaf een minimaal bedrag van €2 miljoen op basis van co-financiering, hetgeen een belangrijk obstakel is voor gemeenten die overwegen een aanvraag in te dienen. Dit bedrag is voor de gemiddelde gemeente bijzonder hoog in vergelijking met de bedragen die voor lokaal klimaatbeleid op de begroting staan

<sup>21</sup> Bron: brochure 'Met Europa Kiezen Voor Kansen', ministerie van EZ, 2007, blz. 18



gereserveerd. Een gemeente zal dan ook niet direct vanuit innovatief oogpunt een aanvraag in willen dienen voor de ontwikkeling van het lokale klimaatbeleid want dit bevindt zich voor het belangrijkste gedeelte niet op het gebied van innovatie; beleidsontwikkeling en innovatie liggen ver van elkaar verwijderd. Technologische innovaties worden doorgaans vanuit de industrie ontwikkeld waardoor LIFE+ zich beter leent voor deze partijen. Ook zijn gemeenten geen bezitters van natuurgebieden (N2000), dat ligt meer in handen van instanties als Staatsbosbeheer.

De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden is dat niet het onbekende, maar het feit dat de meeste raakvlakken van de regeling bij andere partijen liggen, de belangrijkste reden is voor het geringe aantal ingediende gemeentelijke LIFE+ aanvragen. Op dit moment is er één aanvraag van een Nederlandse gemeente in behandeling, namelijk van de gemeente Roosendaal voor het nemen van groene maatregelen in het Zuidoostkwartier.

Het innovatieve gehalte van het Eco-innovation en het KCI/IEE programma vormt ook de belangrijkste reden voor het feit dat er geen gemeentelijke aanvragen zijn ingediend. Het programma is geënt op innovatieve maatregelen en zoals hierboven omschreven oriënteren gemeenten zich eerder op het versterken van het huidige klimaatbeleid dan dat er naar vernieuwende maatregelen wordt gekeken. In dit onderzoek zal ik mij verder dan ook richten op de INTERREG IV programma B, dat hieronder nader zal worden toegelicht. De prioriteiten van het INTERREG IV-B programma lenen zich voor het verder ontwikkelen van lokaal klimaatbeleid, zowel op financieel gebied als op het gebied van kennisontwikkeling. Binnen INTERREG IV-B kunnen gemeenten samenwerking zoeken met andere regio's en kunnen de krachten worden gebundeld. Dit is ook het programma waarbinnen relatief veel aanvragen zijn toegekend waarbij Nederlandse gemeenten als partner zijn betrokken, tot nu toe 39<sup>22</sup>

## **2.6 INTERREG IV-B**

Het betreft hier een programma dat gericht is op transnationale samenwerking tussen nationale, gewestelijke en lokale overheden om grote groepen van Europese regio's ruimtelijk sterker te integreren. De coördinatie ligt bij het ministerie van VROM. Nederland neemt deel aan twee EU regioprogramma's, te weten Noord West Europa (NWE) en North Sea Region (NSR) :

### **Programma Noord West Europa (NWE)**

Het NWE programma wil samenwerking initiëren tussen belangrijke actoren rond kwesties die het hele NWE-gebied bestrijken. Dit om bij te dragen aan het economische concurrentievermogen van NWE terwijl tegelijkertijd een gebalanceerde en duurzame ontwikkeling van de Noordwest Europese regio wordt bevorderd. Het NWE-programma richt zich op een betere territoriale cohesie door middel van het versterken van het concurrentievermogen en duurzaamheid van het samenwerkingsgebied. Hierbij richt het programma zich onder andere op de noodzaak tot het versterken van de kenniseconomie door te voorzien in een beter innovatieklimaat. Het programma heeft de ambitie de natuurlijke en culturele middelen van het gebied actief te beheren en negatieve milieueffecten op het grondgebied te verminderen, met inbegrip van de bevordering van innovatieve benaderingen van de controle en de preventie van natuurlijke en technologische risico's in de context van klimaatverandering<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Peildatum: 24 maart 2010

<sup>23</sup> Bron: brochure 'Met Europa Kiezen Voor Kansen', ministerie van EZ, 2007, blz. 16

Thema's: innovatie, duurzame ontwikkeling, milieu  
 Subsidiebudget: €355 miljoen  
 Max. vergoeding: 50 %  
 Projecten: DAIRYMEN, CITYCHLOR, SUSTATION, SCALDWIN, BLISS, AMICE, FUTURE CITIES, IMCORE, WAVE, ALFA

**Tabel 4: Toekenning Interreg IVB NWE middelen per jaar 2007-2013<sup>24</sup>**

	<b>Structuurfonds (EFRO)</b>
<b>2007</b>	46.216.124
<b>2008</b>	47.340.020
<b>2009</b>	48.820.743
<b>2010</b>	50.633.949
<b>2011</b>	52.499.284
<b>2012</b>	54.129.669
<b>2013</b>	55.803.504
<b>Totaal 2007 - 2013</b>	<b>355.443.293</b>

Het programma bevat meerdere prioriteiten, waarvan Prioriteit 2, *het beheer van natuurlijke bronnen en risico's* relevant is voor dit onderzoek:

- Het bevorderen van innovatieve, duurzame manieren van het beheren van natuurlijke hulpbronnen en waarden, waaronder water, landschappen, energie en afvalstromen;
- Het bevorderen van innovatie in risicobeheersing en -preventie, in het bijzonder waterbeheersing in de context van klimaatverandering;
- Het bevorderen van een transnationale, ruimtelijke benadering om de kwaliteit van grond, water en lucht te verbeteren, broeikasgasemissies te minimaliseren en geluidshinder te verminderen.

**Tabel 5: overzicht per prioriteit – EFRO budget 2007 - 2013<sup>25</sup>**

<b>Prioriteit 1 Innovatie</b>	<b>Prioriteit 2 Environmental challenges</b>	<b>Prioriteit 3 Connectivity</b>	<b>Prioriteit 4 Strong and prosperous communities</b>	<b>Totaal</b>
<b>EFRO Budget (2007 – 2013)</b>				
89.348.419 (27%)	86.930.420 (26%)	89.357.665 (27%)	68.480.191 (20%)	334.116.695 (100%)
<b>Totaal EFRO goedgekeurd (call 1 - 5)</b>				
19.082.560 (14%)	61.108.065 (44%)	33.223.360 (24%)	25.415.239 (18%)	138.829.224 (100%)

Bovenstaande tabel laat zien dat er voor prioriteit 2 tot 2013 een kleine €87 miljoen beschikbaar is. Hiervan is gedurende call 1 tot en met 5 (sluitingsdatum 7 april 2010) ruim €61 miljoen reeds toegekend. Er blijft dus een aan te vragen bedrag over van €25 miljoen.

<sup>24</sup> Bron: INTERREG IVB – Operationeel programma, blz. 112

<sup>25</sup> Bron: [http://www.nweurope.eu/index.php?act=programme\\_budget&page\\_on=about&id=242](http://www.nweurope.eu/index.php?act=programme_budget&page_on=about&id=242)

### Programma NSR

Het Noordzee Regio programma (NSR) heeft als doel van het Noordzeegebied een betere vestigingsplaats te maken om te leven, werken en investeren door middel van transnationale samenwerking tussen overheden en bedrijven. De Noordzee Regio bestaat uit Denemarken, het oostelijk deel van het Verenigd Koninkrijk, het zuidwestelijk deel van Zweden en de Noordzee kust van Duitsland, Nederland inclusief Zeeland), België (Vlaanderen) en Noorwegen.

Met het verbeteren van de vestigingsplaats wordt beoogd de algemene kwaliteit van leven voor inwoners van de Noordzee regio te verbeteren door toegang te creëren tot meer en betere banen; door de milieukwaliteit van de regio te behouden en te verbeteren; de toegankelijkheid van de regio te verbeteren; en het verzekeren van de levensvatbaarheid, de levendigheid en attractiviteit van de plaatsen in de regio om te leven en te werken<sup>26</sup>.

Thema's:	kennis en innovatie, duurzame ontwikkeling en milieu
Subsidiebudget:	€139 miljoen
Max. vergoeding:	50%
Projecten:	CPA, CLIWAT, ENERCOAST, SAWA, BALLAST WATER, AQUARIUS, DIPOL, MARE, C2C1, TIDE, BIOCHAR, SUSCOD, LNS, SEP, BLAST

**Tabel 6: Toekenning Interreg IVB SEA middelen per jaar 2007-2013<sup>27</sup>**

	Structuurfonds (EFRO)
<b>2007</b>	18.027.820
<b>2008</b>	18.465.396
<b>2009</b>	19.037.902
<b>2010</b>	19.736.433
<b>2011</b>	20.455.290
<b>2012</b>	21.084.802
<b>2013</b>	21.731.314
<b>Totaal 2007 - 2013</b>	<b>138,538,957</b>

Ook dit programma werkt volgens meerdere prioriteiten. Prioriteit 2 en 4 zijn voor dit onderzoek relevant:

*Prioriteit 2 Bevorderen van duurzaam management van het milieu.*

- Duurzame ontwikkeling van de kust- en zeegebieden door geïntegreerd kustbeheer;
- Het ontwikkelen van preventieve en specifieke maatregelen om vervuiling van de zee zowel acuut als op de lange termijn te bestrijden;
- Het aanpassen aan en verminderen van de risico's waaraan de maatschappij en de natuur blootgesteld worden door klimaatveranderingen;
- Het promoten van milieuverantwoorde energieproductie.

<sup>26</sup> Bron: brochure 'Met Europa Kiezen Voor Kansen', ministerie van EZ, 2007, blz. 20

<sup>27</sup> Bron: INTERREG IVB – Operationeel programma, blz. 112

#### *Prioriteit 4 Stimuleren van duurzame en concurrerende gemeenschappen*

- Het verzekeren van oplossingen voor de behoeften van achteruitgaande gebieden die in verval raken om ervoor te zorgen dat aan tot de economische en sociale rijkdom van de Noordzeeregio bijdragen;
- Het bevorderen en managen van duurzame groei in uitbreidende gebieden opdat zij hun volledige economische en sociale potentieel bereiken;
- Het implementeren van energie-efficiënte leefoplossingen voor plaatsen.

**Tabel: 7 Beschikbare middelen per prioriteit NSR (per 10 juni 2010)<sup>28</sup>**

	<b>Beschikbaar budget (EFRO)</b>	<b>Bestemd</b>	<b>Nog beschikbaar</b>	<b>% nog beschikbaar</b>
<b>Prioriteit 1</b>	€ 30 miljoen	€ 27 miljoen	€ 3 miljoen	10%
<b>Prioriteit 2</b>	€ 42 miljoen	€ 42 miljoen	€ 0 miljoen	- -
<b>Prioriteit 3</b>	€ 42 miljoen	€ 27 miljoen	€ 15 miljoen	37%
<b>Prioriteit 4</b>	€ 25 miljoen	€ 21 miljoen	€ 4 miljoen	16%

Bovenstaande tabel laat zien dat er reeds €117 miljoen van de totaal beschikbare €139 miljoen reeds bestemd is, waarbij (ook de voor dit onderzoek relevante) prioriteit 2 volledig is uitgeput. In tegenstelling tot het NWE programma is de budgettaire ruimte gedurende de looptijd van het programma dus beperkt. Voor prioriteit 4 is nog wel in beperkte mate budget beschikbaar.

## **2.7 Conclusie**

Zoals is gebleken uit dit hoofdstuk leent het INTERREG IV-B programma zich het best voor de uitvoering van dit onderzoek. Het betreft hier dan met name de twee regioprogramma's Noord West Europa (NWE) en North Sea Region (NSR). Elk regioprogramma heeft meerdere uitvoeringsprioriteiten waarvan een aantal zich leent voor het verder ontwikkelen van lokaal klimaat- en energiebeleid bij gemeenten.

Voor NWE geldt dat prioriteit 2, *beheer van natuurlijke bronnen en risico's* relevant is voor dit onderzoek. Op 15 juli 2010 plaatste het VNG Servicebureau Europa in haar digitale nieuwsbrief een oproep tot het indienen van projecten voor het NWE programma. Er werd gesteld dat er nog voldoende subsidies beschikbaar waren binnen alle prioriteiten, dus ook duurzame ontwikkeling en milieu. De zevende projectoproep ("call") is geopend van 3 september 2010 tot 24 september 2010.

Voor NSR zijn prioriteit 2 (*bevorderen van duurzaam management van het milieu*) en prioriteit 4 (*stimuleren van duurzame en concurrerende gemeenschappen*) relevant. Voor NSR geldt dat het budget inmiddels bijna volledig is bestemd, waarbij de beschikbare gelden voor prioriteit 2 inmiddels volledig zijn uitgeput. De internationale stuurgroep NSE kijkt wel of en hoe kwalitatief goede aanvragen voor deze prioriteit alsnog gefinancierd kunnen worden; men heeft aan het beheerscomité voorgesteld om meer geld te bestemmen. Gedurende 2009 zijn er voor dit programma relatief veel aanvragen ingediend, aan het einde van dat jaar waren 39 projecten goedgekeurd en was zo'n 70% van het beschikbare budget gealloceerd.

<sup>28</sup> Nieuwsbrief INTERREG IV-B programma NSR, juni 2010

Voor het gehele INTERREG IV-B programma (NSR en NWE) geldt dat tot eind maart 2010 38 projecten zijn goedgekeurd waarin Nederlandse gemeenten participeren. Zie bijlage 1 voor een overzicht van deze projecten met de bijbehorende toegewezen bedragen. Hier zijn in totaal 27 gemeenten bij betrokken dit is 6,1% van alle Nederlandse gemeenten. Enkele gemeenten (bijvoorbeeld Eindhoven, Utrecht en Groningen) participeren in meerdere aanvragen. Hiermee is een totaal subsidiebedrag gemoeid van €18.651.945. Voor INTERREG IV-B is in totaal beschikbaar €494 miljoen (NWE €355 miljoen + NSR €139 miljoen = totaal €494 miljoen). Dit betekent dat Nederlandse gemeenten betrokken zijn bij maximaal 3,78% van de totaal beschikbare INTERREG IV-B middelen. Zoals in hoofdstuk 1 reeds vermeld is het erg moeilijk om een representatieve internationale vergelijking te maken van de verdeling van Europese subsidiegelden, aangezien de Europese Unie hier weinig gegevens over publiceert, maar het lijkt erop dat de huidige 3,78% ruimte laat voor verbetering.

### 3. Theoretisch kader

#### 3.1 Waarom de theorie van de netwerkbenadering?

Hieronder wordt de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling van dit onderzoek gebruikt bij de toepassing van het theoretisch kader. Voor het onderzoek wordt de netwerkbenadering gebruikt. Netwerkdelen toont aan dat zowel buiten als binnen de sturende organisaties tijdelijke coalities bestaan die belangen bundelen en zodoende bepaalde bestuurlijke oplossingen mogelijk maken. Middels de netwerkbenadering wordt getracht om zowel een analyse als een verklaring te krijgen over het verloop en de uitkomst van complexe beleidsprocessen<sup>29</sup>, dit maakt de theorie zeer geschikt voor het onderzoek.

Een doelstelling van de netwerktheorie is om het beleidsproces op een manier te beschrijven die beter aansluit op de werkelijkheid. In de sociale wetenschappen is voor het eerst sprake van het begrip (sociaal) netwerk medio jaren vijftig van de vorige eeuw. Dit werd ingezet voor het in kaart brengen en analyseren van de wederzijdse onderlinge relaties tussen individuen en organisaties. Hierdoor kon inzicht worden verkregen in de verbondenheid en afhankelijkheid van een persoon met anderen. In de jaren tachtig en negentig is het denken in termen van beleidsnetwerken sterk opgekomen in de bestuurskunde<sup>30</sup>. De netwerkbenadering is ontstaan als reactie op het rationele model van centrale sturing binnen de beleidswetenschappen, en dus niet, zoals de indruk kan worden gewekt in het eerste deel van deze alinea, ontstaan als reactie op klassieke theorieën van de overleppolitiek.

Zoals eerder gesteld heeft de overheid van oudsher een centrale rol gespeeld binnen de samenleving. De overheid functioneerde als het ware als een monopolist met een comfortabele machtspositie. Via een duidelijke top-down sturingsbenadering werd er zonder inspraak van derden beleid gemaakt. Inmiddels is deze situatie veranderd. Een toenemend aantal problemen en vraagstukken waarvoor de overheid zich geplaatst ziet – of voor verantwoordelijk wordt gehouden – heeft het karakter van een ‘netwerkprobleem’: een groot aantal partijen is betrokken, met een fragmentatie van macht en verantwoordelijkheid, zonder dat er één actor is die eigenhandig tot een oplossende interventie kan komen<sup>31</sup>. Ook de overheidsorganisaties bleken bij de uitvoering van beleid in grote mate afhankelijk te zijn van derde partijen, waardoor de aandacht niet langer primair lag bij de overheid, maar bij de interacties tussen meerdere actoren die van elkaar afhankelijk zijn. Zo hebben overheidsorganisaties te maken met burgers, doelgroepen, belangenorganisaties, adviesorganen, experts, rechterlijke instanties, etc. die allen hun eigen strategieën hanteren. Deze strategieën komen voort uit de interacties tussen de actoren, die een inschatting maken van het handelen van andere actoren en op basis daarvan hun eigen strategisch handelen ontwerpen of bijstellen. Op deze wijze ontstaat een actie- reactieketen die tot een vooraf meestal niet of moeilijk voorspelbare uitkomst van het beleid leidt. Bij deze strategische vorm van beleidsontwikkeling wordt vooral gedacht in termen van overleg, beïnvloeding en bemiddeling, waardoor de overheid meer een toezichhoudende en regisserende functie in de samenleving krijgt.

---

<sup>29</sup> Hufen en Ringeling, *Beleidsnetwerken in het openbaar bestuur*, 1990, p. 17

<sup>30</sup> Sturing in de publieke sector, *reader* (2008). Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (UK) Philadelphia (USA), Open University Press. pp. 46-60.

<sup>31</sup> Dr. M. van der Steen et al, *De Boom en het Rizoom, overheidssturing in een netwerksamenleving*, 2010, p3

Het concept 'beleidsnetwerken' verbindt de twee kernbegrippen 'beleid' en 'netwerken' . Beleidsnetwerken worden getypeerd aan de hand van de volgende componenten<sup>32</sup>:

- Een verzameling van actoren;
- Belangen, wensen en doelen van de actoren;
- Activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan de actoren bepaalde belangen en/of doelen hebben;
- De regels, normen en assumpties die de acties van en interacties tussen actoren bepalen;
- De verzameling van actie-interactiemogelijkheden waarover elke sector beschikt;
- De verzameling verwachte uitkomsten, kosten en baten van elke actie en interactie.

Goverde en Nelissen<sup>33</sup> stellen dat beleidsnetwerken worden gekenmerkt door de volgende condities:

- Een onderlinge, wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie). Actoren zijn op elkaar aangewezen om hun eigen doelen te realiseren;
- De aanwezigheid van meerdere actoren, met eigen uiteenlopende doelen, visies en belangen;
- De actoren zijn in zekere mate afhankelijk bij het bepalen van hun gedrag; ze bezitten een relatieve autonomie op basis van de machtspositie die ze hebben in een netwerk. Deze machtsmiddelen worden strategisch aangewend in het licht van het doel dat ze nastreven;
- De interactieprocessen tussen de actoren worden gekenmerkt door de verwevendheid van de doeleinden en de complexiteit van de onderlinge (ruil)verhoudingen;
- De relaties en interacties tussen actoren vertonen enerzijds een zekere duurzaamheid (binding), maar anderzijds vertonen beleidsnetwerken de nodige dynamiek, onder meer door processen van uitsluiting en insluiting van actoren en daarmee gepaard gaande culturele veranderingen.

Door het erkennen van deze voorwaarden binnen een beleidsnetwerkbenadering wordt getracht om het verloop van beleidsprocessen beter in beeld te krijgen. De meerwaarde van de netwerkbenadering ligt voor bestuurskundigen in het feit dat het netwerkperspectief aanknopingspunten biedt om complexe besluitvormingsprocessen beter te analyseren, zodat op basis daarvan betere aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de wijze waarop overheden hun taken vervullen<sup>34</sup>.

Netwerken ontstaan in toenemende mate omdat de omgeving waarin publieke en private organisaties opereren steeds complexer wordt. Binnen deze complexe omgeving is het voor organisaties steeds moeilijker om eenzijdig problemen op te lossen; hiërarchische

---

<sup>32</sup> W.J. Kickert, F. Van Vught, 1983, *Beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing*, in: A.J.G.M. Bekke, U. Rosenthal, (red.), *Netwerken rondom het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, Samson.

<sup>33</sup> N. Nelissen, H. Goverde & N. van Gestel, 2000, *Bestuurlijk Vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Coutinho

<sup>34</sup> N. Nelissen, H. Goverde & N. van Gestel, 2000, *Bestuurlijk Vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Coutinho

organisatiestructuren vormen zich vaker om tot horizontaal georganiseerde netwerken. Manuel Castells<sup>35</sup> typeert deze organisaties als 'netwerkorganisaties'. Zoals al eerder gesteld wordt er binnen de netwerkbenadering van uitgegaan dat de overheid bij de ontwikkeling en vormgeving van beleid één van de spelers is, en niet langer de enige. Wel treedt de overheid vaak op als initiatiefnemer maar dit geldt inmiddels ook voor andere partijen. Binnen de netwerkbenadering wordt niet uitgegaan van een enkele beleidsbepalende autoriteit en is er geen plaats voor een vaste hiërarchische rangorde. Hiermee wordt bedoeld dat het niet vanzelfsprekend is dat de initiatiefnemer ook per definitie aan de top van de hiërarchie staat en dat met name wederzijdse afhankelijkheden de bepalende factoren zijn voor het bepalen van de hiërarchie. Deze afhankelijkheden vloeien voort uit de beschikbare middelen, kennis en invloeden van een bepaalde speler. Binnen netwerken vindt een proces van coproductie plaats: een op basis van respect voor elkaars positie, zonder de rol van eenieder te kennen, georganiseerd proces van gemeenschappelijke beeldvorming, dat is gericht op de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke factoren<sup>36</sup>.

Netwerken ontstaan omdat de omgeving waarin publieke en private organisaties zich bevinden steeds complexer wordt<sup>37</sup>. De interactie tussen overheidsorganisaties vindt plaats in een netwerk of een hiërarchische structuur. Dit is het werkerrein van de netwerktheorie. In een complexe samenleving met veel partijen die allemaal op hun manier invloed uit kunnen oefenen op de uitkomst van een (beleids)proces, kunnen ideeën over de netwerken helpen bij het verkrijgen van inzicht in de werking van de partijen. In een netwerk is niet één centrale actor aanwezig, het te vormen beleid is afhankelijk van de actoren in het beleidsnetwerk<sup>38</sup>. Een netwerk kent verschillende actoren die allemaal hun eigen middelen hebben om het resultaat van de processen in het netwerk te beïnvloeden. Tussen deze actoren vinden transacties plaats en ontstaat groepsvorming waardoor het netwerk vorm krijgt. De besluitvorming moet om kunnen gaan met onduidelijkheden, onzekerheden en veranderingen. Er zijn een aantal betrokken partijen, die ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid aan het proces deelnemen en daarbij vanuit een eigen visie de probleemformulering en oplossingen proberen te beïnvloeden.

### 3.2 Netwerkmanagement

Als binnen de netwerkbenadering wordt gekeken naar netwerkmanagement betreft dit niet slechts de overheid. Hier worden ook andere partijen bij betrokken zoals burgers, doelgroepen, belangenorganisaties, adviesorganen, experts, rechterlijke instanties, etc. Netwerken kunnen dan ook worden gezien als een zelforganiserend, autonoom geheel<sup>39</sup>. Er bestaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren die met elkaar te maken krijgen binnen een netwerk. Binnen beleidsnetwerken zijn actoren actief met uiteenlopende belangen en doelstellingen aan de hand waarvan men met elkaar in interactie treedt. In de loop van het hele beleidsproces worden de doelstellingen en strategieën bijgesteld, afhankelijk van de ontwikkelingen die voortkomen uit de interactie. Bij het behalen van haar doelen zijn overheden vaak afhankelijk van andere actoren. Door deze wederzijdse afhankelijkheid neemt ook de onzekerheid toe aangezien het gedrag van andere partijen niet kan worden voorspeld.

---

<sup>35</sup> Goede, e.a. De Netwerksamenleving volgens Manuel Castells, 2001

<sup>36</sup> Weggeman, J. (2003) Controversiële Besluitvorming, opkomst en functioneren van groen polderoverleg. Proefschrift Erasmus universiteit, Rotterdam. P.128.

<sup>37</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), Managing Uncertainties in Networks, Routledge, London 2004

<sup>38</sup> Glasbergen, P. Beleidsnetwerken rond milieuproblemen, 's Gravenhage, 1986, p 417

<sup>39</sup> Reader: Sturing in de publieke sector (2007)



De overheid kan binnen de beleidsnetwerken dan ook niet worden gezien als één actor aangezien verschillende (beleids)afdelingen binnen deze overheden opereren als eigen eenheid met eigen belangen, strategieën en doelstellingen.

### 3.3 Interdependentie in netwerken

Besluitvormingsprocessen zijn vaak complex van aard en brengen onzekerheden met zich mee. Overheidsorganisaties zijn dikwijls onderdeel van een complex netwerk waarbinnen zich verschillende organisaties en organisatieonderdelen bevinden en waarbinnen afhankelijkheden bestaan (interdependentie). Deze interdependentie vormt een belangrijke voorwaarde voor een beleidsnetwerk. Voor het bewerkstelligen van de doelen zijn actoren afhankelijk van de middelen waarover de overige actoren beschikken. Er zijn vijf typen middelen<sup>40</sup>:

- Financiële middelen: van belang voor initiatieven om complexe problemen op te lossen.
- Hulpbronnen: deze zijn benodigd voor het in staat stellen van beleidsinitiatieven.
- Bevoegdheden: voor de formele/juridische entiteit die beslist.
- Deskundigheid: belangrijk voor de ontwikkeling van oplossingen en voor het onderzoeken van de kern van het probleem.
- Legitimiteit: besluitvorming door gezagdragers en over rechtmatigheid op basis van wetten en behoorlijk bestuur.

De afhankelijkheid tussen verschillende partijen wordt niet alleen beïnvloed door de middelen die men bezit, maar ook door hun subjectieve betrokkenheid bij het probleem en de bereidheid om hun middelen in te zetten, dat hangt weer mede af van de perceptie die de betreffende actor van het probleem heeft. Het kan raadzaam zijn om te bepalen of de actor duidelijk voor ogen heeft wat de concrete kosten en/of opbrengsten zijn. Als men hier een duidelijk beeld van heeft is de kans groot dat deze partij zich zal inzetten. Als een actor dit beeld niet duidelijk voor ogen heeft zal de inzet en toewijding minder groot zijn, hoogstwaarschijnlijk krijgt het netwerk dan te maken met een “*non-dedicated actor*”<sup>41</sup>.

De mate van afhankelijkheid tussen actoren is ook van belang voor de interdependentie. Dit wordt als volgt schematisch weergegeven:

**Tabel 8: Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren**<sup>42</sup>

	Uitwisselbaarheid van de bron	
Belang van de bron	Hoog	Laag
Hoog	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Laag	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Actoren krijgen meer en meer te maken met complexe beleidsproblemen waardoor deze minder goed in staat zijn om de geformuleerde doelstellingen alleen te realiseren (zonder rekening te moeten houden met andere actoren). Elke actor hanteert in principe zijn eigen strategie om zoveel mogelijk zijn eigen doelstellingen waar te maken door zoveel mogelijk autonoom te blijven en zo weinig mogelijk afhankelijkheid te hebben ten opzichte van andere actoren. Hierdoor is er sprake van een constant spanningsveld waarbinnen

<sup>40</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p. 144

<sup>41</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p. 146

<sup>42</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p. 47

actoren een afweging moeten maken tussen eigenbelang en autonomie, en de mate waarin men deze wil/kan opofferen bij het bereiken van de eigen doelstellingen. Om deze doelstellingen te bereiken moet men weer beschikken nodig over eerder genoemde middelen.

Aangezien actoren elkaars hulpbronnen nodig hebben ontstaat er interactie die weer zorgt voor de totstandkoming van een netwerk. Door het uitwisselen van noodzakelijke hulpbronnen (de middelen) groeit wederzijdse afhankelijkheid waardoor actoren ook eigen strategieën gaan ontwikkelen om ervoor te zorgen dat deze afhankelijkheid zo minimaal mogelijk blijft. De verschillende strategievormen worden in de volgende paragraaf toegelicht. Deze onderlinge 'strijd' kan worden beschouwd als het beleidsspel. Beleidsspelen ontstaan als actoren erachter komen dat ze afhankelijk zijn van andere partijen om hun (politieke) doelen te bereiken.

Een kanttekening is dat actoren zich niet altijd realiseren hoe de verhoudingen van de onderlinge afhankelijkheid liggen. Het gebeurt ook dat de eigen mogelijkheden en sterke punten worden over- of onderschat. Dit is vaak een belangrijke reden waarom een doel niet wordt bereikt.

### 3.4 Het Beleidsspel

Zoals in de vorige paragraaf omschreven komen beleidsspelen voort uit de ontdekking van betrokken actoren dat men afhankelijk van elkaar is in het streven om de individuele doelen te bewerkstelligen. Het beleidsspel verwijst naar rollen complexiteit, onzekerheid, percepties, en strategieën<sup>43</sup>. Beleidsspelen kunnen uitkomsten hebben maar ook in een impasse geraken of doorbraken kennen. Er is sprake van rondes waarin het beleidsspel zich voltrekt. De plaats waar beleidsspelen worden 'gespeeld' zijn arena's. Actoren binnen beleidsnetwerken zijn dus onlosmakelijk verbonden met meervoudige perspectieven en variëteit aan waarden. Gezien de onderlinge, wederzijdse afhankelijkheid zullen actoren strategieën gebruiken om ander actoren te beïnvloeden om zodoende de doelen te bereiken<sup>44</sup>.

Om in besluitvormingsprocessen te voorkomen dat langs elkaar heen wordt gewerkt is het van belang om de percepties van de actoren in beeld te krijgen. De actor die het probleem kan definiëren is degene met macht omdat deze de afbakening bepaalt waarbinnen naar oplossingen kan worden gezocht. Op het moment dat actoren de eigen probleemdefinities niet willen bezien ontstaat er een cognitieve blokkade of stagnatie omdat er nu vanuit verschillende probleemdefinities wordt geredeneerd. Percepties van actoren ontstaan door ervaringen die in de loop van tijd worden opgedaan. Deze ervaringen (frames) zijn moeilijk uit te wissen. Als frames haaks op elkaar staan is het moeizaam om van elkaar te leren en informatie uit te wisselen<sup>45</sup>. Aanpassing van percepties is volgens Klijn en Koppenjan echter niet altijd onmogelijk. Het is mogelijk dat door vernieuwing een perspectiefwijziging optreedt; de zogenaamde "reframing". Door de nieuwe informatie en de interactie van de actoren worden de verschillende frames met elkaar geconfronteerd. De actoren passen in deze situatie hun frames aan. Bij deze aanpassing, of reframing, blijft een deel van het oorspronkelijke frame gehandhaafd en wordt een deel verruild of uitgebreid op grond van de nieuwe feiten, waarden en/of belangen. Om leerprocessen tussen actoren te bespoedigen dient een klimaat gecreëerd te worden waarbinnen dit mogelijk is. Het toepassen van strategieën is dan het middel om dit te realiseren. Dit is nodig om voor

<sup>43</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), table 3.4

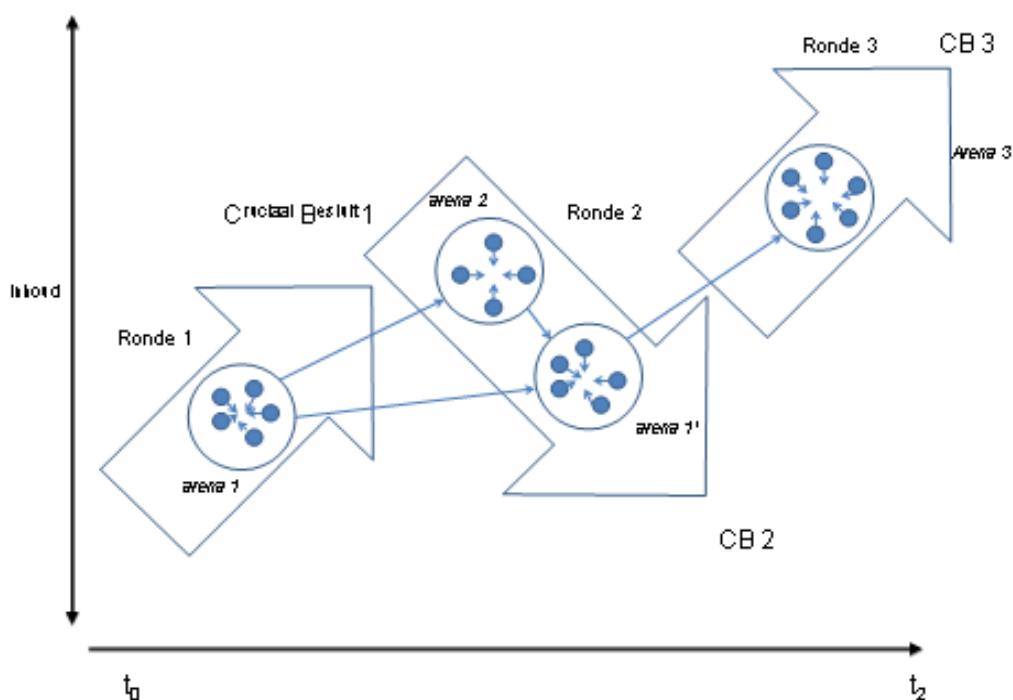
<sup>44</sup> A.F.A. Korsten, reader: *omgaan met netwerkmanagement*

<sup>45</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.229

iedere actor een (voor zover mogelijk) bevredigende uitkomst te kunnen genereren in een besluitvormingsproces. Ook proberen actoren elkaar te beïnvloeden tijdens een besluitvormingsproces. Dit doet men o.a. middels pogingen de doelstellingen gelijklopend te maken zodat de slagingskans kan worden vergroot. In een negatief scenario kan dit proces ook worden ingezet om juist een patstelling te creëren. De volgende strategieën worden onderscheiden<sup>46</sup>:

- *Go-alone strategieën* - De betrokken actor heeft een inhoudelijke oplossing geformuleerd voor een probleem en probeert die te realiseren ondanks zijn strategische afhankelijkheid. Deze strategie kan weerstand oproepen bij andere partijen en resulteren in een blokkade.
- *Conflictueuze strategieën* - Strategieën gericht op voorkomen of blokkering van oplossingen of beleidsmaatregelen die gewenst zijn door één actor.
- *Vermijdende strategieën* - Dit zijn strategieën waar de partijen geen verzet tonen tegen een bepaalde oplossing, maar een passieve houding aannemen om het conflict te vermijden.
- *Coöperatieve strategieën* - Actoren erkennen externe afhankelijkheden en stellen veel in het werk om andere partijen te interesseren in hun ideeën om een gunstig resultaat te behalen in het onderhandelingsproces.
- *Faciliterende strategieën* - Geïnspireerd op noodzakelijke samenwerking om gezamenlijke doelen te kunnen bereiken. Zijn erop gericht om partijen bij elkaar te brengen en om eventueel te bemiddelen in conflicten.

**Figuur 1: Ronden in een beleidsspel<sup>47</sup>**



<sup>46</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.49

<sup>47</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.61

Hieronder wordt figuur 1 toegelicht:

In netwerken is er sprake van rondes en interacties rondom beleidsaspecten, deze rondes worden beleidsspelen genoemd. Dit is geen lineair proces, het beleidsspel heeft meer weg van een wedstrijd die gespeeld wordt over meerdere rondes<sup>48</sup>. De hoeken en bochten die zich voordoen binnen beleidsspelen worden versterkt door veranderingen in de omgeving, zo kunnen politieke, economische en klimatologische veranderingen een direct effect hebben op de actoren die deelnemen aan het beleidsspel. Een ronde wordt geopend met een initiatief van één van de actoren, dit dient als ‘trigger’ voor de overige partijen. Wat volgt is een aanvankelijk onduidelijke situatie waarin veel wordt overlegd. Vervolgens worden schikkingen getroffen waarbij men tot doel heeft om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Binnen dit proces kan men worden geconfronteerd met een aantal situaties:

- Impasses die zich voordoen als er geen passende oplossing voor alle betrokken actoren is;
- Stagnaties die zich voordoen vanwege het gebruik van hindermacht binnen de beleidsronde;
- Blokkades die zich voordoen aan de hand van veto-uitspraken of blokkademacht;
- Doorbraken die zich kunnen voordoen na herdefiniering van het probleem. Dit wordt vaak toegepast om weerstanden tussen de betrokkenen weg te nemen.

Een beleidsronde wordt afgesloten met een cruciale beslissing aan de hand waarvan een oplossing wordt geboden voor de vraagstelling in de bewuste ronde. Deze beslissing is meestal weer de voedingsbodem voor de start van een nieuwe beleidsronde en het begin van een nieuw spel. De bezetting van van de ronde kan veranderen, dit hangt af of actoren in voldoende mate aanknopingspunten en motivatie zien in deze nieuwe ronde.

Er kan dus gesteld worden dat beleidsprocessen opgevat kunnen worden als complexe spelen tussen betrokken actoren. Binnen deze spelen hanteren actoren elk een eigen strategie en hebben alle actoren een eigen perceptie ten opzichte van de overige actoren binnen het netwerk en de oplossing van het probleem.

### 3.5 Actoren en percepties

In een netwerk is er sprake van een aantal hoofdrolspelers. Dit kunnen individuele personen zijn, maar ook een groep of organisatie die activiteiten ontplooit met betrekking tot de probleemsituatie. Klijn en Koppenjan identificeren de volgende stappen in de keuze van de belangrijkste spelers<sup>49</sup>:

**Tabel 9: Keuze van de belangrijkste actoren**

Stap	Doelstelling	Vraagstelling
<b>Probleemformulering</b>	Probleemsituatie in kaart brengen als vertrekpunt voor analyse	* Hoe ziet de huidige of verwachte situatie eruit? * Wat zijn de gewenste uitkomsten? * Welke criteria liggen hieronder ten grondslag?
<b>Identificeren actoren</b>	Met welke actoren moet rekening worden gehouden?	* Welke actoren kunnen worden onderscheden?

<sup>48</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.62

<sup>49</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), Table 7.1, p. 136

		* Welke actoren heeft men nodig om de doelstellingen te realiseren?
<b>Verzamelen percepties actoren</b>	In kaart brengen van zienswijze(n) van actoren	* Hoe zien de actoren het probleem? * In hoeverre verschillen deze zienswijzen van elkaar? * Welke blokkades kunnen voor deze verschillende zienswijzen zorgen?
<b>Analyseren posities en interdependentie</b>	Bepalen van ingenomen posities door actoren en bepalen van afhankelijkheden	* Over welke bronnen beschikken de verschillende actoren? * Hoe belangrijk zijn deze bronnen en zijn ze ergens anders verkrijgbaar? * Bestaan er onderlinge afhankelijkheden tussen actoren?

Door de belangrijkste spelers te analyseren wordt getracht om een zo exact mogelijke weergave te geven van bepalende momenten in het beleidsspel en de percepties die de verschillende partijen hierbinnen hanteren.

Een beleidsspel ontstaat als actoren erkennen dat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat bij het bereiken van de individuele doelen. Een gevolg hiervan is dat men strategieën ontwikkelt aan de hand waarvan men deze doelen wil bereiken. Actoren baseren deze strategieën op percepties: de beelden die men heeft van de omgeving en van de problemen en mogelijkheden die zich hierbinnen voordoen<sup>50</sup>.

**Tabel 10: Percepties komen voort door beelden van<sup>51</sup>:**

<b>Problemen</b>	Actoren hebben uiteenlopende ideeën over de basis, de noodzaak en de betekenis van het probleem.
<b>Oplossingen</b>	Verschillende actoren zien uiteenlopende oplossingen voor het probleem, dit heeft in de meeste gevallen te maken met de perceptie van de voor- en nadelen ten opzichte van de oplossing.
<b>Overige actoren</b>	Actoren kunnen verschillende percepties over andere actoren in de omgeving. Deze verschillen kunnen te maken hebben met doelen die men nastreeft, de bronnen waarover men beschikt, de strategieën die worden gehanteerd, etc.
<b>Ontwikkelingen in de omgeving</b>	Actoren kunnen uiteenlopende percepties hebben van de aard en de betekenis van ontwikkelingen in de omgeving.

Percepties hebben doorgaans een stabiel karakter omdat ze in het algemeen genomen ontstaan op basis van ervaringen van actoren. Percepties zijn tevens sterk gerelateerd aan het zelfbeeld van de actor, de omgeving en het eigen belang. Desalniettemin kunnen percepties abrupt veranderen, bijvoorbeeld door een invloedrijke gebeurtenis of

<sup>50</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.48

<sup>51</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.48

bedreigende situaties (bijvoorbeeld: overstroming). Zowel doelstellingen als gehanteerde strategieën worden ontwikkeld aan de hand van percepties.

### **3.6 Arena's**

Beleids spelen vinden plaats in arena's, dit zijn actieve velden binnen een netwerk. In de netwerkbenadering wordt uitgegaan van een "besluitvormingsspel" (machtsspel in een arena) waarbij strategische afwegingen bepalend zijn en waarbij actoren afhankelijk van elkaar zijn<sup>52</sup>. In figuur 1 op blz. 26 is schematisch aangegeven op welke plek deze arena's zich in het beleidsspel bevinden. Het gevolg hiervan is dat actoren doelen gaan ontwikkelen.

In een arena zijn geen duidelijke stappen binnen een besluitvormingsproces te onderscheiden. Bij het rationele besluitvormingsproces is dit wel het geval. In een dergelijk proces wordt er vanuit gegaan dat problemen worden opgelost door het volgen van de stappen van een beleidscyclus. Binnen een dergelijk proces is vaak sprake van een gebrek aan informatie, inadequate planning, te veel actoren en faalfactoren. In een bepaalde arena kunnen alle problemen worden opgelost als alle neuzen dezelfde kant op wijzen (percepties en belangen zijn gelijk). Afhankelijkheden van actoren worden veroorzaakt doordat een actor alleen zijn doel niet kan bereiken omdat hij middelen nodig heeft van een ander actor. Er ontstaat dus een wederzijdse afhankelijkheid. Voorbeelden van de afhankelijkheden zijn geld, kennis, legitimiteit, autoriteit en menskracht.

Actoren zijn meer of minder van elkaar afhankelijk door het belang dat zij hechten aan de middelen van de andere actoren en de vraag of deze middelen vervangbaar zijn. In een reactie hierop ontwikkelen actoren strategieën. Echter, actoren handelen wel eens tegenstrijdig ten opzichte van hun afhankelijkheid van een andere actor. Dit leidt vaak tot het resultaat dat doelstellingen niet worden gehaald. De machten die in zo'n proces ingezet kunnen worden zijn "realisatiemacht" en "hindermacht". Hindermacht wordt gebruikt door een actor om uiteindelijk een betere positie te krijgen in het "spel" of om een bepaalde niet gewenste richting te blokkeren. Dit is veelal een niet gewenste strategie en dient omgebogen te worden naar "realisatiemacht". In een dergelijke constellatie werkt eenieder samen om een doel te behalen<sup>53</sup>.

### **3.7 Onzekerheid.**

Om tot een oplossing binnen een complex probleem te komen, moet worden omgegaan met onzekerheid. Voor aanvang van het beleidsspel is geen informatie beschikbaar over de percepties, doelen en de strategische houdingen van de betrokken actoren. Dit komt omdat actoren zich pas positioneren als het spel begonnen is omdat de voortgang van de processen niet valt te voorspellen, er doen zich altijd onverwachte gebeurtenissen voor aan de hand waarvan partijen hun strategie aanpassen. Dit zorgt voor het onvoorspelbare karakter van het beleidsspel. Op het moment dat het beleidsspel eenmaal is begonnen wordt door interactie duidelijk wat de posities en standpunten van de betrokken partijen zijn. Het analyseren van de uitkomsten aan de hand van het beleidsspel resulteert dan ook in een aantal aanbevelingen over de omgang met onzekerheid. De partij die het best om kan gaan met deze onzekerheden heeft de grootste kans om tot een zo positief mogelijk resultaat te komen<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.148

<sup>53</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p. 47

<sup>54</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p. 6

Onzekerheid kan binnen het besluitvormingsproces kan worden ingedeeld in een drietal vormen:

- Cognitief
- Institutioneel
- Strategisch

#### *Cognitief*

Verschillende issues (ambiguïteit) en een gebrek aan kennis kunnen cognitieve onzekerheid veroorzaken (zie onderstaande tabel). Een gebrek aan kennis kan worden veroorzaakt doordat de materie zeer nieuw is of doordat er vele variabelen zijn met wederzijdse afhankelijkheden. Een eerste reactie is vaak te zoeken naar meer informatie, maar hierbinnen wordt dikwijls niet het juiste antwoord gevonden. Meer kennis over het onderwerp genereren kan ongewild ook tot meer vragen leiden omdat ieder de opgedane kennis anders kan interpreteren. Dit komt omdat onderzoek in het algemeen niet vrij is van waarden, maar wordt gestuurd door percepties.

**Tabel 11: Ambiguïteit en gebrek aan kennis als bronnen van onzekerheid<sup>55</sup>**

	Cognitieve onzekerheid	
	Gebrek aan kennis	Ambiguïteit
<b>Kenmerken onzekerheid</b>	Gebrek aan informatie en kennis voor gegronde actie	Teveel informatie, verwarring en kennisconflicten
<b>Soort onzekerheid</b>	Gebrek aan informatie en kennis over causale relaties in een probleemsituatie	Aanwezigheid van verschillende frames van waaruit problemen en oplossingen worden beoordeeld
<b>Adequate respons</b>	Informatie verzamelen, experts, inhoudelijk onderzoek	Gezamenlijke beeldvorming, probleem- en oplossing- formulering

Ambiguïteit kan ontstaan omdat iedere actor vanuit een eigen hoek naar de issues kijkt. Bij ambiguïteit dient rekening te worden gehouden met de verschillende referentiekaders (frames) en de bijbehorende probleempercepties. Om tot een gezamenlijk kader te komen dienen probleempercepties in kaart te worden gebracht. Alleen dan kan er een frame ontstaan, waarin een gezamenlijke betekenis gegeven kan worden aan feiten en onderzoeksresultaten.

#### *Institutioneel*

De tweede onzekerheid betreft de institutionele onzekerheid. Actoren in de besluitvormingsarena hebben allen een andere achtergrond en handelen ook vanuit die achtergrond (organisatie, taken, taal, enz.). Door de wederzijdse communicatie tussen deze actoren kan onzekerheid ontstaan omdat de percepties niet altijd gelijk zijn en ruimte laten voor eigen invulling van de inhoud. Het is moeilijk om deze gevoelens van onzekerheid bij de actoren te elimineren

#### *Strategisch*

De derde vorm van onzekerheid betreft de onzekerheid die wordt veroorzaakt doordat het gedrag van de partijen is gebaseerd op eigen percepties en doelstellingen. Het is moeilijk te voorspellen welke strategieën op basis hiervan worden gekozen en welke invloed dit heeft op een probleemsituatie. Binnen een strategische context wordt een ingewikkeld spel gespeeld met maatschappelijke problemen. Door dit strategische spel

<sup>55</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.37

kan een oplossingsproces een complexe vorm aannemen. Ook door het gefragmenteerde karakter van het beleidspel wordt het proces meer onzeker en ingewikkeld. Met het laatste wordt bedoeld dat het beleidsproces niet volgens de geijkte weg van een rationele beleidsbenadering verloopt.

### 3.8 Netwerken

Bij besluitvormingsprocessen oefenen actoren, zoals eerder ook beschreven, invloed op elkaar uit en passen structuren zich aan. Zo ontstaan er groepen, worden bestaande groepen aangepast of verdwijnen groepen gedurende het proces. Ook de rol van personen binnen zo'n groep rond een thema is aan verandering onderhevig. Met andere woorden: daar waar interdependenties in besluitvormingsprocessen toenemen ontstaan netwerken<sup>56</sup>. Besluitvorming geschiedt binnen een netwerk met actoren die allen verschillende waarden en strategieën hanteren. Ten opzichte van de traditionele rationele concepten is een netwerkbenadering heel anders. In een netwerkbenadering verschillen de doelstellingen en percepties van de actoren. Deze worden juist in een netwerkbenadering als uitgangspunt genomen bij het benaderen en oplossen van probleempercepties. Het resultaat van het "spel" is de wijze waarop strategieën van de actoren bij elkaar zijn gekomen. Teisman<sup>57</sup> beschrijft dat in een netwerkbenadering beslissingen worden genomen vanuit een pluricentrisch perspectief. Hij heeft het over drie mogelijke perspectieven: multicentrisch, pluricentrisch, unicentrisch.

**Tabel 12: Beslissingen**

	Het unicentrisme	Het multicentrisme	Het pluricentrisme
<b>Metafoor</b>	Regelsysteem	Marktplaats	Netwerken
<b>Aantal besliseenheden</b>	Monopolie	Vrijwel volledige mededinging	Oligopolie
<b>Heersend organisatietype</b>	Hiërarchische geheel van taakeenheden	Los geheel van autonome lokale actoren	Vervlochten geheel van interdependente lokale en centrale actoren
<b>Kern van het organiseren</b>	Vinden optimale taakverdelingsstructuur	Organisatie aanpassen aan omgeving	Arrangeren van gemeenschappelijke besluitvorming
<b>Aard koppeling tussen sctoren</b>	Centrale coördinatie	Invisible hand	Wederzijdse strategische interactie
<b>Rollen rijk, lokale overheid en maatschappij</b>	Sturend subject, uitvoerder, resp. gestuurd object	Facilitair bedrijf, resp. zelfsturende autonome actoren	Geheel van beïnvloedende subjecten

<sup>56</sup> J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen, 1995

<sup>57</sup> G.R. Teisman, Besluitvorming in beleidsnetwerken, Een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels, 1992, p.30



### 3.9 Analyse kader

Om de netwerken rond de gemeentelijke aanvragen zo goed mogelijk te kunnen analyseren wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een kader dat bestaat uit de volgende stappen:

#### 1. Actorenanalyse

- Welke actoren zijn betrokken?
- Welke rol speelt de organisatie in het netwerk?
- Wat zijn de belangrijkste taken van de actoren?
- Welke belangen worden nagestreefd?
- Welke perceptie heeft men van het probleem?
- Welke strategieën worden gehanteerd om de doelstellingen te bereiken?

#### 2. Interdependentie

- Analyse van de onderlinge en wederzijdse afhankelijkheden van de belangrijkste actoren die zijn betrokken bij het netwerk rond gemeentelijke INTERREG IV-B aanvragen. Dit gebeurt aan de hand van ter beschikking staande financiële middelen, hulpbronnen, bevoegdheden, deskundigheid en legitimiteit.

#### 3. Netwerkmanagement

- Analyse van de rondes binnen het beleidsspel van gemeentelijke INTERREG IV-B aanvragen. Hierin wordt gekeken naar de bezetting van de arena per ronde. De volgende rondes in het beleidsspel zijn geïdentificeerd:
  - Eerder beleid
  - Initiële fase
  - Aanvraagfase
  - Uitvoeringsfase

### 3.10 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is de netwerkbenadering uitgewerkt, dit theoretische kader is de rode draad in de analyse van het empirische gedeelte dat hierop volgt. In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de processen binnen netwerken zich kenmerken door de betrokkenheid van wederzijds afhankelijke actoren met uiteenlopende doelen en percepties. De aanpak van beleidsproblemen wordt daarmee een samenwerkingsvraagstuk. Essentiële kenmerken voor de netwerkbenadering die in het onderzoek worden gebruikt zijn:

- de beleidsnetwerken waarbinnen partijen functioneren die van oudsher op een hiërarchisch (subsidiegever, subsidienemer en ondersteuner) niveau opereerden, maar waar steeds meer een verschuiving plaatsvindt richting een horizontaal niveau.
- de toenemende mate van complexiteit waarbinnen publieke en private organisaties opereren.
- het ontbreken van een enkele bepalende autoriteit.
- de interdependentie in de beleidsnetwerken en de beleidsspelen die ontstaan na het ontdekken van deze interdependentie door de betrokken partijen.

De theorie laat zien dat als op de juiste manier wordt ingespeeld op bovenstaande kenmerken, er sprake kan zijn van een optimaal functionerend netwerk. Anderzijds kan aan de hand van de theorie beter worden geduid waar de kansen en bedreigingen liggen die een adequaat Europees beleid in de weg (kunnen) staan. Aan de hand van een analyse van de kenmerken zal duidelijk worden of binnen bovengenoemde context sprake is van een netwerk en waar dat door wordt gevormd. Ook worden de percepties, belangen, strategieën en afhankelijkheden geanalyseerd. Tevens wordt gekeken naar de mate en intensiteit van de onderlinge samenwerking. Tot slot wordt nagegaan wat het verloop van het beleidsspel is geweest en wat daarvan de belangrijkste uitkomsten zijn. Aan de hand van de uitkomsten en de theorie van de netwerkbenadering wordt een verklaring gegeven voor het gedrag van de actoren. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan hoe de vertaalslag naar de empirie wordt vormgegeven.

## 4 Van theorie naar empirie

In de voorgaande hoofdstukken is gesignaleerd dat Nederlandse gemeenten de komende tijd niet zullen ontkomen aan bezuinigingsmaatregelen en dat deze naar grote waarschijnlijkheid een negatief effect zullen hebben op het niet verplichte energie- en klimaatbeleid. De EU kent verschillende financieringsbronnen om dit beleid verder te ontwikkelen en/of te verrijken maar tot nu toe heeft het er alle schijn van dat hiervan niet optimaal gebruik wordt gemaakt door Nederlandse gemeenten. Dit terwijl de invloed van Europese wet- en regelgeving alleen maar zal toenemen.

Het belang van energie- en klimaat is met name de afgelopen twee decennia aanzienlijk toegenomen en er zijn inmiddels tal van fondsen waar gemeenten aanspraak op kunnen maken voor de uitvoering en ontwikkeling van het eigen beleid. In het kader van dit onderzoek zal dieper in worden gegaan op het INTERREG IV-B programma. In dit programma kunnen gemeenten samenwerking zoeken met andere regio's.

De theorie die zich het best leent voor het onderzoek is de netwerktheorie. Middels de netwerkbenadering wordt getracht om zowel tot een analyse te komen als een verklaring te krijgen over het verloop en de uitkomst van complexe beleidsprocessen, dit maakt deze theorie zeer geschikt voor het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opzet van het empirische onderzoek. Dit hoofdstuk dient als verbinding tussen het theoretisch kader en de empirische bevindingen en de analyse in hoofdstuk 5.

### 4.1 Kader empirisch onderzoek

Aan de hand van het empirisch onderzoek worden rollen, taken en belangen van de betrokken actoren in beeld gebracht. Voorts wordt bekeken welke percepties en strategieën men hanteert, wat de onderlinge afhankelijkheden zijn en de implicaties die deze factoren hebben binnen het beleidsspel. Op basis van deze bevindingen wordt antwoord gegeven op de in hoofdstuk 1 geformuleerde hoofdvraag: *Hoe spelen Nederlandse gemeenten in op subsidiemogelijkheden van het INTERREG IV-B programma? Kan dit door netwerkmanagement geoptimaliseerd worden?*

De eerste stap in het empirisch onderzoek is het maken van een analyse van de actoren die een belangrijke rol spelen bij de gemeentelijke Europese subsidieaanvragen. Aan de hand hiervan kan bepaald worden hoe het netwerk rond de gemeenten eruit ziet, wie de betrokken actoren zijn, wat hun rollen, taken, belangen en percepties zijn. Ook wordt er gekeken naar de strategie die door de actoren wordt gehanteerd. Zoals eerder reeds is beschreven is (onder andere) door de bestuurlijke veranderingen een netwerksamenleving ontstaan waarin samenwerking tussen organisaties steeds belangrijker wordt om de doelen te realiseren. Dit gaat ook op voor de Nederlandse gemeenten, men maakt deel uit van een netwerk waarbinnen sprake is van onderlinge afhankelijkheden (interdependentie) en onzekerheid over de posities van de verschillende actoren. In paragraaf 5.2 wordt de interdependentie binnen het netwerk geanalyseerd aan de hand van financiële middelen, hulpbronnen, bevoegdheden, deskundigheid en legitimiteit. Bij de uitvoering van de gehele actorenanalyse wordt uitgegaan van het gemeentelijk perspectief; vanuit de gemeentelijke organisatie wordt bekeken welke actoren het meest van belang zijn en waarmee samengewerkt moet worden. Tenslotte wordt gekeken naar het verloop van het beleidsspel dat ontstaat bij gemeentelijke INTERREG IV-B aanvragen. Voor elke fase in het beleidsspel wordt geanalyseerd welke actoren de arena vormen en wordt nagegaan wat de reden is voor deze aanwezigheid.

Dat voor dit onderwerp is gekozen heeft met name te maken met de werkzaamheden van de scribent bij het ministerie van VROM. Deze werkzaamheden, de ontwikkelingen op het gebied van lokaal klimaatbeleid en de interesse voor het maatschappelijk fenomeen van het ontstaan van de netwerksamenleving zijn de belangrijkste redenen waarom op zoek is gegaan naar een onderwerp waar deze zaken bij elkaar kwamen. Door de werkzaamheden vanuit het ministerie was er relatief makkelijk toegang tot de benodigde documenten en konden makkelijk afspraken worden gemaakt met gesprekspartners.

## **4.2 Uitvoering empirisch onderzoek**

### **4.2.1 Dossieronderzoek**

Om de processen die spelen rond de Europese subsidieaanvragen zo goed mogelijk in beeld te krijgen is ervoor gekozen daar via dossieronderzoek dieper op in te gaan. Hierbij kan gedacht worden aan documenten zoals INTERREG-uitvoeringsprogramma's, handreikingen, gemeentelijke aanvragen, EU-onderzoeksrapporten, publicaties, websites van relevante actoren, etc. (zie voor volledige opsomming literatuurlijst). Aan de hand van bevestigde bronnen is veel relevante informatie vergaard. De bevindingen uit het dossieronderzoek worden gebruikt bij de uitwerking van hoofdstuk 5.

### **4.2.2 Interviews**

Buiten het dossieronderzoek zijn in het kader van het empirisch onderzoek, tussen 26 mei 2010 en 20 juli 2010, 12 semi-gestructureerde interviews gehouden. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen is ervoor gekozen om deze interviews te houden met sleutelpartijen en –personen die zich in het netwerk van Europese gemeentelijke subsidieaanvragen bevinden. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van 2 grote (waaronder tevens vertegenwoordiging namens de G27 gemeenten), 2 middelgrote en 2 kleinere Europees actieve gemeenten. Voorts zijn vertegenwoordigers van 2 inactieve gemeenten geïnterviewd. Door deze selectie aan te brengen kunnen de mogelijke verschillen in netwerkmanagement van de gemeenten op verschillende niveaus preciezer in kaart worden gebracht. De geïnterviewde gemeenten vertegenwoordigen 22% van alle actieve Nederlandse gemeenten binnen het INTERREG IV-B programma, waardoor er sprake is van een representatief beeld als het gaat om een op dit programma gebaseerde analyse.

Tevens zijn er gesprekken gevoerd met 5 direct betrokken sleutelpartijen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de geïnterviewde van de provincie Gelderland ook actief is binnen de INTERREG begeleidingscommissie van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Hierdoor kon hij een representatief beeld schetsen namens de Nederlandse provincies. Voor de geïnterviewde van het ministerie van VROM geldt dat deze actief lid is van de Nederlandse INTERREG-delegatie binnen de EU en namens het rijk de functie vervult van programmamanager. Vanuit deze functies wordt nauw samengewerkt met de respondent van Agentschap NL, die als contactpersoon INTERREG IV-B direct is betrokken bij de Nederlandse subsidieverzoeken. Bij het Servicebureau Europa van de VNG is de situatie binnen de organisatie besproken met de directeur, bij het commerciële adviesbureau is ook gesproken met de directeur, die reeds twintig jaar ervaring heeft met gemeentelijke Europese subsidieaanvragen.

De directe praktijkervaring van de geïnterviewden en de structuur van de interviews staan borg voor de representativiteit van de bevindingen. Indien bij de uitwerking van de analyse wordt gerefereerd aan gemeenten, provincies of andere organisaties dan betreft het de geïnterviewde gemeenten en provincies, tenzij anders vermeld. Er is gestreefd naar een gelijke verdeling van niveaus om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de

netwerkprocessen die zich afspelen rond de Europese subsidieaanvragen. De semi-gestructureerde interviews hadden met name tot doel meningen, posities en percepties in beeld te krijgen. Ook zijn de interviews gebruikt om gegevens uit documenten te checken en om na te gaan of de praktijk overeenkomst vertoont met de theorie en vice versa. De methode van semi-gestructureerde interviews werd geprefereerd boven (bijvoorbeeld) een survey onder alle actieve gemeenten, omdat tijdens de interviews de mogelijkheid werd geboden om, waar nodig, specifiek door te kunnen vragen daar waar sprake was van eventuele onduidelijkheden. Bij het uitvoeren van een survey wordt deze mogelijkheid niet geboden, waardoor het risico bestaat dat een vertekend en niet realistisch beeld ontstaat.

Alle benaderde actoren hebben hun medewerking toegezegd en een actieve bijdrage geleverd aan de uitwerking van dit onderzoek. De lijst met geïnterviewden is terug te vinden in bijlage 2. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde lijst vragen, zie bijlage 3. De aantekeningen die tijdens het interview zijn gemaakt zijn uitgewerkt en de resultaten zijn in het onderzoek verwerkt. Aan de hand van deze gesprekken kan in kaart worden gebracht welke processen rond de Europese subsidieaanvraag spelen en hoe de eerdergenoemde kenmerken van de netwerkenbenadering terugkomen.

Bij de interviews is ingegaan op een aantal vaste aspecten, maar bestond er ook de mogelijkheid om op bepaalde zaken dieper in te gaan. Vanwege het semi-gestructureerde karakter van de interviews stond het script niet volledig vooraf vast. De uitkomsten hiervan zijn gebruikt bij de uitwerking van de centrale probleemstelling van dit onderzoek.

- **Netwerk**

Het is van belang om het in- en externe netwerk in kaart te brengen waarbinnen de gemeentelijke aanvrager zich bevindt en welke actoren een belangrijke rol spelen. Dit gebeurt door duidelijk te maken welke organisaties een rol in het aanvraagproces spelen en welke overlegstructuren er zijn.

- **Percepties**

Inzichtelijk krijgen welke percepties worden gehanteerd door de relevante actoren. Perceptie vormt de basis van het handelen van een actor en geeft een verklaring voor de motivatie van activiteiten die door deze actor worden ondernomen.

- **Besluitvorming**

Belangrijke momenten die zich binnen de besluitvorming hebben voorgedaan en een motivatie voor de keuzes die een actor/organisatie maakt.

- **Interdependentie**

Onderlinge afhankelijkheden helder krijgen. Organisaties zijn onderdeel van een netwerk waarbinnen afhankelijkheden bestaan, men is afhankelijk van kennis en/of middelen waarover de andere actor beschikt.

- **Netwerkmanagement**

Zijn er kansen en/of ontwikkelingen geweest die invloed hebben gehad op het uiteindelijke resultaat? Door te identificeren wat de belangrijkste rol, taak en het belang van de betrokken actor was en welke strategie men hanteert, kan een verantwoording worden gegeven voor het gehanteerde gedrag binnen het aanvraagproces.

## **4.3 Conclusie**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de functie van het empirisch onderzoek en hoe dit in het kader van dit onderzoek verder gebruikt zal worden. De in de interviews gebruikte concepten vormen de onderzoeksgegevens van de volledige analyse in het volgende hoofdstuk. Op basis van de in de interviews gehanteerde concepten wordt inzicht verkregen hoe een actorenanalyse wordt uitgevoerd, waarbij per actor gekeken wordt naar de rol, taak, belang, perceptie en strategie die wordt gehanteerd in het kader van het netwerkmanagement. Na uitvoering van de actorenanalyse wordt de interdependentie van de belangrijkste actoren in kaart gebracht, dit gebeurt op basis van de in paragraaf 3.3 genoemde middelen die kunnen worden onderscheiden. Aan de hand van de actorenanalyse en de in kaart gebrachte interdependentie tussen de verschillende actoren worden vervolgens de verschillende rondes van het beleidsspel geanalyseerd, waarbij wordt gekeken naar de bezetting binnen de verschillende arena's en ook hoe wordt omgegaan met eventuele onzekerheden. Op basis van de analyse van hoofdstuk 5 worden conclusies omschreven en enkele aanbevelingen gedaan.

## 5 Analyse

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen en uitkomsten van het empirisch onderzoek uitgewerkt. Aan de hand van dit hoofdstuk worden vervolgens de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

### 5.1 Actorenanalyse

In deze paragraaf is een analyse gemaakt van de belangrijkste actoren die zijn betrokken bij de processen rond de Europese subsidieaanvragen van gemeenten. De doelstelling van de actorenanalyse is om zicht te krijgen op de partijen die zijn betrokken bij de gemeentelijke INTERREG IV-B aanvragen en de posities die worden ingenomen in het beleidsspel. Hiertoe wordt een analyse uitgevoerd aan de hand van de volgende aspecten:

- Rol: hoe ziet de rol van de organisatie eruit binnen het netwerk?
- Taak: welke werkzaamheden worden uitgevoerd om die rol in te vullen?
- Belang: welke belangen hebben de actoren?
- Perceptie: hoe wordt het probleem vanuit de organisatie gezien?
- Strategie: welke strategieën worden gehanteerd om de doelstellingen te bereiken?

De positie van de verschillende actoren wordt op basis van een analyse van bovenstaande vragen bepaald. De genoemde aspecten vormen geen afgebakend domein; er kan sprake zijn van overlappingen. Zo liggen bijvoorbeeld rol en perceptie vaak dicht bij elkaar, aangezien een bepaalde rol wordt aangenomen op basis van een gepercipieerde doelstelling. Om de rol te kunnen vervullen binnen het netwerk worden bepaalde taken uitgevoerd die deze rol rechtvaardigen. Voorts wordt gekeken naar de belangen die de actoren hebben en waar deze belangen eventueel met elkaar congrueren of conflicteren. Als de belangen bepaald zijn wordt gekeken naar de zienswijze die de organisatie er op na houdt ten opzichte van het probleem. Uiteindelijk worden deze factoren vertaald naar ingenomen posities en de gevolgde strategieën. De uitwerkingen zijn gebaseerd op interviews die zijn afgenomen met direct betrokkenen, de volgende personen zijn geïnterviewd:

- Dhr. T. Vermin - gemeente Noord-Beveland
- Dhr. A. Goossens - gemeente Amersfoort
- Mevr. E. Kelder - gemeente Dordrecht
- Dhr. F. Bons - gemeente Langedijk
- Dhr. H. Folkertsma - gemeente Utrecht
- Dhr. A. Hagen - gemeente Den Haag
- Dhr. T. de Bruijn - gemeente Eindhoven / G27
- Dhr. R. Zweers - provincie Gelderland
- Mevr. L. Slothouwer - Agentschap NL
- Mevr. A. Wissink - VNG Servicebureau Europa
- Mevr. F. Wieland - ministerie van VROM, INTERREG IV-B sturingscomite
- Dhr. J. Munier - adviesbureau

**Tabel 13: Actorenanalyse**

Actor	Rol	Taak	Belang	Perceptie	Strategie
<b>Gemeente</b>	Initiatiefnemer, Belanghebbende, Uitvoerder	Indienen aanvraag, samen-werken met partners, uitvoering beleid	Beleids-ontwikkeling (financieel en kennis)	Binnenhalen subsidie en kennis, ontwikkeling beleid	Faciliterende Coöperatieve
<b>Provincie</b>	Initiatiefnemer, Belanghebbende, Facilitator, Deskundige	Gemeente adviseren, begeleiden en wijzen op mogelijkheden	Beleids-ontwikkeling	Uitvoering beleid	Faciliterende
<b>EU</b>	Facilitator, Financier, Toezichthouder, Belanghebbende	Beoordelen aanvraag, verstrekken subsidie, beleidsuitvoeren – ontwikkeling	Beleids-ontwikkeling, realiseren doelen INTERREG	Uitvoering en ontwikkeling beleid	Faciliterende Coöperatieve
<b>Projectpartners (PP)</b>	Belanghebbende, Uitvoerder	Samenwerken met partners, uitvoeren beleid	Beleids-ontwikkeling (financieel en kennis)	Binnenhalen subsidie en kennis, beleids-ontwikkeling	Faciliterende Coöperatieve
<b>Agentschap NL</b>	Facilitator, Deskundige, Belanghebbende	Stimulering, inhoudelijke ondersteuning aanvraag	Bestaans-recht	Deelname gemeenten optimaliseren, dienstverlening	Faciliterende Coöperatieve
<b>Adviesbureau</b>	Belanghebbende, Deskundige	Inhoudelijke ondersteuning, coördinatie aanvraag	Winst	Winst-gevendheid, netwerk-uitbreiding	Coöperatieve
<b>Servicebureau Europa (VNG)</b>	Deskundige, Belanghebbende, Facilitator	Bieden overzicht mogelijkheden netwerk	Bestaans-recht	Deelname gemeenten optimaliseren, dienstverlening	Faciliterende Coöperatieve

**Gemeente***Rol*

De gemeenten vervullen drie belangrijke rollen binnen het proces van de Europese INTERREG-subsidieaanvragen. Een daarvan is de rol van belanghebbende. Men wil profiteren van de vanuit Europa geboden financiële middelen en kennis. Het initiatief voor het indienen van een aanvraag moet komen vanuit de gemeente. Het komt vaak voor dat sturing wordt verkregen vanuit met name de provincie<sup>58</sup>, maar de gemeente is in alle gevallen de uiteindelijke initiatiefnemer van de aanvraag en bij het zoeken van partners. De belangrijkste motivatie voor gemeenten om een Europese aanvraag in te dienen heeft een financiële achtergrond. Men ziet een mogelijkheid om geld voor projecten en voor de ondersteuning van het eigen beleid binnen te halen via de Europese weg. Het vergaren van extra kennis voor de beleidsontwikkeling wordt vaak als secundair gezien<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> aldus respondenten van de gemeenten

<sup>59</sup> aldus respondenten van de gemeenten



Het merendeel van de actieve gemeenten neemt aan Europese projecten deel in de vorm van projectpartner (PP). In enkele gevallen is er sprake van een rol als Lead Partner (LP). In het geval van INTERREG IV-B fungeren alleen de gemeenten Amersfoort, Dordrecht en Eindhoven als LP<sup>60</sup> (zie bijlage 4). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de rol van initiatiefnemer er bij LP's anders uitziet. De LP is de eerste initiator en gaat actief op zoek naar partners met gelijksoortige doelstellingen in de hoop dat deze aansluiten bij het initiatief. De LP draagt ook de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het gehele proces rondom de subsidieaanvraag. De laatste rol is die van uitvoerder, zo gebruikt de gemeente Langedijk de middelen voor de uitvoering van het project 'Waterways for growth'.

### *Taken*

In het voortraject dient de gemeente zorg te dragen voor de vergaring van juiste, relevante informatie die wordt verwerkt in de opdrachtformulering. Deze informatie wordt dan aangeleverd bij de LP van het project. Als de aanvraag is ingediend (en goedgekeurd) wordt regelmatig verantwoording afgelegd aan de EU via de LP. Voor de LP geldt dat men erop moet toezien dat de partners de juiste informatie tijdig insturen. Dit heeft betrekking op het gehele proces, van opdrachtformulering tot en met verantwoording. Ook zijn er gedurende het project bijeenkomsten waar de samenwerkende partners informatie uitwisselen ter bevordering van de beleidsontwikkeling. Vanwege het belang van de kennisuitwisseling en de gezamenlijkheid van de aanvraag heeft samenwerking zowel voor, tijdens als na afloop van het project een grote prioriteit<sup>61</sup>.

### *Belangen*

Door actief deel te nemen aan Europese subsidieaanvragen kan een gemeente haar lokale beleid financieel versterken. Hierbij kan een koppeling worden gemaakt naar de inleiding van dit onderzoek waarin wordt gesteld dat met het oog op de (zeer waarschijnlijke) kortingen op het Gemeentefonds, het voor gemeenten van belang is om het (niet verplichte) lokale klimaat- en energiebeleid te verrijken aan de hand van Europese middelen en kennisuitwisseling. Beide aspecten kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het (lokale) beleid.

Naast het financiële deel en de kennisuitwisseling worden gemeenten middels deelname aan Europese subsidietrajecten in staat gesteld om het externe netwerk te intensiveren en uit te breiden. Zoals reeds eerder aangegeven is samenwerking van groot belang, want daardoor kunnen (internationale) netwerken worden opgebouwd, kan er van elkaar worden geleerd en kan kennis verder worden ontwikkeld.

### *Perceptie*

De perceptie van gemeenten is om via de Europese Unie financiën en kennis binnen de organisatie te halen. Dit wordt dan weer gebruikt ter versterking en verbetering van het reeds gevoerde beleid. Aan de hand van een Europese aanvraag profileren gemeenten zich over het algemeen sterker richting derden, het werkt in veel gevallen statusverhogend, zowel in- als extern.

Overigens loopt de perceptie van het doel van de Europese aanvraag intern nogal eens uiteen. In enkele gevallen kan gesteld worden dat met name de ambtelijke leiding de focus legt op de financiële voordelen en dat de waarde (en het aandeel) van kennisontwikkeling onderbelicht blijft<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> <http://www.interreg.eu/ivb/projects/>

<sup>61</sup> aldus respondent Agentschap NL en de gemeenten

<sup>62</sup> aldus de respondenten van de gemeenten

### *Strategie*

De gemeenten hanteren een faciliterende/coöperatieve strategie. Tijdens het partnerselectieproces probeert men zo helder mogelijk aan te tonen aan de LP waarom men een interessante partij is binnen de aanvraag. Men is voor inhoudelijke input in bijna alle gevallen afhankelijk van een derde partij, het betreft hier in veel gevallen de provincie, maar ook particuliere subsidiebureaus en Agentschap NL<sup>63</sup>. Verder is in het aanvraag- en uitvoeringsproces veel samenwerking met collega-aanvragers vereist, immers, alle individuele projecten moeten binnen de programmadoelstellingen van INTERREG IV-B passen. Hetzelfde geldt voor het verantwoordingsproces dat onder aanvoering van de LP moet voldoen aan de EU-criteria, ook hier is dus sprake van onderlinge afhankelijkheid.

### **Provincie**

#### *Rol*

Vanuit de provincie worden in feite vier rollen aangenomen. Men fungeert, met name ten opzichte van kleinere gemeenten, als initiator. Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten door de provincie worden gewezen op Europese subsidiemogelijkheden die (in potentie) aan kunnen sluiten op de beleidsdoelstellingen van die gemeenten. Over de gemeenten heen voeren de provincies eveneens klimaatbeleid. De provincies hebben vooral hun eigen plan met eigen doelstellingen en projecten, maar er wordt actief gekeken naar gebieden waar gemeenten aan kunnen sluiten. Geïnteresseerde gemeenten worden aan het denken gezet over de mogelijkheden die vanuit een Europees subsidieprogramma worden geboden. De provincie neemt de rol van initiator niet geheel zonder eigen belang aan. Van belang hierbij is dat de rol van initiator wordt aangenomen met betrekking tot gemeenten met een inwoneraantal tot 60.000. Deze gemeenten hebben meestal niet de Europese expertise en ervaring in huis en werken samen met de provincie om de subsidiemogelijkheid zo goed mogelijk te benutten<sup>64</sup>. Het gemeentelijk uitvoeringsbeleid is in veel gevallen een verlengstuk van provinciaal beleid, er zijn doorgaans veel parallellen in beide beleidsvoeringen te vinden. Om de effectiviteit en efficiëntie hiervan zo optimaal mogelijk te doen zijn is onderlinge afstemming van belang<sup>65</sup>. Met dit gegeven in het achterhoofd kan gesteld worden dat de provincie ook de rol van belanghebbende bekleedt.

Provincies zijn goed ingevoerd in het netwerk van Europese subsidies. Dit komt mede door de permanente vertegenwoordiging in Europa. Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn de provincies vertegenwoordigd in het "*Huis van de Nederlandse Provincies*". Hier werken de Nederlandse provincies samen met als doel een zo gunstig mogelijke positionering en vertegenwoordiging in Brussel te waarborgen, hierbinnen is een specifiek taakveld 'Klimaat en Energie'<sup>66</sup>. Door deze permanente vertegenwoordiging en vanwege de ruime ervaring met Europese subsidieaanvragen is er veel kennis aanwezig binnen de provincies. Omdat deze kennis ter beschikking wordt gesteld aan gemeenten ten behoeve van de ondersteuning van een gemeentelijke Europese subsidieaanvraag neemt de provincie in deze gevallen dus ook de rol van facilitator en deskundige aan.

#### *Taken*

De provincie heeft weliswaar niet zozeer een verplichting om de Nederlandse gemeenten zo actief mogelijk te laten opereren in Europa, echter kan wel aan de hand van Europese gemeentelijke subsidies ook het provinciale beleid verrijkt worden. Vanuit deze optiek kan

---

<sup>63</sup> aldus respondenten van de gemeenten

<sup>64</sup> aldus respondenten van de gemeenten en provincie

<sup>65</sup> aldus respondenten van de gemeenten en provincie

<sup>66</sup> Rapport: IPO Prioritaire Europese Dossiers 2010

het als een taak worden gezien van de provincie een adviserende functie te vervullen en de gemeenten te wijzen op de mogelijkheden die worden geboden vanuit Europa. Dit kan uiteindelijk ook een positieve uitwerking hebben op de eigen beleidsontwikkeling.

### *Belangen*

Het komt voor dat zowel de gemeente als de provincie als partner deelnemen in hetzelfde subsidietraject. In deze gevallen ligt het belang van gemeente en provincie dicht bij elkaar, immers, de projecten die binnen de aanvraag vallen hebben een gelijke doelstelling. Het eerste belang van de provincie is dan ook dat er bij wordt gedragen aan de Europese doelstellingen. Daarnaast hebben gemeenten makkelijker toegang tot lokale partijen, wat voor de provincie van belang is met het oog op de aansluiting bij de beleidspraktijk. Overigens geldt voor de provincies dat er de afgelopen jaren geen directe noodzaak was om bijzonder actief te zijn binnen Europa omdat er weinig tot geen financiële tekorten bestonden (bijvoorbeeld door de verkoop van de energiebedrijven)<sup>67</sup>. Gemeenten konden vaak bij de provincie aankloppen voor financiering waardoor ook door deze partij de weg naar Europa minder snel werd gevonden. Sinds ongeveer vier jaar is hier geen sprake meer van en is het belang groter geworden om actief binnen Europa subsidiemogelijkheden te benutten.

### *Perceptie*

De perceptie van provincies is dat actief gemeentelijk Europees subsidiebeleid goed kan dienen als verlengstuk van het eigen beleid. Het feit dat gemeenten actief zijn betekent dat er lokaal geld wordt gegenereerd en dat er aan kennisontwikkeling wordt gedaan. Dit kan weer een positieve werking hebben op de uitvoering van het provinciale beleid<sup>68</sup>.

### *Strategie*

De provincie hanteert een faciliterende strategie. Men probeert gemeenten te betrekken bij de eigen Europese subsidieaanvragen, of gemeenten zelfstandig een aanvraag te laten indienen. Hierbij wordt de kennis en expertise die reeds binnen de provincie aanwezig is ter beschikking gesteld en worden overige relevante partijen, die een positieve bijdrage aan het aanvraagproces kunnen leveren, actief betrokken. Deze faciliterende mogelijkheden worden aan alle gemeenten beschikbaar gesteld. In de praktijk blijkt echter dat de grotere gemeenten hier weinig gebruik van maken omdat men over eigen bronnen en expertise beschikt. Voor kleinere gemeenten is de hulp die wordt geboden van de provincie echter van groot belang<sup>69</sup>.

## **Europese Unie**

### *Rol*

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven bestaat een belangrijk deel van de uitgaven van de EU uit subsidieregelingen, waar onder anderen gemeenten gebruik van kunnen maken. Klimaat- en energiebeleid heeft zich in de loop van de decennia ontwikkeld tot een volwaardig beleidsveld en de EU heeft zichzelf ambitieuze doelstellingen gesteld (zie blz. 9 en 10). Om deze doelstellingen te behalen is men bij de uitvoering van het beleid medeafhankelijk van nationale en decentrale overheden, immers de daadwerkelijke uitvoering van het beleid vindt plaats bij de decentrale overheden, dichtbij de maatschappelijke ontwikkelingen. Door het beschikbaar stellen van de subsidiefondsen vervult men de rollen van facilitator en financier, maar ook die van toezichthouder. De gemeenten leggen

---

<sup>67</sup> aldus respondenten van de provincie

<sup>68</sup> aldus respondenten van de provincie

<sup>69</sup> aldus respondenten van de provincie

verantwoording af voor het de activiteiten die zijn uitgevoerd aan de hand van de verkregen Europese gelden.

#### *Taken*

In eerste instantie is de EU verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het Europabrede klimaat- en energiebeleid. Daarnaast is men financier van de subsidieprogramma's. Er worden financiële middelen beschikbaar gesteld op basis waarvan gemeenten zich kunnen aanmelden, wat gezien kan worden als een ondersteunende taak. Voorts is het de EU die de aanvragen beoordeelt en beslist over het al dan niet toekennen van financiële middelen.

#### *Belang*

De toenemende invloed van Europa op andere overheden is onder andere gebleken uit het feit dat 80% van de Europese milieuregelgeving voortvloeit uit Europese besluiten<sup>70</sup>, met andere woorden: de samenwerking tussen Europa en decentrale overheden wordt almaar intensiever. Voor de uitvoering van het eigen beleid is de EU mede-afhankelijk van Nederlandse gemeenten. Het is het van belang dat er door gemeenten wordt ingeschreven op de programma's die vanuit EU uitgevoerd worden. Als gemeenten voldoen aan de door de EU gestelde aanvraagcriteria en de uitvoeringsvoorwaarden, wordt automatisch bijgedragen aan de uitvoering van het Europese beleid. Aan de hand van de door de gemeenten opgedane ervaringen en behaalde resultaten kan de EU dan weer het eigen beleid verder ontwikkelen.

#### *Perceptie*

Het standpunt van de EU is dat hoe meer gemeenten actief zijn binnen de eigen programma's, hoe groter de kans is dat het zelf ontwikkelde beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd en verder wordt ontwikkeld waardoor de doelstellingen worden gerealiseerd<sup>71</sup>. Vanuit Brussel heeft men de decentrale overheden nodig voor de beleidsuitvoering.

#### *Strategie*

Binnen de EU wordt een faciliterende/coöperatieve strategie aangehouden. Men is zich ervan bewust dat men voor de uitvoering en ontwikkeling van beleid mede-afhankelijk is van de decentrale overheden; de noodzakelijke samenwerking om doelen te bereiken wordt erkend. Er wordt ingespeeld op dat gegeven door binnen de programma's partijen bij elkaar te brengen zoals gemeenten, provincies, waterschappen, kennisinstellingen, NGO's, etc., zodat in onderlinge samenwerking de doelstellingen worden gehaald.

### **Projectpartners (PP)**

#### *Rol*

De PP's vervullen de rol van belanghebbende en van uitvoerder. De PP's zijn net als de gemeente directe deelnemers binnen de subsidieaanvraag en hopen vanuit die hoedanigheid financiële middelen binnen te halen en het eigen beleid verder te kunnen ontwikkelen.

---

<sup>70</sup> Rapport 18 brede heroverwegingen, april 2010, par. 2.1 'Het openbaar bestuur in veranderend perspectief' en par. 3.4 'Denk en werk Europees'.

<sup>71</sup> aldus respondent van het ministerie van VROM

### *Taken*

Voor de PP's geldt ook dat de processen rond de aanvraag, de uitvoering en de verantwoording aan de LP van het project goed verlopen. Hiervoor is een belangrijke mate van samenwerking met de overige partners vereist.

### *Belangen*

De PP's hebben hetzelfde belang als de gemeente, door de actieve deelname aan het Europese project hoopt men het eigen beleid verder te ontwikkelen, financiële middelen te genereren en het eigen netwerk op (inter)nationaal gebied uit te kunnen breiden. Een project kan alleen doorgaan als er voldoende actieve partners zijn die een kwalitatief goede aanvraag hebben ingediend. Het is daarom van belang dat de betrokken partners op één lijn zitten met het oog op de doelstellingen van de ingediende aanvraag<sup>72</sup>.

### *Perceptie*

De perceptie van de GPP's is dat door een goede onderlinge samenwerking voordeel kan worden behaald uit Europese subsidiemogelijkheden<sup>73</sup>.

### *Strategie*

In het algemeen hanteren de projectpartners een coöperatieve strategie. De onderlinge afhankelijkheden worden erkend, men ziet in dat goede samenwerking de cruciale basis vormt voor het indienen en uitvoeren van een Europese subsidieaanvraag. Als in het voortraject van de aanvraag relevante partners worden gezocht, zullen die andere partijen zoveel mogelijk proberen te interesseren om deel te nemen aan het project. Dit gebeurt met het oog op de eigen doelstellingen, er moeten immers genoeg partners aan boord zijn om het project daadwerkelijk uit te kunnen voeren. NB in bijlage 4 is de procesgang rond Europese subsidieaanvragen toegelicht.

## **Agentschap NL**

### *Rol*

Agentschap NL is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en voert onder andere programma's, regelingen en wetten uit voor elf ministeries en opdrachtgevers buiten de Rijksoverheid<sup>74</sup>. Agentschap NL biedt met name ondersteuning in het voortraject bij het indienen van een voorstel voor INTERREG IV-B. Er zijn drie contactpersonen namens het Agentschap die kunnen worden benaderd voor zaken zoals het zoeken van de juiste projectpartners, assisteren bij het opstellen van een projectvoorstel en mogelijkheden aangeven voor financiële ondersteuning in de verschillende regio's, Europese regelgeving, etc. De begeleiding houdt niet per definitie op bij het indienen van een voorstel, ook na goedkeuring kan Agentschap NL lopende projecten begeleiden en resultaten verspreiden. Vanwege de specialistische ervaring die Agentschap NL heeft opgedaan fungeert deze partij als 'deskundige' in het aanvraag- en uitvoeringsproces. Kijkende naar het ondersteunende karakter van de dienstverlening, kan gesteld worden dat Agentschap NL ook de rol van 'deskundige' bekleedt.

### *Taken*

De belangrijkste taak is het inhoudelijk ondersteunen en begeleiden van de gemeentelijke aanvragen. Er zijn geen vastgestelde bedragen die per land kunnen worden aangevraagd, als een aanvraag inhoudelijk in orde is en binnen de programmadoelstellingen past wordt

<sup>72</sup> aldus respondenten van de gemeenten

<sup>73</sup> aldus respondenten van de gemeenten

<sup>74</sup> <http://www.agentschapnl.nl/organisatie>

deze goedgekeurd. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de gelden die al in een eerder stadium zijn toegezegd. Doordat deze drempel er niet is kan Agentschap NL gemeenten breed stimuleren om aan de programma's deel te nemen.

### *Belangen*

Het belang van Agentschap NL is tweeledig, enerzijds is het van belang dat de beleidsontwikkeling bij gemeenten middels de juiste begeleiding en sturing wordt gestimuleerd, anderzijds rechtvaardigt een goede begeleiding van gemeenten het bestaansrecht van deze organisatie. Hierbij is het verder van belang dat er voldoende gemeenten gestimuleerd worden om actief deel te nemen aan het INTERREG IV-B programma<sup>75</sup>.

### *Perceptie*

De perceptie van Agentschap NL is dat zo veel mogelijk Nederlandse gemeenten een actief Europees beleid voeren en dat deze zo goed mogelijk worden ondersteund. Zoals eerder vermeld vormt dit de basis voor het eigen bestaansrecht. Voorts is het beeld dat via de werkzaamheden het eigen netwerk wordt uitgebreid en specifieke kennis van de programma's verder wordt ontwikkeld.

### *Strategie*

Doorgaans hanteert Agentschap NL een faciliterende strategie, gemeenten en Agentschap NL hebben elkaar nodig om het gezamenlijke doel om een succesvolle aanvraag in te dienen. Er zit ook een coöperatief karakter aan deze strategie. Die ligt met name in het feit dat de betrokken partijen zich bewust zijn van elkaars afhankelijkheid, aangezien gemeenten in alle gevallen gebruik maken van de diensten van Agentschap NL<sup>76</sup>. Daar komt nog bij dat Agentschap NL ook een proactieve houding hanteert en waar mogelijk gemeenten probeert te betrekken in Europese subsidieaanvragen.

## **Servicebureau Europa (VNG)**

### *Rol*

Om de lokale belangen in de Europese Unie beter te behartigen bestaat binnen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de directie Europa en Internationaal (EUI). De directie is 1 januari 2005 aangesteld en heeft als doelstelling een verbinding tot stand te brengen tussen de activiteiten binnen de Europese instellingen en de beleidssectoren van de VNG. De directie EUI ondersteunt alle medewerkers die bij hun werkzaamheden met Europese wet- en regelgeving worden geconfronteerd, zowel op het gebied van belangenbehartiging als dienstverlening. De dienstverlening voor wat betreft subsidieaanvragen is ondergebracht bij het Servicebureau Europa<sup>77</sup>.

De VNG probeert gemeenten te ondersteunen door daar met haar dienstverlening op in te spelen, o.a. door het beschikbaar stellen van verschillende informatiebronnen, waaronder het door de VNG ontwikkelde handboek '*Aan de slag met Europese subsidies*'. Dit handboek is gericht op gemeenten die een idee hebben voor een project en hiervoor een Europese subsidie aan willen vragen, maar niet beschikken over de juiste ingangen. Het handboek moet ondersteuning bieden bij de aanvraag, uitvoering en de verantwoording van Europese subsidies<sup>78</sup>. Middels het aanbieden van deze dienstverlening vervult de VNG de rol van deskundige, maar ook van belanghebbende. Meer Europese aanvragen

<sup>75</sup> aldus de respondent van Agentschap NL

<sup>76</sup> aldus respondenten van de gemeenten en Agentschap NL

<sup>77</sup> <http://www.vng-international.nl/nl/publications-tools/dutch-language-publications.html>

<sup>78</sup> Rapport: Aan de slag met Europese Subsidies, 2008

en verzoeken om ondersteuning geeft het Servicebureau Europa immers haar bestaansrecht.

#### *Taken*

De directe doelgroep van het Servicebureau Europa (onderdeel van de VNG) wordt gevormd door de Nederlandse gemeenten. De ondersteuning van deze gemeenten met betrekking tot Europese subsidieaanvragen is de primaire taak. Deze ondersteuning bestaat, zoals eerder aangegeven, uit het beschikbaar stellen van informatiebronnen, inhoudelijke ondersteuning, het structureel inzichtelijk maken van de mogelijkheden, het schrijven van handreikingen, best practices, het organiseren van informatiebijeenkomsten, etc<sup>79</sup>.

#### *Belangen*

Het Servicebureau Europa is gebaat bij een actieve houding van Nederlandse gemeenten op het gebied van Europese aanvragen ter verantwoording van het eigen bestaansrecht. Om deze actieve houding te bevorderen is het streven erop gericht gemeenten zo goed mogelijk te bedienen, waardoor deze actief blijven in Europa of, zo mogelijk, de Europese activiteit intensiveren<sup>80</sup>.

#### *Perceptie*

De doelstelling van het Servicebureau is dat gemeentelijke klimaat- en energiebudgetten via het binnenhalen van Europese subsidies uitgebreid kunnen worden waardoor een bijdrage kan worden geleverd aan de (in eerste instantie) nationale en (in tweede instantie) Europese klimaatdoelstellingen. Ook is er de perceptie dat voor de gemeenten zoveel mogelijk obstakels dienen te worden weggenomen die een effectieve subsidieaanvraag in de weg kunnen staan. Verder is er het beeld dat een veel actievere deelname namens Nederlandse gemeenten een goede uitstraling heeft op overige Europese partners<sup>81</sup>.

#### *Strategie*

Het Servicebureau Europa gaat uit van een faciliterende/coöperatieve strategie. Het is zich bewust van de noodzaak van samenwerking om doelen beter te kunnen realiseren en men heeft de gemeenten nodig om de eigen dienstverlening te kunnen ontwikkelen. Voorts is men erop gericht om gemeenten en (derde) partijen bij elkaar te brengen.

### **Adviesbureau**

#### *Rol*

Het is niet ongebruikelijk dat gemeenten bij het indienen van een Europese subsidieaanvraag gebruik maken van een commercieel subsidiebureau. De meest voorkomende redenen voor het inhuren van een dergelijk bureau zijn een tekort aan technisch inhoudelijke kennis binnen de eigen organisatie en een gebrek aan tijd van de beleidsverantwoordelijke om zich te verdiepen in aanvraagprocessen. In het algemeen worden subsidieaanvragen (al dan niet terecht) als complex ervaren<sup>82</sup>. Deze bureaus zijn veelal gespecialiseerd in een bepaald beleidsterrein en beschikken daarom over

---

<sup>79</sup> <http://www.vng-international.nl/nl/publications-tools/>.html

<sup>80</sup> aldus de respondent van de VNG

<sup>81</sup> aldus respondent van de VNG

<sup>82</sup> aldus respondenten van de gemeenten, Agentschap NL

specifieke kennis, hierdoor kan men de rol van 'deskundige' vervullen. Daarnaast is het een commercieel bureau dat handelt vanuit een winst oogmerk, dit maakt dat er tevens sprake is van een belanghebbende rol.

#### *Taken*

De taken van het adviesbureau kunnen uiteenlopen. In brede zin wordt men ingehuurd ter ondersteuning van het indienen van de subsidieaanvraag, vaak gebeurt dit op basis van het "no cure, no pay" principe, waarbij alleen een vergoeding betaald wordt indien de aanvraag daadwerkelijk wordt gehonoreerd.

De dienstverlening beperkt zich niet altijd tot het indienen van een aanvraag, het is niet ongebruikelijk dat het adviesbureau ook een rol speelt bij de coördinatie en verantwoording die moet worden afgelegd binnen het project<sup>83</sup>. Vooral bij gemeenten die fungeren als LP komt het voor dat een adviesbureau in meerdere fasen van de aanvraag wordt ingehuurd.

#### *Belang*

Een adviesbureau is een commercieel ingestelde organisatie, men streeft naar winsten op basis van opdrachten die men binnenhaalt en het niveau van de dienstverlening die wordt geleverd.

#### *Perceptie*

De perceptie van de adviesbureaus is dat hoe meer opdrachten er aan hen worden verleend, hoe meer geld er wordt verdiend en hoe gezonder het bedrijf is. Het maatschappelijk aspect is vaak ook wel van belang maar het primaire doel is toch winstgevendheid. Om deze winstgevendheid zo optimaal mogelijk te maken probeert men om zo veel mogelijk opdrachten te genereren. Hiervoor is het van belang om goed op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen en om de eigen expertise op een zo hoog mogelijk peil te krijgen. Middels de ondersteuning van de aanvraag wordt de eigen expertise van het adviesbureau verhoogd (er is sprake van een lerende factor) en het eigen netwerk uitbreidt. Dit kan waardevol zijn met het oog op het vergaren van toekomstige opdrachten<sup>84</sup>.

#### *Strategie*

Adviesbureaus hanteren een coöperatieve strategie. Ze zijn afhankelijk van externe actoren zoals gemeenten en de Europese Unie en daarom wordt veel in het werk gesteld om deze partijen van informatie te voorzien over de dienstverlening die geleverd kan worden. Via actief 'netwerken' probeert men zo veel mogelijk om andere partijen te interesseren voor het te leveren product<sup>85</sup>.

### **5.1.1 Overeenkomsten en verschillen per thema**

#### *Rol en belang*

De gemeente, de PP's, de provincie en de EU hebben allen een overeenkomstige rol als belanghebbende en ook het hieruit voortvloeiende belang (namelijk beleidsuitvoering en -ontwikkeling) kent veel raakvlakken. Dat is niet verrassend aangezien er beleid uitgevoerd en ontwikkeld wordt aan de hand van de ingediende subsidieaanvragen welke een direct effect hebben op de beleidsuitvoering -en ontwikkeling. Mede door de toenemende invloed van Europese wet- en regelgeving op de nationale en lokale overheden zijn deze partijen

<sup>83</sup> aldus respondenten van de gemeenten, het adviesbureau

<sup>84</sup> aldus respondenten van het adviesbureau

<sup>85</sup> aldus respondenten van het adviesbureau



steeds nauwer met elkaar verbonden, men heeft allemaal belang bij de uitvoering van klimaat- en energiebeleid omdat in bredere zin dezelfde doelen worden nagestreefd. De manier waarop de partijen bijdragen aan deze doelen loopt echter wel uiteen. Deze ontwikkeling is in feite ook de waarborg van het bestaansrecht van de Europese subsidieprogramma's. De beleidsontwikkeling bij de gemeenten en provincies wordt opgehangen aan het binnenhalen van financiële middelen, aan de hand waarvan projecten kunnen worden gefinancierd die weer bij kunnen dragen aan de inhoudelijke en kennisontwikkeling. Bij de EU tracht men het eigen beleid onder andere verder te ontwikkelen aan de hand van de resultaten van de projecten die men binnen de lidstaten heeft gefinancierd, er wordt geïnvesteerd om input te genereren voor de eigen beleidsontwikkeling.

Het Servicebureau Europa, Agentschap NL en de commerciële adviesbureaus hebben een belanghebbende rol vanuit een perspectief dat afwijkt van de overheden. Men heeft belang bij de Europese subsidiemogelijkheden vanuit een dienstverlenend oogpunt omdat dit de basis vormt voor de eigen werkzaamheden en uiteindelijk het eigen bestaansrecht. Als de Europese subsidiemogelijkheden zouden worden stopgezet of worden verminderd dan zou dit direct een negatief effect hebben op het voortbestaan van deze organisaties, omdat er geen of minder beroep meer op hen zou worden gedaan. Hierbij dient te worden aangemerkt dat de adviesbureaus een direct commercieel belang hebben bij het binnenhalen van opdrachten omdat men tracht de winstgevendheid zoveel mogelijk te optimaliseren. Dit ligt anders bij het Servicebureau Europa dat vanuit de bijdragen van de gemeenten aan de VNG wordt gefinancierd en bij Agentschap NL, dat een uitvoerings- en adviesorganisatie is die onder het ministerie van EZ valt dan ook niet vanuit een direct winsttoegmerk opereert.

Ook op het gebied van het initiatief zijn er overeenkomsten waarneembaar. De EU zou als initiator gezien kunnen worden door het programma beschikbaar te stellen maar in het kader van dit onderzoek wordt er gekeken naar de processen rond de gemeentelijke organisatie. De gemeente wordt dan ook gezien als de belangrijkste initiator door actief aan de slag te gaan met het Europese subsidietraject. De enige andere partij die in dit geval een initiërende rol speelt is de provincie. In een aantal gevallen heeft de provincie het voortouw genomen door de gemeente te wijzen op Europese mogelijkheden en heeft ze de gemeente vervolgens bijgestaan door het beschikbaar stellen van het eigen netwerk. Dit is vaak ook uit eigen belang omdat de provinciale en gemeentelijke uitvoering dicht bij elkaar liggen. De provincie heeft hierbij dikwijls de eigen beleidsontwikkeling voor ogen, maar in de meeste gevallen zijn het de gemeenten zelf die de eerste aanzet geven in de Europese subsidieaanvraag vanuit het belang dat men (financiële) mogelijkheden ziet die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van het eigen beleid.

Er zijn ook een aantal partijen die een faciliterende rol aannemen, te weten de provincie, de EU, Agentschap NL en het Servicebureau Europa. De EU faciliteert in financieel opzicht door het beschikbaar stellen van de subsidiegelden en het beoordelen van de aanvragen. De provincie kan een faciliterende rol spelen door middel van het beschikbaar stellen van het eigen netwerk (gemeenten in contact brengen met relevante partijen) en door het delen van reeds opgedane kennis en expertise. Agentschap NL is inhoudelijk gezien sterk, er zijn een aantal personen in dienst die zich specifiek richten op het begeleiden van gemeentelijke INTERREG IV-B aanvragen waardoor er specialistische ervaring aanwezig is en gemeenten concreet inhoudelijk kunnen worden bijgestaan. Voor het Servicebureau Europa geldt dat er procesmatige kennis aanwezig is en dat men

verder een doorverwijzende functie heeft, met als doel partijen met elkaar in contact te brengen die (mogelijkerwijs) voor elkaar van waarde kunnen zijn. Vanuit dit perspectief nemen deze partijen, door hun specifieke kennis en ondersteunende activiteiten, ook de rol van deskundige aan.

Het belang van de facilitering loopt bij de verschillende actoren uiteen, voor de provincie en de EU ligt het belang met name op het gebied van beleidsontwikkeling terwijl Agentschap NL en het Servicebureau de gemeenten zoveel mogelijk faciliteren met het oog op het eigen bestaansrecht en de dienstverlenende doelstellingen waar de overkoepelende organisaties voor staan.

### *Taak*

Samenwerking is een aspect dat veel naar voren komt als de taken van de betrokken actoren worden geanalyseerd. Gedurende het aanvraagproces is een aantal partijen verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste informatie en voor de inhoud van de aanvraag.

De gemeente en overige PP's zijn er in eerste instantie verantwoordelijk voor de inhoud van de aanvraag op orde te krijgen, de afstemming met de LP te verzorgen en verantwoording af te leggen. In alle gevallen speelt Agentschap NL een rol bij de begeleiding van het aanvraagtraject en het adviseren over de inhoud, deze activiteiten behoren tot hun primaire taak. Er kan tevens gebruik worden gemaakt van de diensten van een commercieel bureau, dat de verantwoordelijkheid voor de aanvraag (in nauwe samenwerking met de gemeente) op zich neemt; ook hier betreft het een van de primaire taken van de organisatie. De adviserende taken van de provincie hebben geen verplicht karakter, het staat de provincie vrij om advies te verlenen aan gemeenten maar het behoort niet direct tot hun taken. Als een gemeentelijk Europees project van belang kan zijn voor de uitvoering van het eigen provinciale beleid, dan gebeurt het vaak dat de provincie een adviserende rol aanneemt en de gemeente ondersteunt. De provinciale taak dient dus enerzijds ter ondersteuning van gemeenten, en anderzijds ter ontwikkeling van het eigen beleid.

Een stimulerende taak op het gebied van Europese gemeentelijke aanvragen is voorts weggelegd voor Agentschap NL, het Servicebureau Europa en, in zekere zin, de EU zelf. Agentschap NL en het Servicebureau doen dit vanuit het perspectief van bestaansrecht, hoe meer aanvragen, hoe belangrijker hun coördinerende rol wordt. De EU stimuleert de gemeenten middels gerichte voorlichting. Aan de hand van bijeenkomsten, handreikingen, etc. worden gemeenten aangespoord om aan de programma's deel te nemen. Een grote deelname (met positief uitgebrachte adviezen) is voor de EU een belangrijke indicator dat het beoogde beleid ten uitvoer wordt gebracht, en dat er, aan de hand van de resultaten van de projecten, nieuw beleid kan worden ontwikkeld. Ook hier snijdt het mes aan twee kanten, want naast het Europese beleid dat ten uitvoer wordt gebracht, wordt ook het lokale, gemeentelijke beleid uitgevoerd en verder ontwikkeld. Voorts is een belangrijke taak van de EU bij het toetsen van de aanvraag en het uitbrengen van een advies aan de indiener.

### *Perceptie*

De gemeente, de PP's en de EU hebben een overeenkomstige perceptie van Europese subsidieaanvragen. Aan de hand daarvan kan namelijk de uitvoering en ontwikkeling van specifiek INTERREG-beleid gerealiseerd worden. Voor de gemeente geldt dat dit onder andere gebeurt aan de hand van ondersteunende middelen en kennisoverdracht vanuit

Europa, voor de EU geldt juist het omgekeerde. Men ontwikkelt het eigen beleid verder door de uitvoering bij derde partijen financieel te ondersteunen en te stimuleren. Wat voor de gemeente verder van belang is, is kennisuitwisseling. De belangrijkste drijfveer lijkt vaak het financiële gedeelte van de aanvraag, maar ook de kennis die wordt uitgewisseld en wordt opgedaan draagt bij aan de ontwikkeling van beleid. Van kennisuitwisseling heeft men ook op langere termijn profijt, mits deze goed geborgd blijft in de eigen organisatie. Een ander aspect is dat een succesvolle Europese aanvraag een gemeente aanzien geeft. Met name het internationale netwerk waarin men zich begeeft heeft een positieve uitstraling, terwijl een succesvolle gemeente op nationaal en lokaal niveau op aandacht kan rekenen<sup>86</sup>.

De perceptie van de provincie is dat er in de uitvoering van het eigen beleid veel raakvlakken zijn met de gemeenten. Hierdoor is de provincie binnen veel gemeentelijke aanvragen vertegenwoordigd in het aanvraag- en/of begeleidingsproces, waarbij men dan met name een adviserende en verbindende rol voor zichzelf ziet weggelegd. Tevens worden gemeenten op interessante mogelijkheden gewezen waarbij aangesloten kan worden.

Aan de advieskant (Agentschap NL, Servicebureau Europa en de adviesbureaus) is de gezamenlijke perceptie dat gemeenten zo goed mogelijk bediend moeten worden gedurende het aanvraag- en uitvoeringstraject. De eerste twee organisaties proberen zo veel mogelijk gemeenten actief te krijgen binnen de Europese programma's, omdat dit de positie van de eigen organisatie vergroot en in zekere zin het bestaansrecht kan rechtvaardigen. De adviesbureaus zien dit slechts ten dele zo, daardoor heeft winstgevendheid de hoogste prioriteit. Wat verder alledrie de organisaties kenmerkt is dat via de dienstverlening aan de gemeenten de mogelijkheid ziet tot uitbreiding van het eigen netwerk en dat er door de werkzaamheden wordt bijgedragen aan de ontwikkeling van het eigen kennisniveau van de betreffende beleidsvelden en (Europese) programma's.

### *Strategie*

De gemeente, de PP's en de EU voeren een faciliterend/coöperatieve strategie. Men is zich ervan bewust dat er onderlinge afhankelijkheden zijn om tot goede beleidsuitvoering en ontwikkeling te komen, maar weet ook dat er een afhankelijkheid is van andere partijen. De gemeente is voor de expertise in het aanvraag- en uitvoeringsproces afhankelijk van instanties zoals Agentschap NL, Servicebureau Europa en de adviesbureaus. Door faciliterend/coöperatief te werk te gaan is de kans het grootst dat de uiteindelijke aanvraag wordt goedgekeurd. Voor de EU geldt dat, om de uitvoering van het INTERREG-programma zo optimaal mogelijk te laten verlopen, partijen bij elkaar brengt zoals gemeenten, kennisinstellingen, etc. bij elkaar worden gebracht.

Adviesbureaus werken volgens de coöperatieve strategie, men is binnen het aanvraagproces volledig afhankelijk van de ondersteuningsbehoeften van gemeenten. Men laat partijen via netwerkactiviteiten zo veel mogelijk weten wat hun toegevoegde waarde is in het aanvraag-, uitvoerings- en verantwoordingsproces. In een later stadium, als de aanvraag is goedgekeurd kan deze strategie nog veranderen omdat er veel kennis wordt opgedaan waardoor (meer) wederzijdse afhankelijkheid kan ontstaan.

Agentschap NL en het Servicebureau Europa hanteren ook een faciliterend/coöperatieve strategie. Men is afhankelijk van partijen die Europese aanvragen indienen, in dit geval de

---

<sup>86</sup> aldus respondenten van de gemeenten

gemeenten. Ook hier geldt dat men derde partijen zo veel mogelijk laat weten wat hun toegevoegde waarde binnen het proces is. Bij de uitvoering van de aanvragen wordt nadrukkelijk de samenwerking gezocht (bijvoorbeeld met overige projectpartners), zodat de gezamenlijke doelen kunnen worden bereikt.

De provincie tenslotte, hanteert een facilitaire strategie, men is zich doordrongen van de benodigde samenwerking om het eigen beleid een stap verder te kunnen brengen. Om dit te realiseren brengt men de gemeente in contact met andere partijen die in het aanvraag- en uitvoeringsproces van belang kunnen zijn en stelt men zich, waar nodig, bemiddelend op om de samenwerking tussen de partijen te bevorderen.

### **5.1.2 Conclusie**

Hierboven is voor elke betrokken actor beschreven welke rol, taak, belang, perceptie en strategie wordt gehanteerd. Gemeenten opereren binnen Europese INTERREG IV-B aanvragen vanuit een belang het lokale beleid te verbeteren op financieel gebied en op het gebied van kennisontwikkeling. Ondanks de aanstaande korting vanuit het Gemeentefonds lijken er mogelijkheden voor gemeenten te zijn om (lokaal) klimaatbeleid op de agenda te behouden en te blijven uitvoeren. Een gemeente kan niet op eigen houtje een Europese aanvraag indienen maar is hierbij afhankelijk van meerdere partijen. Wat betreft het externe aanvraagproces is de gemeente afhankelijk van nationale en internationale projectpartners. Een projectvoorwaarde is immers dat er vanuit minimaal drie landen wordt deelgenomen aan het project (zie bijlage 4), en daarvoor is een goede afstemming en regelmatig overleg vereist. Daarnaast is een gemeente voor het uitwerken van de aanvraag afhankelijk van derde partijen, zoals Agentschap NL, de provincie, het Servicebureau Europa en commerciële adviesbureaus, die over specifieke deskundigheid en een netwerk beschikken waarvan gebruik kan worden gemaakt voor het inhoudelijke deel van de aanvraag. Deze partijen handelen op hun beurt weer vanuit een eigen belang dat uiteenloopt van bestaansrecht tot beleidsontwikkeling en winstoptimalisatie. De belangen van de verschillende partijen liggen dus op verschillende terreinen. Dit is ook terug te vinden in de diverse percepties. De geïnterviewde gemeenten beschouwen Europese aanvragen als mogelijkheden om subsidies binnen te halen ter versterking van het eigen kennisnetwerk en ter aanvulling van de beschikbare financiële middelen. Deze organisaties zien Europa als een aanvullende bron op het nationale beleid. Een gedeelte van deze perceptie, namelijk de beleidsontwikkeling, wordt gedeeld door de EU en de provincie, aangezien men de decentrale overheden voor de uitvoering van het ontwikkelde beleid niet als partner, maar als afhankelijke partij ziet. De geïnterviewden bij Agentschap NL en het Servicebureau Europa hebben de zienswijze dat zo veel mogelijk gemeenten een actief Europees beleid moeten voeren en dat deze zo goed mogelijk ondersteund moeten worden, terwijl het geïnterviewde commerciële adviesbureau de perceptie heeft dat er winstgevend moet worden geopereerd en dat het eigen netwerk zo veel mogelijk wordt ontwikkeld. Deze percepties zorgen ervoor dat elke partij faciliterende en/of coöperatieve strategieën ontwikkelen die men hanteert in relatie tot het proces rond de subsidieaanvraag en -uitvoering.

De gemeente, de PP's, de EU, Agentschap NL en het Servicebureau Europa hanteren een faciliterende/coöperatieve strategie, aangezien ze wederzijdse afhankelijkheden hebben in, met name, het aanvraag- en uitvoeringsproces. Men erkent de noodzaak van samenwerking om bepaalde doelen te bereiken. De strategie van de provincie heeft doorgaans een meer faciliterend karakter, omdat men in de uitvoering van het beleid (op

Europees gebied) niet altijd afhankelijk is van gemeenten, maar deze wel in veel gevallen ondersteuning biedt. Voor de adviesbureaus geldt dat een voornamelijk coöperatieve strategie wordt gehanteerd, omdat externe afhankelijkheden worden erkend en men andere partijen probeert te interesseren voor de toegevoegde waarde van de dienstverlening.

Zoals eerder al aangegeven kan wat betreft de dienstverlening van andere organisaties (de provincies, VNG Servicebureau, etc.) gesteld worden dat met name kleinere gemeenten hier gebruik van maken. Zo hebben de (geïnterviewde) gemeenten Langedijk en Noord-Beveland aangegeven intensief contact met de provincie te hebben en vanuit de provincie Gelderland is aangegeven dat er met name contact wordt onderhouden met kleinere gemeenten (als richtlijn beschouwt men een gemeente met minder dan 60.000 inwoners als kleinere gemeente). Er wordt advies verschaft en de projecten van de gemeenten worden ook tijdens de uitvoeringsfase gevolgd. Grotere gemeenten beschikken in ruimere mate over eigen financiële- en kennisbronnen en een netwerk, waardoor men zelfstandiger te werk kan gaan en er minder behoefte is aan de aanwezigheid van nog meer partijen in het netwerk. Tenslotte is door Agentschap NL (de partij waar alle Europese gemeenten ergens in het aanvraagproces mee in aanraking komen) tijdens het interview bevestigd dat het verschil in Europese gemeentelijke benadering grofweg bepaald kan worden op het eerdergenoemde inwoneraantal. In het vervolg van deze analyse wordt dan ook onderscheid gemaakt tussen kleinere (<60.000 inwoners) en grotere (>60.000 inwoners) gemeenten.

## **5.2 Interdependentie**

Hieronder worden de onderlinge en wederzijdse afhankelijkheden (interdependentie) aangegeven met betrekking tot de gemeentelijke aanvragen van het INTERREG-IVB programma. Dit gebeurt aan de hand van de in 3.3 omschreven middelen waarover actoren beschikken en waarvan andere actoren afhankelijk zijn om de doelen te bewerkstelligen.

**Tabel 14: Interdependentie**

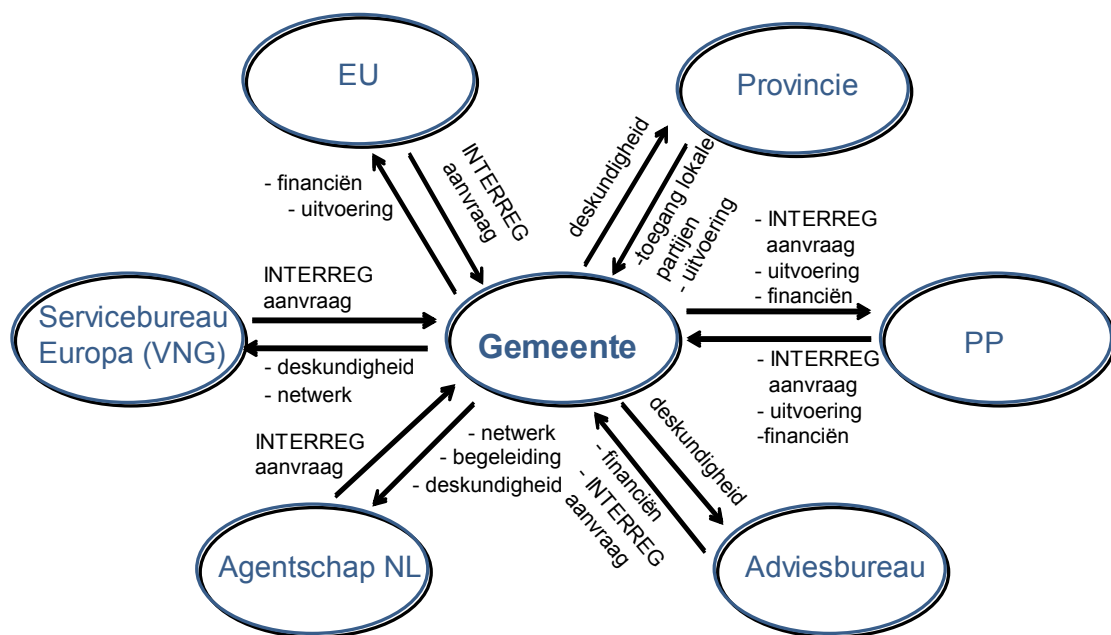
Actor	Financiële middelen	Hulpbronnen	Bevoegdheden
<b>Gemeente</b>	Om het lokale energie- en klimaatbeleid uit te kunnen voeren en verder te ontwikkelen reserveert de gemeente eigen budget. Voorts worden (internationale) subsidiefondsen aangesproken.	Heeft een geografisch gebied waarbinnen veel lokale kennis aanwezig is en waar men zeggenschap heeft over het te voeren beleid. Tevens beschikt men over ambtenaren die het beleid ten uitvoer brengen.	Heeft de bevoegdheid om zelf lokaal beleid te ontwikkelen en uit te voeren, en een (gedeeltelijke) verplichting om (inter)nationale wetgeving ten uitvoer te brengen.
<b>Provincie</b>	Is Europees actief en vraagt Europese subsidies aan voor de uitvoering en ontwikkeling van energie- en klimaatbeleid.	Heeft een geografisch gebied waarbinnen veel lokale kennis aanwezig is en waar men zeggenschap heeft over het te voeren beleid. Tevens beschikt men over kennis, een netwerk en ambtenaren die het beleid ten uitvoer brengen.	Heeft de bevoegdheid om lokaal beleid te ontwikkelen en uit te voeren, en een (gedeeltelijke) verplichting om (inter)nationale wetgeving ten uitvoer te brengen. Tevens kunnen provincies gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van beleid.
<b>EU</b>	Om de uitvoering van het Europese beleid mogelijk te maken stelt de EU financiële middelen beschikbaar waarvan decentrale overheden gebruik kunnen maken.	Voor de uitvoering van het eigen beleid is men mede-afhankelijk van decentrale overheden. Ter stimulering van de uitvoering door gemeenten kan de EU putten uit financiële middelen.	Heeft de bevoegdheid om bindende wet- en regelgeving op te stellen en om financiële middelen ter beschikking te stellen voor de uitvoering van het INTERREG-IVB programma.
<b>Projectpartners (PP)</b>	Om het lokale energie- en klimaatbeleid uit te kunnen voeren en verder te ontwikkelen reserveert de gemeente eigen budget. Voorts worden (internationale) subsidiefondsen aangesproken.	Heeft een geografisch gebied waarbinnen veel lokale kennis aanwezig is en waar men zeggenschap heeft over het te voeren beleid. Tevens beschikt men over ambtenaren die het beleid ten uitvoer brengen.	Heeft de bevoegdheid om zelf lokaal beleid te ontwikkelen en uit te voeren, en een (gedeeltelijke) verplichting om (inter)nationale wetgeving ten uitvoer te brengen.
<b>Agentschap NL</b>	Biedt ondersteunende mogelijkheden aan gemeenten aan de hand van middelen die door de ministeries van VROM en EZ beschikbaar worden gesteld.	Uitgebreid netwerk en specifieke kennis. Voor de ondersteuningsactiviteiten is men afhankelijk van de mate van Europese activiteit van de gemeenten.	Is namens de ministeries van VROM en EZ bevoegd tot het verlenen van ondersteunende activiteiten.
<b>Adviesbureau</b>	Geen financiële middelen voor een INTERREG- IVB aanvraag. Adviesbureaus bieden, tegen betaling, ondersteunende diensten aan gemeenten.	Beschikt over netwerk en specialiserende kennis. Voor de ondersteuningsactiviteiten is men afhankelijk van de mate van Europese activiteit van de gemeenten.	Bevoegdheden binnen Europese aanvragen ontstaan in het geval een beroep op deze partij wordt gedaan. Men bekleedt een adviserende en uitvoerende rol.
<b>Servicebureau Europa (VNG)</b>	Biedt ondersteunende mogelijkheden aan gemeenten aan de hand van middelen die door contributiebijdragen (aan de VNG) beschikbaar worden gesteld.	Beschikt over netwerk van (inter)nationale gemeenten. Voor de ondersteuningsactiviteiten is men afhankelijk van de mate van Europese activiteit van de gemeenten.	Geen bevoegdheden binnen Europese aanvragen, men bekleedt namens de VNG een adviserende en uitvoerende rol.

Actor	Deskundigheid	Legitimiteit
<b>Gemeente</b>	Beschikt over deskundigheid van de eigen omgeving. De mate van Europese deskundigheid loopt binnen gemeenten uiteen.	Moet Europees, nationaal en lokaal beleid uitvoeren, en in het laatste geval verder ontwikkelen.
<b>Provincie</b>	Heeft relatief veel Europese expertise in huis (ervaring met programma's, vertegenwoordiging in Brussel, etc.), dit kan de uitvoering vergemakkelijken. Ook heeft men ambtenaren beschikbaar die gemeenten adviseren en begeleiden.	Moet Europees, nationaal en lokaal beleid uitvoeren, en in het laatste geval verder ontwikkelen.

<b>EU</b>	Heeft supervisie over het INTERREG-IVB programma. De EU organiseert voorlichtingsdagen, ontwerpt informatiebrochures, en houdt partijen actief op de hoogte via websites.	Moet het eigen beleid uitvoeren en verder ontwikkelen. Is daarom gebaat bij deelname van decentrale overheden.
<b>Agentschap NL</b>	Beschikt over specifieke kennis van INTERREG-IVB. Ondersteuning wordt geboden door de gespecialiseerde programmabegeleiders die gemeenten bijstaan rond het aanvraag- en uitvoeringsproces. Men heeft een actieve voorlichtende rol d.m.v. direct contact met gemeenten, organiseren bijeenkomsten, etc.	Is gevolmachtigd door ministeries van VROM en EZ voor de uitvoerende en ondersteunende werkzaamheden.
<b>projectpartners (PP)</b>	Beschikt over deskundigheid van de eigen omgeving.	Moet Europees, nationaal en lokaal beleid uitvoeren, en in het laatste geval verder ontwikkelen.
<b>Adviesbureau</b>	Beschikt over een netwerk en specifieke expertise op het gebied van INTERREG-IVB aanvragen. Betaalde ondersteuning wordt geboden door gespecialiseerde consultants.	Voert activiteiten uit in opdracht van de gemeente.
<b>Servicebureau Europa (VNG)</b>	Ondersteuning wordt geboden door begeleiding van gemeenten rond het aanvraagproces, het schrijven van handreikingen en het organiseren van bijeenkomsten.	Is de officiële overkoepelende (belangen) vertegenwoordiging van de Nederlandse gemeenten, het Servicebureau vormt hier een onderdeel van.

Hieronder is grafisch weergegeven wat de belangrijkste afhankelijkheden zijn tussen gemeenten en de belangrijkste actoren die zich in dit beleidsveld bevinden:

**Figuur 2: Belangrijkste interdependentie tussen gemeenten en overige actoren**



### **Financiële middelen**

Gemeenten, PP's en provincies zijn voor de uitvoering en ontwikkeling van het Europese energie-en klimaatbeleid afhankelijk van financiële middelen die geboden worden vanuit nationale overheden en de EU. De subsidies worden toegekend op basis van het co-financieringsprincipe waarbij de EU 50% van de kosten financiert en de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de andere helft.

Adviesbureaus hebben een financiële afhankelijkheidspositie richting de gemeenten, men wordt door actieve gemeenten betaald die niet de kennis/capaciteit in huis hebben om de Europese aanvraag te zelf uit te voeren. Anderzijds zijn de gemeenten afhankelijk van Agentschap NL, de provincie, adviesbureaus en de VNG om de benodigde financiële middelen binnen te halen.

### **Hulpbronnen**

De gemeenten en GPP's beschikken over de belangrijkste hulpbronnen, namelijk het eigen grondgebied waarover men veel kennis bezit en waarvoor men beleid ontwikkelt. Dit beleid vormt de basis van de Europese aanvragen. In zekere zin zijn alle betrokken actoren dus afhankelijk van deze gemeentelijke hulpbron.

De EU en de provincie zijn bij de uitvoering van het eigen beleid tot op zekere hoogte afhankelijk van de gemeenten.

Agentschap NL, het Servicebureau en de adviesbureaus zijn voor eigen activiteiten (en bestaansrecht) allen afhankelijk van de mate van Europese activiteit van de gemeenten.

De gezamenlijke hulpbron waarover is de deskundigheid welke niet aanwezig is bij de gemeenten, waardoor er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid op dat gebied .

### **Bevoegdheden**

Om gemeentelijke en PP-activiteiten op het gebied van Europese klimaat- en energiesubsidies te ontwikkelen is er een afhankelijkheid van elkaars bevoegdheden. Het begint bij de bevoegdheid van een gemeente om het proces van de subsidieaanvraag daadwerkelijk in gang te zetten. Alle andere partijen zijn afhankelijk van deze bevoegdheid aangezien er geen verdere activiteiten mogelijk zijn als deze er niet is. De EU heeft aan de andere kant de bevoegdheid om de financiële middelen ter beschikking te stellen, beleid te voeren en tevens om de aanvragen te beoordelen en eventueel toe te wijzen.

De gemeente is weer afhankelijk van de bevoegdheden die Agentschap NL krijgt toebedeeld van de ministeries van VROM en EZ ter ondersteuning van de aanvraag. Bij het Servicebureau is er geen sprake van bevoegdheden binnen de Europese aanvraag, men heeft namens de VNG een adviserende rol. De adviesbureaus zijn afhankelijk van de gemeenten voor wat betreft de bevoegdheden. In het geval een gemeente een adviesbureau inhuurt wordt per situatie bekeken of en welke bevoegdheden het bureau krijgt toebedeeld.

### **Deskundigheid**

De gemeente en PP's bezitten deskundigheid op het terrein van lokale omstandigheden en aangelegenheden. Rond de Europese subsidieaanvragen heeft de gemeente een afhankelijkheid richting partijen als Agentschap NL, het Servicebureau en de adviesbureaus omdat deze specialistische kennis hebben van het INTERREG IV-B programma die de gemeente niet bezit. In de wisselwerking tussen deze partijen (gemeente enerzijds, adviserende partijen anderzijds) bestaat op deskundig vlak een wederzijdse afhankelijkheid. Om de adequate uitvoering mogelijk te maken heeft men elkaars kennis nodig binnen het aanvraag- en/of uitvoeringstraject.



De deskundigheid van de provincie speelt met name bij de kleinere gemeenten een belangrijke rol. Het is vaak de provincie die deze kleinere gemeenten wijst op de mogelijkheden die vanuit Europa worden geboden. Ook is het de provincie die de eerste contacten tot stand brengt en de gemeente op het goede spoor zet. Er kan dus gesteld worden dat er een afhankelijkheid bestaat van (kleinere) gemeenten richting de provincie op het gebied van deskundigheid, kennis- en netwerkbenutting. Voor grotere gemeenten is hier in mindere mate sprake van.

De EU stelt haar deskundigheid op twee manieren beschikbaar. Enerzijds gebeurt dit beschrijvend, waarvoor de specifieke websites van de programma's worden gebruikt. Anderzijds gebeurt dit indirect door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten. Hiervoor wordt in de meeste gevallen de samenwerking gezocht met uitvoeringsinstanties zoals Agentschap NL. De gemeenten hebben met name een indirecte deskundige afhankelijkheid ten opzichte van de EU en een directe afhankelijkheid (vanwege de deskundigheid) richting Agentschap NL.

### **Legitimiteit**

Hier betreft het een wederzijdse afhankelijkheid op het gebied van de uitvoering van het beleid van de verschillende betrokken actoren. Op gemeentelijk niveau moet het besluit worden genomen over het indienen van een INTERREG IV-B aanvraag. Voor een optimale uitvoering van het INTERREG IV-B programma zijn de EU en de provincie in eerste instantie afhankelijk van dit gemeentelijke besluit.

Agentschap NL vindt haar legitimiteit in de volmacht die door de ministeries van VROM en EZ wordt verleend voor de uitvoerende werkzaamheden, Agentschap NL heeft dus een legitieme afhankelijkheidspositie ten opzicht van het ministerie. Het Servicebureau voert de activiteiten uit onder de vlag van de VNG, dat de overkoepelende belangen vertegenwoordigt van de Nederlandse gemeenten. Bij de adviesbureaus is sprake van legitimiteit op het moment dat men formeel is ingehuurd door een gemeente ter ondersteuning van de aanvraag. Het adviesbureau heeft hierbinnen dus een afhankelijkheidspositie van de gemeente die als opdrachtgever fungeert.

### **5.2.1 Analyse interdependentie actoren in gemeentelijk netwerk**

Omdat in paragraaf 5.1.2 is geconstateerd dat de afhankelijkheden in de netwerken rond gemeenten met meer en minder dan 60.000 inwoners zich verschillend verhouden, wordt dit in deze paragraaf nader bekeken. Deze verhouding wordt aan de hand van onderstaande tabellen inzichtelijk gemaakt en toegelicht.

**Tabel 15: Analyse afhankelijkheid actoren (gemeenten <60.000 inwoners)<sup>87</sup>**

Actor	Belangrijkste bron	Vervangbaarheid hoog/laag	Afhankelijkheid hoog/laag	Belangrijke actor
<b>Gemeente (&lt; 60.000 inw.)</b>	Beleidsveld/-uitvoering	-	+	+
<b>Provincie</b>	Kennis, netwerk	-	+	+
<b>EU</b>	Financiën	-	+	+
<b>Projectpartners</b>	Beleidsveld/-uitvoering	-	+	+
<b>Agentschap NL</b>	Deskundigheid, netwerk	-	+	+
<b>Adviesbureau</b>	Deskundigheid	+/-	+/-	+/-
<b>Servicebureau VNG</b>	Deskundigheid, Netwerk	+	-	-

Legenda: + = Hoog  
- = Laag

Hieronder volgt een toelichting op deze tabel.

De kleinere gemeente vormt de centrale actor in het beleidsnetwerk. De provincie speelt een belangrijke rol in de vroege fase (programma- en partnerselectie) van het project. Hierbinnen voorziet de provincie de gemeente (vaak op pro-actieve basis) van relevante informatie over subsidiemogelijkheden en stelt men het eigen netwerk ter beschikking. Hetzelfde geldt voor Agentschap NL, waar men ook in de aanvraagfase een belangrijke rol speelt door de gemeenten te adviseren en de weg te wijzen binnen Europa aan de hand van de eigen deskundigheid. Vanuit de provincie wordt de kleinere gemeente in de meeste gevallen aangeraden om een commercieel adviesbureau in te huren dat de aanvraag inhoudelijk en procesmatig begeleidt. In veel gevallen volgt de gemeente dit advies op. Dit wordt met name gedaan vanuit het aspect van tijd. Binnen kleinere gemeenten is vaak een beleidsmedewerker verantwoordelijk voor meerdere portefeuilles, waardoor de begeleiding van een Europese aanvraag tijdtechnisch gezien niet of niet geheel kan worden uitgevoerd. Een kanttekening die hierbij dient te worden geplaatst is dat er ook gemeenten zijn waarbinnen tijd wordt gealloceerd voor een beleidsmedewerker om het proces zelf te begeleiden. De importantie van het adviesbureau is daarom in de tabel weergegeven met +/-.

Een ander opvallend aspect is dat geen van de geïnterviewde gemeenten een beroep heeft gedaan op het Servicebureau Europa van de VNG. Als bron wordt wel eens de website geraadpleegd, maar een aantal gemeenten en provincies wist niet van het bestaan van deze afdeling. Het uiteindelijke belang van deze actor is binnen het huidige beleidsnetwerk niet groot. De gemeente heeft een vanzelfsprekende afhankelijkheid van de EU. De EU is verantwoordelijk voor de uiteindelijke beoordeling van de aanvraag en het eventueel toekennen van de financiële middelen, hiermee is het een speler met een groot belang.

Uit de tabel kan tevens afgeleid worden dat (buiten het Servicebureau) alle actoren op een bepaald moment een belangrijke rol ten opzichte van de gemeenten spelen. De verschillende fasen van het beleidsspel en rol die de betrokken actoren hierin vervullen wordt nader toegelicht paragraaf 5.3.

Onderstaande tabel heeft betrekking op de gemeenten met 60.000 inwoners of meer:

<sup>87</sup> Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2004), p.146

**Tabel 16: Analyse afhankelijkheid actoren (gemeenten >60.000 inwoners)**

Actor	Belangrijkste bron	Vervangbaarheid hoog/laag	Afhankelijkheid hoog/laag	Belangrijke actor
<b>Gemeente (&lt; 60.000 inw.)</b>	Beleidsveld/-uitvoering	-	+	+
<b>Provincie</b>	Kennis, netwerk	+	+/-	+/-
<b>EU</b>	Financiën	-	+	+
<b>Projectpartners</b>	Beleidsveld/-uitvoering	-	+	+
<b>Agentschap NL</b>	Deskundigheid, netwerk	-	+	+
<b>Adviesbureau</b>	Deskundigheid	-	+	+
<b>Servicebureau VNG</b>	Deskundigheid, Netwerk	+	-	-

Legenda: + = Hoog  
- = Laag

Deze tabel wordt als volgt toegelicht:

Er is een groot aantal overeenkomsten waarneembaar als de twee tabellen met elkaar worden vergeleken. Als wordt gekeken naar de verschillen dan springt in het oog dat met name de rol van de provincie aanzienlijk anders is. De provincie speelt bij de kleinere gemeenten een belangrijke rol in de initiërende- en aanvraagfase, dit in tegenstelling tot de grotere gemeenten die vaak via andere partijen (bijvoorbeeld EUROCITIES<sup>88</sup>) worden gewezen op mogelijkheden binnen bepaalde calls. Grotere gemeenten hebben in veel gevallen ook meer capaciteit tot beschikking om de Europese mogelijkheden te verkennen en hebben via de netwerken van andere instanties ingangen binnen de Europese subsidieprogramma's. Het uiteindelijke belang van de provincie voor grotere gemeenten is binnen deze arena aanzienlijk minder groot dan in de arena waarbinnen de kleinere gemeenten zich begeven. Het belang moet echter niet geheel worden afgeschreven omdat ook hier meerdere samenwerkingsverbanden bestaan tussen provincies en gemeenten die (bijvoorbeeld) beide als partner deelnemen aan hetzelfde Europese project.

Grotere gemeenten neigen er sneller naar om een commercieel adviesbureau in te huren, dat een groot deel van de werkzaamheden uit handen kan nemen. Dit heeft er mee te maken dat de aangevraagde bedragen hoger liggen dan bij kleinere gemeenten, waardoor er ook meer werkzaamheden komen kijken bij de monitoring en de verantwoording daarvan. Er gaat veel tijd zitten in deze verantwoording en deze tijd is lastig vrij te maken door de beleidsverantwoordelijke omdat dit ten koste gaat van de eigen "reguliere" werkzaamheden. In het geval een gemeente als LP optreedt is er altijd sprake van de inhuur van een adviesbureau. Dit komt omdat de LP buiten de eigen rapportage ook eindverantwoordelijk is voor de algehele projectrapportage en de kwaliteit van de aangeleverde informatie door de overige projectpartners. Een nadeel van deze vorm van werken is dat de inhuur van externe bureaus op langere termijn ten koste kan gaan van de kennisborging binnen de eigen organisatie, waardoor men het risico loopt dat bij volgende projecten steeds weer een beroep moet worden gedaan op externe adviesbureaus. De rol van Agentschap NL blijft in beide overzichten hetzelfde, dat is met name bij de initiële- en aanvraagfase betrokken. Ook voor de EU blijft de situatie in grote lijnen gelijk ten opzichte van de verhoudingen richting kleinere gemeenten.

<sup>88</sup> EUROCITIES: een samenwerkingsverband van grote Europese steden met een belangrijke regionale en internationale functie

Ook uit deze tabel kan worden afgeleid dat het Servicebureau een geringe rol speelt en dat de overige actoren op een bepaald moment een belangrijke rol ten opzichte van de gemeenten spelen

### 5.2.2 Conclusie

Hierboven is de interdependentie van de verschillende actoren behandeld, waarbij de gemeenten centraal staan in de netwerken rond de Europese subsidieaanvragen. Wat hierbij in het oog springt is dat de rol van de provincie bij kleinere gemeenten groot is en dat daar geen sprake van is bij de grotere gemeenten. In de vroege fase (programma- en partnerselectie) van het aanvraagtraject bestaat een zekere mate van afhankelijkheid vanuit kleinere gemeenten richting de provincie en Agentschap NL. Er wordt een beroep gedaan op de deskundigheid en expertise van deze instanties vanwege de ruime ervaring die reeds aanwezig is binnen deze organisaties. Verder is het opvallend dat er door geen enkele gemeente is aangegeven dat een beroep is gedaan op het Servicebureau Europa van de VNG, in veel gevallen was het bestaan hiervan niet bekend en bestaat. Er bestaat derhalve ook geen afhankelijkheidsrelatie. De gemeenten die wel van het bestaan afweten gaven aan de website wel eens te raadplegen, maar eerder contact te zoeken met andere partijen (zoals Agentschap NL en de provincie). Gemeenten en PP's hebben een gelijke wederzijdse afhankelijkheid. Men heeft elkaar nodig om de aanvraag goedgekeurd te krijgen, om de financiële middelen te ontvangen en het lokale beleid verder te kunnen ontwikkelen.

Er heerst een collectieve afhankelijkheid van alle partijen en de gemeente aangezien, in de basis, het beleid daar moet worden uitgevoerd, en elke partij een bepaalde mate van belang heeft bij deze uitvoering.

Gesteld kan worden dat de onderlinge afhankelijkheid en wisselwerking tussen de actoren passen binnen de netwerktheorie. Er is sprake van een netwerk omdat wordt voldaan aan de volgende definities<sup>89</sup>:

- “een onderlinge wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie). Actoren zijn op elkaar aangewezen om hun eigen doelen te realiseren”.
- “de actoren zijn in zekere mate afhankelijk bij het bepalen van hun gedrag; ze bezitten een relatieve autonomie op basis van de machtspositie die ze hebben in een netwerk. Deze machtsmiddelen worden strategisch aangewend in het licht van het doel dat ze nastreven”

In beide definities wordt wederzijdse afhankelijkheid als voorwaarde gesteld voor een netwerk dat vormt rond een bepaald probleem of onderwerp.

---

<sup>89</sup> H.Nelissen, H. Goverde en N. van Gestel, 2000, Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen, Coutinho

## 5.3 Netwerkmanagement

In deze paragraaf worden de ronden van het beleidsspel geanalyseerd die betrekking hebben op het netwerk rond de gemeentelijke Europese subsidieaanvragen. Uiteindelijk wordt getracht om een verklaring te geven voor de uitkomsten, zoals deze gerealiseerd zijn aan het einde van het gehele proces en zullen in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen op een rij worden gezet.

In paragraaf 3.4 is reeds gesteld dat beleidsprocessen opgevat kunnen worden als complexe spelen tussen betrokken actoren, waarbinnen elke actor een eigen strategie hanteert en een eigen perceptie heeft ten opzichte van de overige actoren binnen het netwerk en op de oplossing van het probleem. Ook werd eerder betoogd dat actoren binnen beleidsprocessen invloed op elkaar uitoefenen en dat structuren zich constant aan de omgeving aanpassen. Zo ontstaan er arena's met actoren, worden bestaande arena's aangepast of verdwijnen actoren gedurende het proces. Verder is aangegeven dat netwerken ontstaan als de onderlinge afhankelijkheid binnen de verschillende arena's in het beleidsspel toeneemt. Binnen het netwerk moeten beslissingen voortvloeien uit een pluricentrisch perspectief, waarbij onder andere sprake is van een interdependentie tussen lokale en centrale actoren en wederzijdse interactie tussen de actoren. Het uiteindelijke resultaat van het beleidsspel is de wijze waarop strategieën van de actoren bij elkaar komen.

Het verloop van het beleidsspel heeft een onvoorspelbaar karakter vanwege de onzekerheden die heersen tussen de actoren onderling. De partij die het best om kan gaan met deze onzekerheden heeft de grootste kans om tot een positief resultaat te komen.

Als gekeken wordt naar de processen die spelen rond de Europese subsidieaanvragen wordt in het kader van dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen gemeenten op basis van inwoneraantallen (minder en meer dan 60.000 inwoners). Voor beide categorieën worden de beleidsspelen van actieve gemeenten per ronde geanalyseerd en wordt tevens per ronde bekeken wat de kritische momenten binnen het netwerkmanagement zijn. Er is zowel bij grote als kleine gemeenten sprake van ronden die telkens worden afgesloten met een cruciale beslissing.

De volgende vier ronden zijn binnen de Europese INTERREG IV-B aanvragen in het beleidsspel geïdentificeerd:

- Eerder beleid
- Initiële fase
- Aanvraagfase
- Uitvoeringsfase

### 5.3.1 Analyse van de ronden bij gemeenten met <60.000 inwoners

#### *Ronde 1: Eerder beleid*

In hoofdstuk 2 is reeds toegelicht dat tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw het lokale klimaat- en energiebeleid werd gevoerd zonder hulp van Europese subsidiegelden. De eerste versie van het INTERREG-programma werd in 1989 opengesteld, Nederlandse gemeenten werden vanaf INTERREG II (dat liep van 1994 tot

1999) actiever<sup>90</sup>. Het gemeentelijke energie- en klimaatbeleid werd gevoerd aan de hand van landelijke en provinciale subsidies. Er was in feite ook geen directe noodzaak om in Europa op zoek te gaan naar aanvullende fondsen omdat de provincie en het rijk financiële middelen ter beschikking stelden en de weg naar deze partijen makkelijk werd gevonden dan die naar Europa. Sinds midden jaren negentig staan de nationale budgetten steeds meer onder druk waardoor de gemeentelijke blik zich meer richtte naar de EU subsidiegelden.

Voorts is het lokale klimaat- en energiebeleid in de loop der jaren, mede door de toenemende invloed van de Europese wet- en regelgeving, hoger op de gemeentelijke agenda komen te staan waardoor meer gemeenten de noodzaak inzagen om specifiek beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Door dit toenemende belang werd ook de vraag naar subsidiëring groter, waarbij niet alleen op regionaal en nationaal niveau werd gekeken, ook de Europese subsidieprogramma's kwamen nadrukkelijker onder de aandacht te staan. Dit resulteerde in een toename van het aantal Europese subsidieaanvragen dat door Nederlandse gemeenten werd ingediend.

Binnen deze arena is sprake van onderlinge afhankelijkheid op het gebied van de beleidsuitvoering. Rijk, provincie en gemeente hebben elkaar nodig om het ontworpen beleid daadwerkelijk ten uitvoer te brengen. Het rijk stelt hiertoe financiële middelen beschikbaar waarvan de gemeenten en provincies gebruik maken. De betrokken actoren hanteren een faciliterende strategie, men is zich bewust van de noodzakelijke samenwerking om de gezamenlijke en individuele doelen te bereiken. Op het moment dat deze middelen afnemen of verdwijnen, kijken decentrale overheden naar andere financieringsbronnen, in dit geval de Europese Unie. De gemeente kan in deze arena zelf de regie voeren en als netwerkmanager optreden. Op het moment dat vanuit de interne organisatie is besloten om aanspraak te maken op een bepaalde subsidie, worden relevante partijen benaderd, hierbij staat het de gemeente vrij om te bepalen welke actoren eventueel de arena betreden, Het cruciale besluit in deze ronde is dat op internationaal niveau naar andere financieringsbronnen wordt gekeken.

Betrokken Actoren: gemeente  
provincie  
rijk

### *Ronde 2: Initiële fase*

In ronde 1 is het besluit genomen dat op Europees niveau gekeken gaat worden naar financiering van het lokale klimaat- en energiebeleid. Dit besluit impliceert dat de gemeente de gebaande (nationale) paden verlaat en in contact moet komen met nationale en internationale partners om te kunnen ontdekken of aangesloten kan worden bij een relevant financieringsprogramma en/of project. De rijksrol is in deze arena uitgespeeld aangezien er aanspraak wordt gemaakt op EU-gelden in plaats van nationale gelden, men zal dan ook niet deelnemen aan deze ronde van het beleidsspel en de arena verlaten.

De provincie speelt daarentegen een aanzienlijk grotere rol in vergelijking met de vorige ronde. Door gemeenten te wijzen op relevante subsidiemogelijkheden en door het beschikbaar stellen van de eigen deskundigheid en het eigen netwerk treedt men op als initiator en facilitator. Zo heeft de provincie Noord-Holland het CO<sub>2</sub>-Servicepunt opgezet

---

<sup>90</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/interreg3/inte2/inte2/.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/inte2/inte2/.htm)

waar gemeenten terecht kunnen met vragen over Europa. De provincie oefent hiermee grote invloed uit op de Europese activiteiten van de kleinere gemeenten.

Tegelijkertijd wordt een aantal andere partijen geactiveerd, deze ondernemen pogingen om de arena (al dan niet op eigen initiatief) te betreden en de gemeenten te ondersteunen bij het uiteindelijke besluit om aan een Europees subsidieprogramma deel te nemen. Het betreffen hier “ondersteunende” kennisorganisaties zoals Agentschap NL en het VNG Servicebureau Europa, middels een faciliterend/coöperatieve strategie tracht men een belangrijke positie in te nemen in de arena.

Deze actoren verlenen een ondersteunende rol bij de gemeentelijke oriëntatie binnen de Europese subsidiefondsen en programma's. De dienstverlening vormt de basis van het bestaansrecht van deze organisaties, hierdoor zal men in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken willen zijn, waardoor de toegevoegde waarde van de geleverde diensten zo hoog mogelijk is. Middels de faciliterend/coöperatieve strategieën zal men de gemeenten zo veel mogelijk proberen te bewegen om een Europese subsidieaanvraag in te dienen. Ook in deze arena is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid aangezien de gemeenten de deskundigheid en expertise van Agentschap NL en het Servicebureau Europa niet in huis heeft, anderzijds hebben deze organisaties de gemeenten nodig om hun dienstverlening ten uitvoer te kunnen brengen.

Als na afstemming met de direct betrokken partijen een Europees programma is geïdentificeerd (in dit onderzoek het INTERREG IV-B programma) waarvan de doelstellingen aansluiten op het lokale klimaat- en energiebeleid, volgt de besluitvorming. Het cruciale besluit in deze ronde is dat de gemeente een Europese INTERREG IV-B aanvraag indient.

Binnen de wederzijdse afhankelijkheid op het gebied van deskundigheid en expertise ligt een belangrijke 'bottleneck' in het netwerkmanagement. Het gemis aan interne deskundigheid en een gepercipieerde vrees voor de Europese processen, de verantwoording en de Engelse voertaal zorgen voor onzekerheid binnen de gemeentelijke organisatie (dit was aanvankelijk ook het geval bij de gemeenten Langedijk en Noord-Beveland). Hierdoor is de drempel hoog om als kleinere gemeente in de arena actief te blijven. Er ontstaat een impasse waarin partijen wel met elkaar willen samenwerken, maar waar het er niet van komt door cognitieve onzekerheid bij de gemeenten. Het risico bestaat hier dan ook dat de gemeente de arena zal verlaten. Dat dit in de gevallen van de eerdergenoemde gemeenten niet is gebeurd komt door de rol die de provincie heeft gespeeld als initiator en facilitator. Een eerste (eigen) oriëntatie van deze gemeenten binnen de Europese subsidiemogelijkheden had geen positieve uitkomst. Ook contact met het Servicebureau Europa bracht voor de gemeente Langedijk geen uitkomst. Vanwege een gebrek aan een eigen Europees netwerk en de onoverzichtelijkheid binnen de vele programma's waren deze gemeenten geneigd de arena te verlaten. Door tussenkomst van de provincie is dat niet gebeurt, de gemeenten werden via het provinciale netwerk wegwijs gemaakt binnen de Europese programmaprocedures waardoor toch een concrete aanvraag kon worden geformuleerd. In dit stadium voegde ook Agentschap NL waarde toe in de vorm van inhoudelijke ondersteuning van de aanvraag. De provincies Zeeland en Noord-Holland hebben (in deze specifieke gevallen) de taak van netwerkmanager vervuld waardoor de ontstane impasse werd doorbroken en er daadwerkelijk werd overgegaan tot indiening van de subsidieaanvraag.

De potentiële blokkade tussen kleinere gemeente en de EU heeft verschillende achtergronden. Uit de interviews is gebleken dat er bij kleinere gemeenten vaak wel de wil

was om actiever Europees beleid te voeren maar dat dit vanwege uiteenlopende redenen niet van de grond was gekomen, hierbij werden een aantal zaken meerdere keren genoemd:

- geen interne draagkracht/toestemming voor de tijdsinvestering
- binnen kleinere gemeenten is een beleidsmedewerker vaak al verantwoordelijk voor meerdere portefeuilles. Een aanvullende Europese portefeuille schrikt af.
- lokale klimaatprogramma's (provinciaal en landelijk) en subsidies zijn makkelijker toegankelijk dan de Europese.
- administratieve drempelvrees
- toenemende rol van Europese wet/ en regelgeving wordt wel erkend, maar op subsidiegebied nog niet.

In deze ronde is er voor het eerst sprake van een pluricentrisch perspectief waarbij lokale en centrale interdependente actoren met elkaar vervlochten zijn en er zo veel mogelijk wordt getracht om tot een gemeenschappelijke besluitvorming te komen. Immers, alle betrokken partijen hebben er baat bij als de gemeente een aanvraag indient en gehonoreert krijgt.

Betrokken actoren: gemeente  
provincie  
Agentschap NL  
VNG Servicebureau Europa

### *Ronde 3: Aanvraagfase*

Nu het besluit is gevallen om de INTERREG IV-B aanvraag in te dienen moet de gemeente ervoor zorgen dat in Europees verband kan worden aangesloten bij een project dat doelstellingen hanteert die overeenkomen met die van de eigen organisatie. Men moet ervoor zorgen dat men als projectpartner (PP) deel kan nemen aan het project, en daarvoor dient goedkeuring te worden verkregen van de Lead Partner (LP<sup>91</sup>). De LP is de eindverantwoordelijke van het project en beslist (al dan niet met overige reeds geselecteerde PP's) over het toevoegen van nieuwe PP's. Om vraag en aanbod van de partners bij elkaar te brengen kunnen geïnteresseerde partijen gebruik maken van de websites van de specifieke programma's en worden er speciale "partnersearch" bijeenkomsten georganiseerd waarbij potentiële samenwerkende partijen met elkaar in contact worden gebracht. Tevens kan worden geïdentificeerd of er voldoende raakvlakken zijn voor samenwerking. Agentschap NL is in samenwerking met het ministerie van VROM en de EU direct betrokken bij de organisatie van deze bijeenkomsten.

De gemeente kan het proces van "partnersearch" niet op eigen kracht ingaan vanwege de grote omvang van het Europese netwerk en de vele projectmogelijkheden die zich vanuit de verschillende financieringsprogramma's voordoen. Men doet in deze fase een beroep op de deskundigheid van Agentschap NL en in veel gevallen ook op de deskundigheid van een commercieel adviesbureau<sup>92</sup>. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Langedijk. Deze organisaties hebben specialistische kennis in huis op het gebied van Europese subsidiemogelijkheden.

---

<sup>91</sup> Kleinere gemeenten fungeren in de regel als projectpartners (PP), niet als LP

<sup>92</sup> Tijdens dit onderzoek is gebleken dat bijna de helft van de kleinere gemeenten gebruik maakt van de diensten van een commercieel adviesbureau.



Ook in deze situatie heeft een aantal partijen de arena verlaten. Het betreft hier de provincie en het VNG Servicebureau Europa. Voor de provincie geldt dat men een belangrijke rol heeft gespeeld als initiator van de gemeentelijke aanvraag, en als facilitator door het beschikbaar stellen van het eigen netwerk, aan de hand waarvan gemeenten de belangrijke eerste stap makkelijker kunnen zetten. Voor het VNG Servicebureau Europa geldt dat men in de vorige arena een beperkte rol heeft gespeeld bij de ondersteuning van de gemeenten. Men gaat met name reactief te werk en heeft een voorlichtings- en doorverwijsfunctie. Bij het concreet opstellen van de aanvraag en het indieningsproces speelt men geen rol meer.

De gemeente is zelf verantwoordelijk voor dat de aanvraag wordt ingevuld en op tijd wordt ingediend bij de LP. Hierbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van Agentschap NL en de adviesbureaus. In het interview met Agentschap NL heeft de respondent aangegeven dat er ook enkele gemeenten zijn die de aanvraag zelf invullen (bijvoorbeeld de gemeente Vlaardingen), deze vormen echter wel een uitzondering. Agentschap NL kan worden gebruikt voor de toetsing van de aanvraag, men beoordeelt of de aanvraag van voldoende kwaliteit is zodat deze een gerede kans van slagen heeft binnen de criteria zoals deze zijn opgesteld door de EU. Als de gemeente een adviesbureau inhuurt is dat verantwoordelijk voor het verzamelen van de juiste input en voor het opstellen van de definitieve aanvraag.

Op het gebied van het netwerkmanagement valt op dat er in deze ronde een duidelijke regierol te identificeren is voor Agentschap NL, deze partij fungeert in deze ronde als netwerkmanager. In opdracht van de EU en het ministerie van VROM organiseert Agentschap NL de processen rond de partnerselectie en als partners eenmaal aan elkaar zijn gekoppeld is men nadrukkelijk betrokken bij het toetsen van de inhoudelijke aanvraag. Ook in deze situatie is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen de aanvragende partijen. De gehanteerde strategieën zijn gericht op het succesvol indienen van een gemeentelijke INTERREG IV-B aanvraag, maar dat wordt echter wel gedaan tegen een achtergrond van individueel afwijkend belang. De partijen werken samen vanuit een eigen perceptie en vanuit eigen belang in het proces. Hierop zijn de gehanteerde strategieën dan ook gebaseerd. Het cruciale besluit in deze ronde is het definitief indienen van een INTERREG IV-B aanvraag.

Betrokken actoren: gemeente  
Agentschap NL  
PP  
(adviesbureau)

#### *Ronde 4: Uitvoeringsfase*

De uiteindelijke aanvraag wordt door de PP ingediend bij de LP, dat de aanvragen van alle PP's bundelt en voorlegt aan de toetsingscommissie van het INTERREG IV-B programma in Lille. Als de aanvraag wordt goedgekeurd kan worden overgegaan tot de daadwerkelijke uitvoering van het programma. In deze situatie is de begeleidende en adviserende rol van Agentschap NL uitgespeeld, men neemt niet meer deel aan deze arena.

De gemeente is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. In het kader hiervan vinden meerdere keren per jaar (internationale) bijeenkomsten met de partners plaats en wordt intensief samengewerkt in de verschillende werkgroepen die onder het overkoepelende project vallen. Bij deze uitvoeringstaken wordt in bijna de helft van de gevallen gebruik gemaakt van de diensten van een adviesbureau. Dit heeft met name

betrekking op de periodieke verantwoording aan de LP over de voortgang van het lokale project en de deelname aan de werkgroepen.

Opvallend is dat de provincie in deze ronde herintreedt als actieve actor. Als de projecten zijn goedgekeurd is het voor de provincie van belang om een vinger aan de pols te houden bij de voortgang van de uitvoer daarvan. Zo probeert bijvoorbeeld de provincie Gelderland elk gemeentelijk Europees project twee keer per jaar te bezoeken. Zoals eerder gesteld is de gemeentelijke uitvoering in veel gevallen een verlengstuk van provinciaal beleid en kunnen de twee elkaar versterken. Hierdoor heeft de provincie een toegevoegde waarde bij de herintrede in de arena. Voorts is de EU de instantie die de uiteindelijke aanvraag beoordeelt, maar die ook bij de uitvoering van het eigen beleid afhankelijk is van de decentrale overheden. In de gevallen dat gebruik wordt gemaakt van een adviesbureau is de gemeente afhankelijk van de deskundigheid en ervaring van het bureau, terwijl de bureaus aan de opdrachtverlening door de gemeenten hun eigen bestaansrecht ontleen. Beide actoren benaderen elkaar dan ook aan de hand van een faciliterend/coöperatieve strategie. De uiteindelijke goedkeuring en de overgang tot de concrete uitvoering van het project vormt in deze arena het kritische besluit, waarmee ook de laatste arena wordt afgesloten.

De onderlinge afhankelijkheid blijkt in deze arena uit het feit dat de partners intensief samen moeten werken binnen de uitvoering van het project. Elke partner heeft een eigen belang dat past binnen de marges van de doelstellingen van het project. Men zal dus proberen om door samenwerking in ieder geval de eigen doelstellingen te realiseren. Hiertoe hanteren de projectpartners (met name in de werkgroepen van het project) een coöperatieve strategie, waarbij men veel in het werk stelt om andere partijen te interesseren voor hun ideeën, zodat de eigen doelstellingen worden behaald. In deze arena vervult de LP de rol van netwerkmanager omdat bij deze partij de eindverantwoordelijkheid van het project ligt. In het kader van het project wordt gerapporteerd aan de LP maar wel wordt door de gemeenten zelf de regie gevoerd over de uitvoering van het project.

Betrokken actoren: gemeente  
provincie  
EU  
PP  
(adviesbureau)

### **5.3.2 Analyse van de ronden bij gemeenten met >60.000 inwoners**

#### *Ronde 1: Eerder beleid*

De eerste ronde in het beleidsspel voor grotere gemeenten vertoont veel overeenkomsten met de eerste ronde voor kleinere gemeenten. Ook was de situatie dat het gemeentelijke energie- en klimaatbeleid eerder een nationale dan internationale aangelegenheid was en dat men niet snel in de richting van Europa keek. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Amersfoort lang financieel profijt gehad van de lokale grondexploitatie waardoor er weinig noodzaak was om Europese fondsen aan te spreken. De aandacht voor de klimaat- en energieproblematiek is echter gegroeid. Dit is ook terug te zien in de interne organisatie van de grotere gemeenten (bijvoorbeeld Rotterdam, Amsterdam) waar specifieke klimaatbureaus en -programma's zijn ontwikkeld ter ondersteuning van de beleidsuitvoering. Ook blijkt dat een aantal andere grotere gemeenten een voortrekkersrol

vervult op weg naar een doelstelling van klimaatneutraliteit (bijvoorbeeld Apeldoorn en Tilburg). Door de groeiende aandacht voor klimaat- en energiebeleid nam ook de behoefte aan financiering toe, waardoor ook hier de blik meer richting Europa kwam te liggen. Doordat het beleidsveld een steeds concretere vorm aannam en er meer beleid tot uitvoer moest worden gebracht werd ook de financieringsbehoefte groter. Dit ging tevens gepaard met een toenemende afhankelijkheid richting de mede-overheden, terwijl de tendens bij de provincie en de overheid juist was dat minder financiële middelen ter beschikking werden gesteld. Evenals bij de kleinere gemeenten is het cruciale besluit dat aan het eind van deze ronde wordt genomen de financieringsmogelijkheden binnen de Europese Unie te verkennen.

Ook op het gebied van netwerkmanagement is deze arena gelijk aan die van de kleinere gemeenten, de regie en het netwerkmanagement liggen in deze arena bij de grotere gemeenten. Zie voor een nadere toelichting ronde 1 in paragraaf 5.3.1.

Betrokken Actoren: gemeente  
provincie  
rijk

#### *Ronde 2: Initiële fase*

In deze ronde spelen de provincie en het rijk geen rol meer omdat de grotere gemeenten Agentschap NL en commerciële adviesbureaus gebruiken in hun oriëntatie om aan te sluiten bij relevante Europese fondsen.

Agentschap NL vervult een soortgelijke rol als bij de kleinere gemeenten. Vanwege het hogere kennisniveau dat binnen de gemeenten aanwezig is adviseert men minder in algemene zin, men wordt om advies gevraagd over specifieke, inhoudelijke kwesties. Dat Agentschap NL hier op een breder vlak adviseert heeft dus enerzijds te maken met het feit dat grotere gemeenten meer kennis in huis hebben, anderzijds komt dit omdat veel gemeenten reeds in deze fase een gespecialiseerd adviesbureau inschakelen dat de gehele aanvraag begeleidt. Vanwege de specialistische kennis waarover het adviesbureau beschikt is er minder noodzaak een beroep op Agentschap NL te doen. Toch proberen zowel het adviesbureau als Agentschap NL middels een coöperatieve strategie zoveel mogelijk invloed op de gemeente uit te oefenen en erop aan te sturen dat de gemeente met hen in zee gaat. Bij Agentschap NL is er overigens ook sprake van een faciliterend aspect in de strategie, aangezien men vroeg of laat in de procedure met de gemeente te maken krijgt. De eerste toetsing van de aanvraag (voldoet de inhoud aan de Europese standaard?) wordt in alle gevallen door Agentschap NL gedaan, hier is dus altijd sprake van wederzijdse afhankelijkheid. In deze arena proberen zowel Agentschap NL als de adviesbureaus zo goed mogelijk in beeld te komen bij de gemeenten. De organisaties ontlenen uiteindelijk hun bestaansrecht aan deze opdrachten, maar er bestaat ook een afhankelijkheid vanuit de gemeente op het gebied van specialistische kennis, dat is ook de perceptie aan de hand waarvan men te werk gaat. Ook hier is duidelijk sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Uit de interviews is gebleken dat er binnen de actieve grotere gemeenten meer kennis op het gebied van Europese processen aanwezig is en dat er beleidsmedewerkers werkzaam zijn die zich specialiseren in de de Europese portefeuille, waardoor er (op het gebied van kennis) minder afhankelijkheid bestaat van Agentschap NL en adviesbureaus. Hierdoor hebben de gemeenten de regie meer in eigen hand en treedt men op als netwerkmanager. Actoren betreden de arena op de momenten dat de gemeente dat nodig acht (een voorbeeld hiervan is Agentschap NL) en de lokale programmadoelstellingen moeten overeenkomen met de INTERREG doelstellingen. Om

op een mogelijke blokkade (tussen gemeente en EU) in het netwerk te anticiperen wordt daarom Agentschap NL ingeschakeld om de aanvraag tijdig aan de door de EU gestelde criteria te toetsen.

Daarentegen zijn er ook grotere gemeenten die niet of beperkt actief zijn (bijvoorbeeld Den Haag). De respondenten hebben met betrekking hierop aangegeven dat hierbij sprake is van een probleem bij de aansluiting van de interne organisatie op de mogelijkheden die vanuit Europa worden geboden. In het voorbeeld van de gemeente Den Haag geldt dat er Europese coördinatoren zijn aangesteld die tot doel hebben om Europese kansen te identificeren en te communiceren met de beleidsverantwoordelijken. Vanuit de eigen organisatie wordt aangegeven dat de signalen wel worden opgevangen maar dat deze intern niet of onvoldoende worden opgevolgd, omdat de beleidsverantwoordelijke op ziet tegen de Europese bureaucratie. Het signaal wordt dus niet als kans gezien maar eerder als bedreiging. Dit beeld is bevestigd door de respondent namens de G27 gemeenten.

Overigens treedt een aantal gemeenten (bijvoorbeeld Dordrecht, Eindhoven) op als LP binnen een project. In deze gevallen geldt dat er zonder uitzondering een adviesbureau in de arm wordt genomen die het aanvraag-, uitvoerings- en verantwoordingsproces begeleidt, hier is de rol van Agentschap NL dan weer geringer.

Wat binnen deze arena verder opvalt is dat er geen rol is weggelegd voor het Servicebureau Europa van de VNG en voor de provincie. Geen van de respondenten van de grotere gemeenten heeft aangegeven een beroep te doen op deze organisatie, in meerdere gevallen was het bestaan ervan in het geheel niet bekend. Voor de provincies geldt dat de toegevoegde waarde die aan kleinere gemeenten wordt geleverd niet van toepassing is op grotere gemeenten vanwege het reeds aanwezige netwerk en kennisniveau. In het geval er een Europees traject in gang wordt gezet neigt men ernaar elke keer die partijen op te zoeken waar in het verleden een goede samenwerking mee is geweest. Het cruciale besluit in deze ronde is een Europese INTERREG IV-B aanvraag, al dan niet als LP, in te dienen.

Betrokken actoren: gemeente  
Agentschap NL  
adviesbureau

### *Ronde 3: Aanvraagfase*

In deze ronde is het zaak voor de grotere gemeenten die participeren als PP om aansluiting te vinden bij een nieuw op te starten Europees initiatief. Hiertoe neemt men op dezelfde manieren deel aan de "partnersearch" als de kleinere gemeenten, dat wil zeggen dat "matching-bijeenkomsten" worden bezocht en dat de sturingscommissies van de programma's worden aangesproken. Ook maakt men gebruik van het netwerk dat tot beschikking staat van Agentschap NL en het ingehuurde adviesbureau.

Voor een gemeente die optreedt als LP geldt dat men zelf actief op zoek gaat naar, met name buitenlandse, partners. Ten opzichte van ronde 2 heeft één partij zich aan het speelveld toegevoegd en dat zijn de projectpartners waarmee in zee wordt gegaan. Na het onderhandelingsproces tijdens de "matchmaking" zijn er nu gemeenschappelijke doelstellingen die tijdens de uitvoering van het project gezamenlijk moeten worden bereikt. Enerzijds heerst er dus ook hier een onderlinge afhankelijkheid in de uitvoering, maar streeft elke partij er toch naar de eigen doelen te bereiken.

Tussen de grotere gemeenten en de partners wordt een faciliterend/coöperatieve strategie gehanteerd. Het adviesbureau dat door de gemeente in dienst is genomen gebruikt in deze fase een puur faciliterende strategie. Het netwerkmanagement wordt hierbij gedeeld tussen de grotere gemeente en Agentschap NL. De gemeente voert enerzijds de regie bij het vinden van partners via het eigen netwerk en maakt anderzijds gebruik van de matching-bijeenkomsten die worden georganiseerd door Agentschap NL. Ook bij de inhoudelijke invulling van de aanvraag put de gemeente uit de eigen ervaring of die van het ingehuurde adviesbureau. Agentschap NL wordt wel als toetsend kader gebruikt maar in mindere mate dan de kleinere gemeenten. Hierdoor ontstaat een gedeelde regierol binnen de arena tussen de grotere gemeente en Agentschap NL. De uitkomst van deze ronde is dat de partners elkaar onderling vinden en dat de gevoerde strategieën leiden tot consensus over de uitvoering van de aanvraag. Er bestaan voldoende raakvlakken om de samenwerking aan te gaan binnen een Europese financieringsaanvraag.

Betrokken actoren: gemeente  
adviesbureau  
Agentschap NL  
PP

#### *Ronde 4: Uitvoeringsfase*

Deze ronde is voor een belangrijk deel gelijk aan ronde 4 bij de kleinere gemeenten. Ook hier wordt niet langer gebruik gemaakt van de diensten van Agentschap NL, deze actor heeft de arena verlaten. De EU is toegetreden omdat deze partij verantwoordelijk is voor de uiteindelijke goedkeuring van de projectaanvraag.

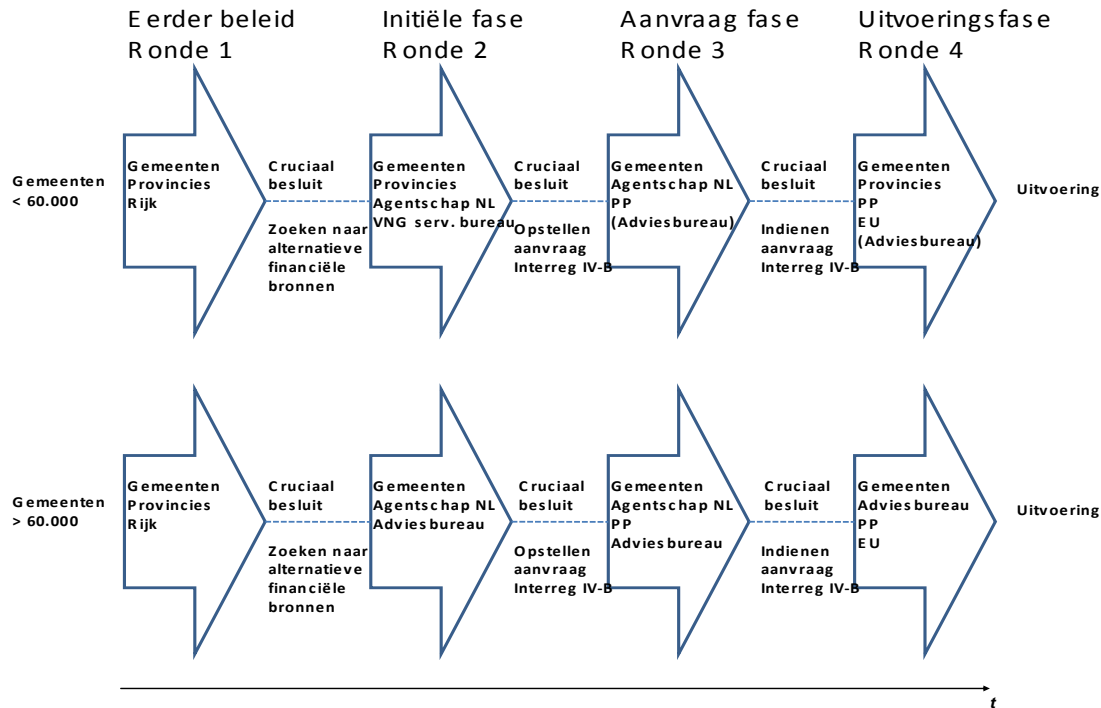
Een verschil met de arena van kleinere gemeenten is dat hier in alle gevallen een adviesbureau wordt ingehuurd om het verdere traject te uit te voeren. Zoals eerder gesteld betreft het hier werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering en verantwoording van het project. Als een gemeente optreedt als LP verzorgt het adviesbureau tevens de verantwoordingscoördinatie waar de overige projectpartners aan dienen te voldoen. Gesteld kan worden dat de gehanteerde strategieën en de onderlinge afhankelijkheden overeenkomen met de arena van de kleinere gemeenten. In deze arena geldt voorts dat de onderlinge afhankelijkheid wordt teruggevonden in het feit dat de partners met elkaar moeten samenwerken om de gezamenlijke doelstellingen van het project te behalen. Elke partner heeft een eigen belang dat past binnen de marges van de doelstellingen van het project. Men zal dus proberen om door samenwerking in ieder geval de eigen doelstellingen te realiseren. Hiertoe hanteren de projectpartners (met name in de werkgroepen van het project) een coöperatieve strategie, waarbij men veel in het werk stelt om andere partijen te interesseren in hun ideeën, zodat de eigen doelstellingen worden behaald. In deze arena vervult de gemeente de rol van netwerkmanager. In het kader van het project wordt weliswaar gerapporteerd aan de LP, maar wordt zelf regie gevoerd over de uitvoering. In de gevallen dat voor de uitvoering een adviesbureau is ingehuurd wordt deze (inhoudelijk) aangestuurd waardoor eveneens de regie wordt behouden

Betrokken actoren: gemeente  
adviesbureau  
EU  
PP

### 5.3.3 Conclusie

Schematisch ziet het verloop van het beleidsspel er als volgt uit:

**Figuur 3: Verloop beleidsspel INTERREG IV-B aanvragen Nederlandse gemeenten**



De analyse van de beleidsspelen bij grotere en kleinere gemeenten wijst uit dat er een aantal wezenlijke verschillen zijn. Rondens 1 en 4 ontlopen elkaar niet veel en de arena's worden hier door nagenoeg dezelfde actoren bezet, maar met name in ronde 2 (de initiële fase) zijn wezenlijke verschillen in de bezetting van de arena's waarneembaar. Dit heeft met name te maken met het feit dat de provincie bij de kleinere gemeenten een belangrijke, sturende rol speelt als initiator en facilitator.

Kleinere gemeenten die actief zijn binnen Europa hebben korte lijnen naar de provincie en er is regelmatig contact tussen de partijen. Gemeenten worden op het spoor gezet van Europese mogelijkheden, maken gebruik van de kennis en het netwerk en de provincie waardoor de (vaak onoverzichtelijk geachte) wegen binnen Europese financieringsprogramma's makkelijker te begaan zijn. Het probleem binnen de initiële fase wordt gevormd door de gepercipieerde problemen die de kleinere gemeenten zien met betrekking tot de Europese aanvraag. Uit de interviews is gebleken dat deze drempelvrees verschillende achtergronden heeft. De provincie neemt in de initiële fase de rol van netwerkmanager op zich waardoor een afhankelijkheidspositie ontstaat van de kleinere gemeenten. Doordat de provincie de rol van netwerkmanager aanneemt wordt de kans wel kleiner dat er een impasse bestaat vanwege de door de gemeente gepercipieerde problemen die een Europese aanvraag met zich meebrengt. Als de eerste contacten eenmaal zijn gelegd verandert de rol van de provincie meer in de richting van begeleiding en advisering.

Bij grotere gemeenten ligt dit anders, men heeft als omvangrijkere organisatie meer inhoudelijke kennis paraat binnen de eigen beleidsafdelingen of men kan hier via bestaande samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld de G27) aan komen. Men kan hier makkelijker gebruik maken van reeds bestaande netwerken, waardoor de rol van de provincie aanzienlijk kleiner is, het Servicebureau Europa van de VNG speelt een zeer minimale rol. Er zijn wel contacten, maar in het geval van de kleinere gemeenten lijkt de provincie een cruciale rol te spelen op het gebied van Europese activiteiten. Bij grotere gemeenten blijkt dat de adviesbureaus veel worden ingeschakeld en al vanaf de tweede ronde intensief in de arena worden betrokken. Hierdoor wordt veel werk uit handen genomen van de gemeentelijke organisatie wat weer tijdsbesparing voor de verantwoordelijke beleidsmedewerker(s) oplevert. Adviesbureaus opereren in deze arena's dan ook met een behoorlijke mate van autonomie. Bij kleinere gemeenten wordt er intensiever, op horizontaal vlak samengewerkt wanneer er sprake is van inhuur van een adviesbureau. De actieve grotere gemeenten treden gedurende de vier geïdentificeerde fasen op als netwerkmanager, waarbij deze rol in de aanvraagfase gedeeld wordt met Agentschap NL.

Wat verder opvalt is dat de structuur en bezetting van de arena's bij kleinere gemeenten aan meer verandering onderhevig is dan bij grotere gemeenten. Door de aanwezigheid van meer kennis binnen de eigen organisatie lijken grotere gemeenten minder afhankelijk te zijn van adviesorganisaties, men gaat vaak met dezelfde partijen in zee en bepaalt in de tot op zeker hoogte de regie binnen de verschillende arena's. Dit verklaart het relatief constante gedrag binnen de verschillende ronden. Bij de kleinere gemeenten is dit anders. Door onzekerheid op het gebied van Europese kennis en procedures is het een komen en gaan van adviserende en ondersteunende actoren. Deze leveren bijdragen in verschillende ronden, waardoor de bezetting van de arena's wispelturiger verloopt. Desalniettemin is er binnen de verschillende arena's weinig sprake van het toepassen van 'hindermacht', slechts in een enkel geval werd dit door een adviesbureau toegepast. Dit bureau beschikte over specifieke kennis van het programma waar de gemeente op aan wilde sluiten<sup>93</sup>. Vanwege de zeer specialistische kennis had het bureau de mogelijkheid om dit te doen, men bevond zich bijna in een monopolistische situatie. In de meeste gevallen is er echter sprake van gezonde concurrentie tussen adviesbureaus (ook op kennisniveau), waardoor men hindermacht niet snel zal toepassen. In dit onderzoek komt de besluitvorming in bijna alle gevallen tot stand aan de hand van 'realisatiemacht' waarbij de partijen samenwerken samen om de gemeenten Europese aanvragen in te laten dienen. Dit verschijnsel is weer te relateren aan aan de onderlinge afhankelijkheid binnen het netwerk en het belang dat elke partij heeft bij een gemeentelijke Europese activiteiten.

Bij kleinere gemeenten wordt de rol van netwerkmanager in het verloop van het beleidsspel vervuld door verschillende organisaties. Er is binnen de fasen niet één partij die de verantwoordelijkheid neemt om het netwerk te organiseren en die de regierol naar zich toetrekt. In de fase van 'Eerder beleid' werd deze rol aangenomen door de gemeente voordat werd besloten tot het indienen van een nationale subsidieaanvraag. In de tweede ronde is de provincie vaker de partij die het initiatief neemt om het netwerk te organiseren door gemeenten actief op Europese mogelijkheden te wijzen en het eigen netwerk beschikbaar te stellen waardoor de arena kan ontstaan. In de aanvraagfase ligt de functie van netwerkmanager bij Agentschap NL, die gemeenten in contact brengt met (mogelijke) partners en adviseert over de inhoud en de kans van slagen van de aanvraag. In de

---

<sup>93</sup> NB vanwege de vertrouwelijkheid van de gegevens kunnen de partijen in dit voorbeeld niet worden benoemd.

Uitvoeringsfase wordt de verantwoordelijkheid om het netwerk te organiseren genomen door de LP van het project. Deze partij heeft namens alle deelnemende partners de eindverantwoordelijkheid voor een adequate uitvoering en verantwoording. Voor grotere gemeenten geldt dat er meer regie wordt genomen in de verschillende arena's. Dit is ook een logisch gevolg van het feit dat men beschikt over meer bronnen en een omvangrijkere organisatie. Met name in de Initiële fase opereert men aan de hand van de eigen belangen en worden actoren actief benaderd op de momenten dat deze binnen de arena waarde kunnen toevoegen aan de aanvraag. Ook in de Aanvraagfase is de grotere gemeente aanzienlijk minder afhankelijk van de andere actoren. Agentschap NL heeft een minder sturende rol, omdat het kennisniveau hoger is dan bij kleinere gemeenten, terwijl de adviesbureaus in dienst zijn van de gemeente en daardoor de arena betreden als de gemeente hier specifiek om vraagt.

Het uiteindelijke resultaat van het beleidsspel van zowel grotere als kleinere actieve gemeenten is dat actoren met uiteenlopende strategieën en waarden, middels het doorlopen van de verschillende ronden tot een gezamenlijke uitkomst komen, in dit geval de concrete uitvoering van een goedgekeurde INTERREG IV-B aanvraag. In het volgende hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies behandeld aan de hand van de hoofdvraag en de deelvragen.



## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt eerst antwoord gegeven op de in hoofdstuk 1 omschreven deelvragen, alvorens dieper wordt ingegaan op de centrale probleemstelling. Tevens worden enkele aanbevelingen gedaan.

### 6.1 Beantwoording van de deelvragen

1. *Wat is de taak en plaats van Nederlandse gemeenten met betrekking tot Europese subsidies?*

De integratie van de landen binnen de Europese Unie zorgt ervoor dat een steeds groter deel van de nationale wetgeving afkomstig is uit Brussel. De EU gaat steeds meer functioneren als een vierde bestuurslaag, die boven de nationale overheid hangt. Door deze groeiende invloed krijgen gemeenten bij de dagelijkse beleidsuitvoering almaar meer te maken met deze Europese invloeden. Zo is in hoofdstuk 1 van dit onderzoek reeds aangehaald dat tegenwoordig zo'n 80% van de milieuregelgeving direct voortvloeit uit Europese besluiten. Als er vanuit wordt gegaan dat de Europese Unie inmiddels de vierde supranationale bestuurslaag vormt, bevindt de gemeente zich op de plaats waar het ontwikkelde beleid uiteindelijk ten uitvoer wordt gebracht. Deze Europese beleidsuitvoering vormt dan ook in toenemende mate één van de belangrijkste taken van de Nederlandse gemeenten.

Nu de gemeenten steeds meer fungeren als uitvoerder van Europees beleid is het van belang dat bestuurlijke aandacht en Europese bewustwording binnen de gehele gemeentelijke organisatie wordt gerealiseerd. Uit het onderzoek is gebleken dat de manier waarop Nederlandse gemeenten inspelen op Europa uiteenloopt, dit beleidsveld is dikwijls niet integraal opgenomen in de eigen organisatie. Bij grotere gemeenten (meer dan 60.000 inwoners) is de conclusie dat er geen eenduidige manier is waarop binnen de eigen gemeentelijke organisatie wordt omgegaan met Europese subsidiemogelijkheden. Er zijn positieve situaties, zoals bij de gemeente Utrecht, Amersfoort, Dordrecht en Eindhoven waar internationale subsidiebureaus zijn ingericht. Het voorbeeld van de gemeente Den Haag in paragraaf 5.3.2. geeft daarentegen een ander beeld. Dit is een voorbeeld van een organisatie waar subsidiemogelijkheden worden gesignaleerd, maar in een later stadium verzanden binnen de eigen organisatie. Beleidsverantwoordelijken wordt wel gewezen op mogelijkheden binnen Europese programma's, maar in de meeste gevallen wordt daar niets mee gedaan. Grootste struikelblokken vormen hierbij de vrees voor de bureaucratie rond de projectadministratie en een gebrek aan tijd van de beleidsverantwoordelijke.

Voor kleinere gemeenten geldt dat Europese aandacht valt of staat met de beschikking over een relevant netwerk. De toetredingsdrempel wordt aanzienlijk verlaagd op het moment dat vanuit het netwerk inhoudelijk kan worden gestuurd en kan worden beschikt over ingangen binnen Europa. Zo hebben de gemeenten Langedijk en Noord-Beveland nauw samengewerkt met de provincie en heeft men in de loop der jaren het netwerk ook uit kunnen breiden. Gezien het geringe aantal actieve kleinere gemeenten kan het als hun taak beschouwd worden om de verbindingen met de provincie en relevante netwerken aan te gaan.

## 2. Welke Europese fondsen zijn relevant voor lokaal klimaat- en energiebeleid?

Ongeveer 1/3 van de begroting van de Europese Unie is beschikbaar voor subsidies voor de lidstaten. De belangrijkste programma's voor de ontwikkeling en uitvoering van lokaal klimaat- en energiebeleid zijn LIFE+, Eco-innovation, Eco-Innovation, KCI-Intelligent Energy Europe Programme en INTERREG. Voor de eerste drie programma's wordt geconcludeerd dat, met het oog op de ontwikkeling van lokaal klimaat- en energiebeleid bij gemeenten, de drempel te hoog is om voor dit specifieke doel subsidieaanvragen in te dienen. Dit heeft te maken met hoge co-financieringskosten en het gevraagde ambitieuze innovatiegehalte dat vanuit Europa wordt geëist. De prioriteiten van het INTERREG IV-B programma bieden de beste mogelijkheden voor de ontwikkeling van klimaat- en energiebeleid op gemeentelijk niveau, dit is de reden waarom dit programma de basis vormt van dit onderzoek.

## 3. Wie zijn de relevante actoren in het proces van Europese subsidieaanvraag tot -uitvoering en welke verbanden kunnen worden gelegd?

Hieronder zijn de belangrijkste actoren weergegeven die zijn betrokken bij de processen rond de gemeentelijke INTERREG IV-B subsidieaanvragen:

- Gemeenten
- Provincies
- EU
- Projectpartners
- Agentschap NL
- Commerciële adviesbureaus
- VNG Servicebureau Europa

### *Verbanden*

Sommige verbanden zijn historisch, zo is de samenwerking tussen gemeenten, provincies en rijk een voortvloeisel uit de manier waarop het Nederlandse staatsbestel is ingericht. De partijen hebben elkaar nodig bij de uitvoering van het ontwikkelde beleid, in de huidige maatschappij waarin sprake is van toenemende decentralisatie neemt deze onderlinge afhankelijkheid toe.

Er is sprake van een 'gedwongen' relatie tussen de gemeenten en de projectpartners. Aan de hand van de verplichte samenwerking tussen de partners wordt getracht de projectdoelen te realiseren.

Andere relaties ontstaan door de behoefte aan kennis en expertise. Bij alle Europese subsidieaanvragen is er sprake van samenwerking tussen gemeenten en minimaal één van de gespecialiseerde partijen (Agentschap NL, de adviesbureaus, VNG Servicebureau Europa) die deskundigheid in huis hebben. Hierbij werken alleen de adviesbureaus vanuit een commerciële grondslag. Agentschap NL voert de ondersteunende activiteiten uit in opdracht van de ministeries van VROM en EZ, het Servicebureau Europa is onderdeel van de koepelorganisatie VNG. De gemeente kan zelf bepalen welke partijen men op welk moment in het proces wil betrekken, dit kan zijn tijdens de oriëntatie binnen de relevante Europese subsidieprogramma's tot ondersteuning tijdens de uiteindelijke uitvoering.

#### 4. *Wat is de rol van de gemeente binnen deze verbanden?*

De gemeente is de spil binnen het gehele proces van de Europese subsidieaanvraag. Op het moment dat binnen een gemeentelijke organisatie het besluit wordt genomen om de mogelijkheden van Europese subsidies te onderzoeken, en eventueel over te gaan tot het indienen van een aanvraag, worden externe partijen erbij betrokken. Op basis van de gehouden interviews is de conclusie dat een gemeente in alle gevallen afhankelijk is van minimaal één externe partij als het een succesvolle Europese subsidieaanvraag in wil dienen. Dit heeft met name te maken met een gebrek aan paraatheid van specialistische kennis rond de indienings- en verantwoordingsprocedures. Door dit gebrek is het risico groot dat de tijdsbesteding van een verantwoordelijke beleidsambtenaar onevenredig hoog komt te liggen indien geen gebruik wordt gemaakt van de diensten en het netwerk van andere partijen of als de onderlinge in- en externe samenwerking niet wordt gezocht.

Bij kleinere gemeenten is de rol van de provincie erg belangrijk (zoals bijvoorbeeld bij de gemeenten Noord-Beveland en Langedijk) in de initiële fase. De lijnen naar de provincies zijn doorgaans kort en laagdrempelig waardoor met relatief gemak gebruik wordt gemaakt van een uitgebreid netwerk en ervaring.

Voor grotere gemeenten geldt dat deze verbindingen makkelijker worden gelegd, men heeft intern meer capaciteit beschikbaar en kan beschikken over vertegenwoordigende instanties zoals de G27, waar men zich ook bezig houdt met het benutten van Europese subsidiemogelijkheden. Bij deze categorie gemeenten is de conclusie dat de rol die men op Europees gebied speelt afhankelijk is van de inrichting van de interne organisatie.

Voor beide gemeentelijke categorieën wordt geconcludeerd dat een belangrijk aspect de functie van "*netwerkmanager*" is. Bij de processen rond Europese subsidieaanvragen is er een aantal actoren betrokken die allen vanuit een eigen belang, perceptie, deskundigheid, rol en strategie te werk gaan. De gemeente die het best met deze wisselende variabelen om kan gaan heeft de grootste kans op het indienen van een succesvolle INTERREG IV-B aanvraag. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeente Amersfoort. Deze werd aanvankelijk door de LP als partner afgewezen, maar wist door de juiste netwerkactiviteiten (door de meerwaarde die vanuit de gemeente kon worden geboden te laten benadrukken door een invloedrijke gemeente als Amsterdam en de provincie Utrecht) toch opname in het project te bewerkstelligen. Het is daarbij van belang dat de gemeenten waar mogelijk 'slimme' verbindingen leggen met actoren die reeds beschikken over relevante kennis en/of een netwerk, zodat beter ingespeeld kan worden op de mogelijkheden die vanuit Europa worden geboden.

#### 5. *Welke onderlinge afhankelijkheden bestaan er tussen de gemeenten en de betrokken actoren?*

Gedurende het gehele beleidsspel is er sprake van een mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeenten en de andere betrokken actoren. Binnen de vier geïdentificeerde fasen verschilt de omvang van deze betrokkenheid, maar er is

altijd sprake van een bepaalde mate en onderlinge afhankelijkheid als partijen bij elkaar komen in een arena.

Wat bij de kleinere gemeenten met name in het oog springt is de afhankelijkheid richting de provincies in de initiële- en aanvraagfase, en de cognitieve onzekerheid die in deze arena's ontstaat ten opzichte van de andere actoren. Dit heeft te maken met een tekort aan specifieke kennis, waardoor kleinere gemeenten eerder geneigd zijn om de arena niet te betreden of te verlaten (voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Lochem en Veere).

Dit in tegenstelling tot bij de grotere gemeenten, waar de provinciale betrokkenheid beperkt is. De grotere gemeenten hebben bij de uitvoering van Europese projecten een grotere afhankelijkheid richting de door hen ingehuurde adviesbureaus, dit geldt voor zowel de initiële- als de aanvraag- en de uitvoeringsfase.

Voor beide categoriën wordt geconcludeerd dat er geen afhankelijkheid bestaat ten op zichte van het Servicebureau Europa van de VNG. Hier wordt slechts in beperkte mate gebruik van gemaakt in de initiële fase terwijl er in de overige fase in het geheel geen gebruik van wordt gemaakt.

#### 6. *Hoe kan het netwerkmanagement worden verbeterd?*

Uit het onderzoek is gebleken dat met name kleinere gemeenten meer regie kunnen nemen binnen de arena's van het beleidsspel, in het bijzonder in de tweede en derde fase. Het gebrek aan regie heeft direct te maken met (cognitieve) onzekerheid die in de organisatie heerst op het gebied van Europese regelgeving, procedures, etc. Deze gemeenten doen er goed aan om op regelmatige basis uit eigen beweging contact te onderhouden met organisaties als de provincie en Agentschap NL. Met andere woorden, men dient in meer gevallen de rol van netwerkmanager aan te nemen om zo veel mogelijk controle te houden binnen het proces, waardoor niet een reactief maar een pro-actief beleid kan worden gevoerd. Hierbij is het raadzaam om de in de initiële fase gehanteerde coöperatieve strategie te voorzien van invloeden van een go-alone strategie, waarbij meer vanuit de eigen kracht gedacht kan worden. Door de mix van strategieën worden de onderlinge afhankelijkheden niet uit het oog verloren, maar neemt het gewicht van eigen inzet wel toe, waardoor uiteindelijk een sterkere positie ingenomen kan worden in het onderhandelingsproces. De in hoofdstuk 1 genoemde case van de gemeente Dordrecht kan hierbij als goed voorbeeld dienen.

Door regelmatig contact worden de lijnen kort gehouden, staat men eerder op het netvlies en kan sneller en efficiënter ingespeeld worden indien zich nieuwe mogelijkheden voordoen. In het huidige INTERREG IV-B programma zijn voor NWE en NSR nog wel (in beperkte mate) financiële middelen beschikbaar, echter, als de interne organisatie (en mindset!) zo aangepast moet worden dat de rol van netwerkmanager aangenomen kan worden dan is het verstandiger om de blik te richten op het volgende INTERREG V programma, dat zal lopen van 2013 tot 2017. Dit netwerkmanagement hoeft zich niet slechts te beperken tot de in dit onderzoek behandelde organisaties. Het is opvallend dat Zelfstandige Bestuurs Organisaties (ZBO's) zoals bij voorbeeld Staatsbosbeheer bij meerdere aanvragen betrokken zijn. Binnen eerdere INTERREG programma's deze organisatie al meerdere (succesvolle) aanvragen ingediend. Men beschikt dus over concrete Europese

ervaring. Het kan lonen om te analyseren hoe Staatsbosbeheer het eigen interne en externe netwerk organiseert, waardoor meerdere aanvragen zijn gehonoreerd.

Het gevoerde netwerkmanagement kan verbeterd worden door binnen de verschillende arena's meer 'ownership' en regie te ontwikkelen en door vanuit de eigen organisatie actief 'slimme verbindingen' te leggen met partijen die waarde kunnen toevoegen, zoals de provincie, Agentschap NL en ZBO's zoals Staatsbosbeheer. Daarbuiten wordt aanbevolen om de krachten binnen bestaande gemeentelijke samenwerkingsverbanden te bundelen zodat de slagvaardigheid kan worden vergroot en de lasten kunnen worden verdeeld.

## 6.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek en de beantwoording van de deelvragen wordt hieronder een antwoord gegeven op de centrale hoofdvraag die luidt: *Hoe spelen Nederlandse gemeenten in op subsidiemogelijkheden van het INTERREG IV-B programma? Kan dit door netwerkmanagement geoptimaliseerd worden?*

Uit dit onderzoek is gebleken dat van de 443 Nederlandse gemeenten er sinds 2007 27 actief betrokken zijn bij een INTERREG IV-B aanvraag, hiermee is 6,1% van alle Nederlandse gemeenten vertegenwoordigd. Van de €494 miljoen beschikbare INTERREG IV-B gelden is tot nu toe 3.78% toegekend aan Nederlandse gemeenten, het betreft hier een bedrag van €18.651.945. Tot 2013 is voor NWE nog een bedrag beschikbaar van €25 miljoen, voor NSR is dit €22 miljoen. Zo'n 90% van het gehele INTERREG IV-B budget is inmiddels dus al vergeven, maar slechts een klein aantal van de Nederlandse gemeenten hebben hiervan weten te profiteren. De zeer waarschijnlijke korting op het Gemeentefonds in 2011 zal naar verwachting directe effecten hebben op het lokale gemeentelijke klimaatbeleid. Vanuit deze gedachte geredeneerd is de conclusie dat er voldoende mogelijkheden op Europees vlak liggen om het lokale klimaatbeleid te blijven ontwikkelen op het gebied van zowel kennis als financiën. Een analyse van deze aanvragen leert dat gemeenten hier op uiteenlopende manieren mee omgaan.

Bij actieve kleinere gemeenten die een aanvraag gehonoreerd hebben gekregen blijkt dat de rol van de provincie erg belangrijk is. De meerwaarde van de provincie uit zich met name in het feit dat men in veel gevallen de initiërende partij is door gemeenten te wijzen op subsidiemogelijkheden en door de reeds aanwezige Europese kennis te delen en het eigen netwerk ter beschikking te stellen. De kleinere gemeenten die "slimme" verbindingen weten te bewerkstelligen met actoren zoals de provincie en Agentschap NL, vergroten de kans om efficiënter en effectiever in te spelen op de door Europa geboden mogelijkheden.. Hiermee wordt bedoeld dat binnen het beleidsspel samenwerking en aansluiting moet worden gezocht bij actoren die van belang zijn op het gebied van kennis en deskundigheid. Het leggen van slimme verbindingen kan betekenen dat een organisatie niet breed, maar specifiek wordt benaderd door eerst de beleidsverantwoordelijke en de afdeling te identificeren die voor de aanvraag van belang is om daarna contact te zoeken. Het kan ook betekenen dat contacten worden gelegd met organisaties die reeds goed vertegenwoordigd zijn in het INTERREG IV-B programma.

Uit de analyse van het beleidsspel is gebleken dat in de initiële fase de rol van de provincie als initiator en facilitator van belang is voor het zetten van de eerste stap in het oriëntatieproces en er zelfs voor kan zorgen dat (mogelijke) impasses worden voorkomen of weggenomen. Er is sprake van interdependentie ten opzichte van de provincie.

Door het leggen van slimme verbindingen kan de samenwerking binnen de arena's efficiënter en effectiever gebruikt worden, aangezien er geen tijd meer verloren hoeft te gaan met het zoeken naar contacten binnen de organisatie (denk hierbij aan de provincie, Agentschap NL, etc.). Als de lijnen kort zijn kan sneller geschakeld worden en kan de beschikbare expertise beter worden gebruikt binnen het aanvraagproces. Uiteindelijk zal dit erin resulteren dat de kleinere gemeente meer de regierol naar zich toe kan trekken en meer controle kan uitoefenen binnen het beleidsspel. In de huidige situatie bestaat er een afhankelijkheid richting (met name) de provincie en Agentschap NL -deze actoren zijn in de Initiële en Aanvraagfase de netwerkmanagers- en door het gebrek aan regie van de kleinere gemeenten wordt deze afhankelijk niet verkleind. Om het gebruik van het INTERREG IV-B programma te optimaliseren dient de samenwerking nog te worden verbeterd. Onderstaande suggesties op het gebied van netwerkmanagement kunnen hierbij helpen:

\* aansluiting zoeken bij organisaties (bijvoorbeeld Staatsbosbeheer) die reeds succesvol zijn binnen Europese subsidieaanvragen.

\* interne verdeling van taken zodat de werklast die de Europese aanvraag met zich meebrengt evenredig kan worden verdeeld

Voor de grotere gemeenten geldt dat waar sprake is van een centraal Europees coördinatiepunt (bijvoorbeeld Utrecht, Eindhoven, Rotterdam) er aanzienlijk beter gebruik wordt gemaakt van de INTERREG IV-B mogelijkheden dan bij gemeenten waar dit niet het geval is (Den Haag, Amsterdam). Deze succesvolle gemeenten worden door het coördinatiepunt in staat gesteld om binnen alle arena's van het beleidsspel de functie van netwerkmanager te vervullen (een gedeelde rol met Agentschap NL in de Aanvraagfase) en de regie te houden in het aanvraagproces. Het uiteindelijke resultaat hiervan is dat INTERREG IV-B aanvragen succesvol worden gehonoreerd.

Bij de minder succesvolle grotere gemeenten is geconstateerd dat er wel Europese subsidieadviseurs in dienst zijn die Europese mogelijkheden signaleren. Echter 'verzanden' deze in veel gevallen in de organisatie vanwege het ontbreken van een centraal coördinatiepunt. Een dergelijk punt zorgt ervoor dat mogelijkheden ook daadwerkelijk worden opgevolgd, waarbij beleidsambtenaren efficiënt en effectief worden voorzien van relevante informatie en mogelijkheden.

Opvallend in dit onderzoek is ook de rol van het VNG Servicebureau Europa. Dit speelt in het beleidsspel een zeer bescheiden rol (bij de kleinere gemeenten in de Initiële fase). Op de gemeente Langedijk na heeft geen enkele gemeente aangegeven contact te hebben gezocht met het Servicebureau. Dit terwijl de ondersteuning van gemeenten in, met name in de beginfasen van het aanvraagproces, een van de doelstellingen van deze organisatie is. Ondanks diverse gepubliceerde handreikingen en de functie van mede-organisator van voorlichtingsbijeenkomsten is de naamsbekendheid niet groot. Het Servicebureau kan zeker waarde toevoegen op het gebied van voorlichting aan gemeenten maar dan moeten deze gemeenten wel van het bestaan af weten. Om de naamsbekendheid te vergroten en om een rol van betekenis in het beleidsspel te kunnen spelen wordt de aanbeveling gedaan om een inventarisatie te maken, zodat een beeld wordt verkregen wie binnen de Nederlandse gemeenten verantwoordelijk is voor Europees beleid. Als dit is gerealiseerd moet een gerichte voorlichtingscampagne meer bekendheid geven aan het Servicebureau, zodat in de toekomst wel een rol van betekenis kan worden gespeeld voor Nederlandse gemeenten binnen Europese subsidieaanvragen.

Wat Agentschap NL betreft kan gesteld worden dat dit een belangrijke rijksrol vervult binnen het beleidsspel, zowel bij de grotere als de kleinere gemeenten, hetgeen ook door deze organisaties wordt onderkend. Zoals in de scriptie al is aangegeven komen alle actieve gemeenten op een bepaald moment in aanraking met Agentschap NL en heerst er tevredenheid over de dienstverlening.

Bij de Europese Unie ligt de uitdaging om de drempelvrees, die zoals aangegeven breed heerst bij gemeenten, weg te nemen waardoor een grotere deelname van gemeenten gestimuleerd wordt. Dit is ook vanuit het oogpunt van de eigen beleidsontwikkeling van belang.

Met betrekking tot de hoofdvraag van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse gemeenten slechts in beperkte mate gebruik maken van het INTERREG IV-B programma, en dat er zeker mogelijkheden voor verbetering zijn, mits adequaat netwerkmanagement wordt toegepast (bijvoorbeeld door het leggen van externe slimme verbindingen en door het intern Europees draagvlak te vergroten). Voor de grotere gemeenten geldt voorts dat met name de interne organisatie (centrale Europese coördinatie) beter moet worden ingericht op het scala aan Europese subsidiemogelijkheden. Als bovenstaande conclusies en aanbevelingen door Nederlandse gemeenten worden opgevolgd nemen de mogelijkheden toe om door het juiste netwerkmanagement succesvoller te zijn in Europa. De eerste stap is om de gemeentelijke organisatie zo in te richten dat Europees denken een vanzelfsprekendheid wordt. Voor kleinere gemeenten kan hierbij gedacht worden aan het opsplitsen van Europese taken, bij grotere gemeenten aan het creëren van een centraal coördinatiepunt. Ook loont het voor gemeenten om de krachten te bundelen en onderling samen te werken binnen aanvragen. Voorts moeten contacten worden gelegd met organisaties (bijvoorbeeld ZBO's) die op dit moment reeds succesvol zijn binnen de Europese programma's, zodat geleerd kan worden van zogenaamde 'best practices'. Door deze activiteiten zal op korte termijn de benodigde regie tijdens het Initiële- en Aanvraagproces meer in eigen hand kunnen worden gehouden en zal er minder afhankelijkheid bestaan richting organisaties zoals de provincie waardoor optimaler gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die namens INTERREG worden geboden.

## Literatuur- en bronnenlijst

J.A.M. Hufen en A.B. Ringeling , 1990, Beleidsnetwerken in het openbaar bestuur, Vuga, Den Haag

W.J. Kickert, F. Van Vught, 1983, *Beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing*, in: A.J.G.M. Bekke, U. Rosenthal, (red.), *Netwerken rondom het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, Samson.

N. Nelissen, H. Goverde & N. van Gestel, 2000, Bestuurlijk Vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen, Coutinho

Weggeman, J., 2003, *Controversiële Besluitvorming, opkomst en functioneren van groen polderoverleg*. Rotterdam

Klijn, E.H., Koppenjan, J., 2004, *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London

Glasbergen, P., 1986, *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*, Godfroi, 's-Gravenhage

J.A. de Bruijn en E.F. ten Heuvelhof, 1995, *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*, Culemborg

G.R. Teisman, 1992, *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, Den Haag.

H.Nelissen, H. Goverde en N. van Gestel, 2000, *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Coutinho, Bussum

## Onderzoeksrapporten en -artikelen:

Publicatie VNG: Financiële regelingen voor lokaal klimaatbeleid, november 2008

Zwang, J.W. 2009, *Rapport: Invulling van het klimaatbeleid binnen Nederlandse gemeenten*, stand van zaken tweede helft 2009, Tensor Energy B.V.

Het Ministerie van Financiën, 2010, *'Rapporten brede heroverwegingen opgeleverd'*, Rapport 18 brede heroverwegingen, *'Het openbaar bestuur in veranderend perspectief'* en par. 3.4 *'Denk en werk Europees'*.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2009, Witboek: 'Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader', Brussel

Dr. M. van der Steen et al, 2010, *De Boom en het Rizoom, overheidssturing in een netwerksamenleving*

Ministerie van VROM: *Rapport Europese Structuurfondsen in Nederland, periode 2007 – 2013*



Nicis Institute, 2010, *Naar een strategische EU-agenda en Actieplan voor de G27*, Den Haag

Goede, e.a., 2001, De Netwerksamenleving volgens Manuel Castells, in: Bestuurswetenschappen, tijdschrift van de VNG.

Reader: Sturing in de publieke sector (2007)

A.F.A. Korsten, *omgaan met netwerkmanagement*,

KplusV organisatieadvies, 2010, Rapportage evaluatie klimaatakkoorden

VNG Europese Subsidiewijzer 2009

Brochure 'Met Europa Kiezen Voor Kansen', ministerie van EZ, 2007

Operationeel programma INTERREG IVB

Nieuwsbrief INTERREG IV-B programma NSR, juni 2010

Rapport: IPO Prioritaire Europese Dossiers 2010

Rapport: Aan de slag met Europese Subsidies, 2008

#### **Internet:**

<http://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1964373/vng-korting-op-gemeentefonds-omvangrijk.html>

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=4178>

[http://ec.europa.eu/news/environment/080325\\_1\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/news/environment/080325_1_nl.htm)

<http://vannistelrooij.old.cda.nl/nieuws.aspx?ItemId=1279&language=nl-NL>

[www.eu-milieubeleid.nl/ch02.html](http://www.eu-milieubeleid.nl/ch02.html)

<http://www.europadecentraal.nl/menu/997/Voorpagina.html>

[http://ec.europa.eu/climateaction/docs/climate-energy\\_summary\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/climateaction/docs/climate-energy_summary_nl.pdf)

[http://www.nweurope.eu/index.php?act=programme\\_budget&page\\_on=about&id=242](http://www.nweurope.eu/index.php?act=programme_budget&page_on=about&id=242)

<http://www.agentschapnl.nl/organisatie>

<http://www.vng-international.nl/nl/publications-tools/dutch-language-publications.html>

<http://www.vng-international.nl/nl/publications-tools/.html>

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/interreg3/inte2/inte2/.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/inte2/inte2/.htm)

## Bijlage 1: Overzicht lopende INTERREG projecten Nederlandse gemeenten

NL partner (s)	LP/PP/SP	Bedrag
Gemeente Amersfoort	LP	€ 1.094.400
Gemeente Eindhoven	PP	€ 153.500
Gemeente Vlaardingen	PP	€ 234.140
Gemeente Arnhem	PP	€ 1.011.856
Gemeente Nijmegen	PP	€ 1.280.000
Gemeente Tiel	PP	€ 1.299.115
Gemeente Eindhoven	LP	€ 2.267.800
Gemeente Maastricht	PP	
Gemeente Venlo	PP	€ 43.300
Gemeente Utrecht	LP	€ 2.300.000
Gemeente Eindhoven	PP	€ 157.700
Gemeente Eindhoven	PP	€ 1.624.440
Gemeente Dordrecht	PP	€ 347.929
Gemeente Eindhoven	PP	€ 2.757.232
Gemeente Utrecht	PP	
Gemeente Zoetermeer	PP	
Gemeente Noord-Beveland	PP	€ 157.400
Gemeente Groningen	PP	€ 326.000
Gemeente Emmen	PP	€ 100.000
Gemeente Coevorden	SP	
Gemeente Groningen	PP	€ 660.000
Gemeente Emmen	PP	€ 1.045.000
Gemeente Dordrecht	LP	€ 900.000
Gemeente Ameland	PP	€ 30.000
Gemeente Texel	PP	
Gemeente Sluis	PP	€ 128.920
Gemeente Emmen	PP	€ 342.816
Gemeente Langedijk	PP	
Gemeente Enschede	PP	
Gemeente Almelo	PP	€ 194.868
Gemeente Hengelo	PP	
Gemeente Groningen	PP	
Gemeente Tynaarlo	SP	
Gemeente Leeuwarden	PP	€ 83.880
Gemeente Eindhoven	PP	€ 111.649
Gemeente Sittard-Geleen-Born	PP	
Gemeente Smallingerland	PP	
Gemeente Almere	PP	
Gemeente Arnhem	LP	

## Bijlage 2: Overzicht van geïnterviewde personen

---

- Dhr. T. Vermin - gemeente Noord-Beveland
  - Beleidsmedewerker
  - Projectleider INTERREG project 'Build with care'
- Dhr. A. Goossens
  - Gemeente Amersfoort
  - Strategisch Adviseur Ruimtelijke Ordening
- Mevr. E. Kelder - gemeente Dordrecht
  - Project Coördinator
- Dhr. F. Bons - gemeente Langedijk
  - Beleidsmedewerker duurzaamheid
  - Projectleider 'Waterways for growth'
- Dhr. H. Folkertsma - gemeente Utrecht
  - Senior Adviseur Subsidiezaken
- Dhr. A. Hagen - gemeente Den Haag
  - Beleidsmedewerker Milieu
  - Beleidsvelden: ruimtelijke ordening, milieu
  - Intern aanspreekpunt gemeentelijk waterplan
- Dhr. T. de Bruijn - gemeente Eindhoven / G27
  - Hoof Bureau Internationale Coördinatie
  - Verantwoordelijk voor opstarten Europese projecten
  - Vertegenwoordiger G27 gemeenten
- Dhr. R. Zweers
  - Provincie Gelderland
  - Senior Beleidsmedewerker Europese Zaken
  - Actief in Europese samenwerkingsprogramma's INTERREG IV-B en C
- Mevr. L. Slothouwer - Agenschap NL
  - Contactpersoon INTERREG IV-B en C
  - Adviseur INTERREG aanvragen, toetsen voorstellen, ondersteuning bij uitvoering
- Mevr. A. Wissink - VNG Servicebureau Europa
  - Directeur Europa en Internationaal
- Mevr. F. Wieland - ministerie van VROM, INTERREG IV-B sturingscomite
  - Programmanager INTERREG
  - Lid Nederlandse delegatie
- Dhr. J. Munier – adviesbureau
  - Eigenaar Shamrock Adviesbureau

## **Bijlage 3: Vragenlijst interviews**

### *I INLEIDING*

1. Wanneer en op welke wijze bent u bij de INTERREG subsidie-aanvraag en de besluitvorming hierover betrokken geraakt?

waarover ging de aanvraag? Om hoeveel geld ging het? Heeft u/uw gemeente daarbij hulp van buiten gehad? Wat was het eindresultaat? Indien afgewezen, waardoor ging het mis? Wat heeft u hiervan geleerd? Was u op de hoogte van ervaringen van andere gemeenten? Hoe kijkt u aan tegen lobby-organisaties in Brussel/ Kunnen die relevant zijn?

### *II NETWERK*

2. Welke organisaties/afdelingen spelen volgens u een belangrijke rol in de discussie en besluitvorming over INTERREG (doorvragen: in welk kader treft u deze organisaties/afdelingen/personen)?

3. Met welke organisaties heeft u veel contact (doorvragen: waarom en hoe)?

4. Welke organisaties, die u belangrijk achtte, spelen een geringe rol in de discussie?

5. Wat zijn de belangrijkste overlegstructuren, platforms, etc waar u contact heeft met andere organisaties/afdelingen/personen?

Zijn er instanties, waarop u kunt terugvallen? Mist u deze? Wordt het netwerk door uw gemeente actief opgebouwd, uitgebouwd, onderhouden?

### *III PERCEPTIES*

6. Is het aanvragen van een Europese subsidie / implementatie een probleem, en zo ja voor wie en waarom? Waarop is uw mening gebaseerd?

7. Wat is volgens u het belangrijkste aspect aan het probleem?

8. Wat is uw opvatting over de wijze waarop het probleem nu wordt bediscussieerd en aangepakt (doorvragen: kritiek op huidige aanpak, waarom, etc.)?

9. Wat is volgens u de aangewezen weg om het probleem op te lossen?

10. Wie hebben bij die oplossing een sleutelrol en hoe zou dat organisatorische vormgegeven moeten worden?

11. Heeft de door u voorgestane oplossing kans van slagen denkt u, is hij beproefd of voorgesteld bij vergelijkbare onderwerpen?

### *IV BESLUITVORMING*

12. Wat zijn in uw opvatting belangrijke momenten in de INTERREG subsidiediscussie en de besluitvorming daarover? (doorvragen naar impasses, conflicten en doorbraken)

13. Op welke wijze was uw organisatie/afdeling daarbij betrokken?

14. Wat was de inzet van organisatie/afdeling bij die momenten?

15. Botste uw inzet met die van andere organisaties/afdelingen? Welke?

16. Bent u tevreden met de uitkomsten van de besluitvorming over INTERREG subsidie tot nu toe?

17. Wat vindt u van de wijze waarop het proces georganiseerd is?

18. Zou u de besluitvorming als open, of juist als gesloten willen typeren? (doorvragen: waarom wel waarom niet)

19. Hoe zou u de omgang tussen de partijen willen typeren? (doorvragen: informatieuitwisseling, openheid, werden actoren buitengesloten, verschilden toegangsmogelijkheden, hoe werd omgegaan met conflicten, etc.)

#### *V NETWERKMANAGEMENT*

20. Wat vond u van de wijze waarop het besluitvormingsproces tot nu toe georganiseerd is? (doorvragen: wat was de rol van overlegplatforms en hoe hebben deze gefunctioneerd?)

21. Welke actoren hebben zich volgens u in het bijzonder ingespannen om de besluitvorming te versnellen of om partijen bijeen te brengen?

22. Wat hebben deze actoren volgens u gedaan om het proces te bevorderen en zijn ze daar in geslaagd?

23. Wat is naar uw mening het effect van al deze pogingen om de besluitvorming te versnellen of in banen te leiden? (doorvragen: veranderen actoren van strategieën, hoe komt er meer beweging in het besluitvormingsproces)

Wat heeft u van dit proces geleerd? Nooit meer? Graag opnieuw, maar dan anders? Hoe dan? Zijn die veranderingen ook daadwerkelijk doorgevoerd? Hefet dat betere resultaten opgeleverd?

#### *VI AFRONDING*

24. Heeft u nog iets toe te voegen aan de vragen?

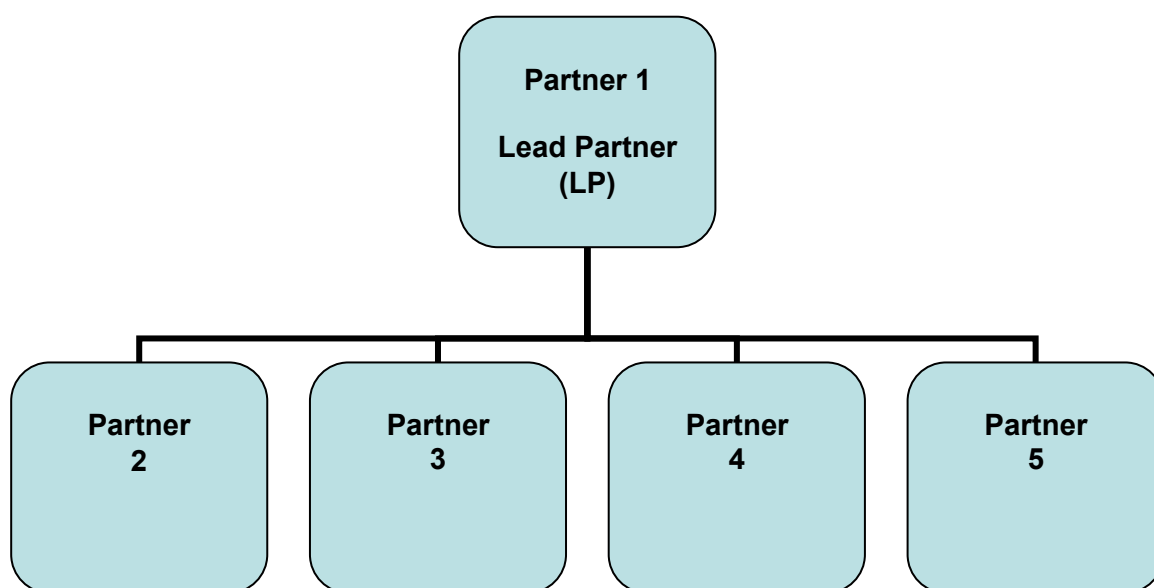
## Bijlage 4: Partnerprocedure INTERREG IV-B

---

### INTERREG NWe/NSE SAMENWERKINGSVERBAND

#### Basisprincipes

Alle projecten bestaan uit een samenwerkingsverband waarbinnen een hoofdpartner namens de andere projectpartners de eindverantwoordelijkheid draagt. Alle bij de implementatie van een project betrokken partners ondertekenen een samenwerkingsovereenkomst.



Voor het welslagen van een project is een consistente samenstelling van het samenwerkingsverband een vereiste. Dit betekent dat alle partners over voldoende capaciteit en kennis op het betreffende vakgebied dienen te beschikken om volledig te kunnen participeren en specifieke outputs te kunnen leveren. De intentie van alle projectpartners om in het samenwerkingsverband te participeren, dient tot uitdrukking te komen in een set intentieverklaringen, die compleet moet zijn op de sluitingsdatum voor het indienen van het voorstel. Hoewel nog niet bindend in deze fase van de procedure, kunnen partners daarbij reeds een verklaring afgeven met betrekking tot hun financiële bijdrage. De samenwerkingsovereenkomst dient door alle partners te zijn ondertekend en dient uiterlijk vóór het indienen van het eerste verzoek tot uitbetaling bij het Secretariaat te zijn ingediend.

Er kunnen geen uitbetalingen plaatsvinden aan het project totdat een kopie van de ondertekende samenwerkingsovereenkomst is ontvangen. Daarnaast worden in de samenwerkingsovereenkomst de verantwoordelijkheden en rechten van alle partners vastgelegd om zo een soepele samenwerking te garanderen. In deze overeenkomst wordt tevens formeel het door elke partner bijgedragen cofinancieringsbedrag (in euro) vastgelegd.

**De minimumeis ten aanzien van een transnationaal samenwerkingsverband is dat aan het project wordt deelgenomen door twee partners uit ten minste twee**

**verschillende landen, waarvan er ten minste één afkomstig is uit het NEW/NSR-gebied.**

Er geldt geen bepaalde omvang voor een ideaal samenwerkingsverband. De omvang zal afhangen van het beoogde thema en de coördinerende en bestuurlijke capaciteiten van de hoofdpartner en coördinator.

Een samenwerkingsverband van te geringe omvang kan de relevantie van een transnationale aanpak verminderen en een risico betekenen voor een succesvolle implementatie van het project; een samenwerkingsverband van te grote omvang kan aanzienlijke organisatorische, communicatie- en coördinatieproblemen opleveren. Het is echter wel belangrijk dat de samenstelling van het samenwerkingsverband consistent is, gezien de eisen ten aanzien van concrete resultaten en implementatie, waarbij op specifieke terreinen zoveel mogelijk wordt samengewerkt met belangrijke actoren.

**Partners**

De deelnemende partners kunnen nationale, regionale en lokale overheden zijn, met inbegrip van sectorale afdelingen en daaraan gerelateerde overheidsinstanties, transnationale instellingen, universiteiten, instellingen voor onderzoek en ontwikkeling en non-profitorganisaties. Particuliere commerciële organisaties kunnen onder bepaalde voorwaarden deelnemen.

*Hoofdpartner*

Hoofdpartners zijn verantwoordelijk voor het indienen van het aanvraagformulier en – als dit wordt goedgekeurd – voor de implementatie van hun hele project. Zij zijn verantwoordelijk voor een zorgvuldig projectbeheer, zorgen ervoor dat de afgesproken output wordt geleverd en zien erop toe dat de vereiste audit- en controlewerkzaamheden plaatsvinden. Zij zorgen ervoor dat er verbintenissen tot stand komen tussen de projectpartners teneinde de onderlinge samenwerking in een juridisch kader te plaatsen. Uitsluitend partners die zelf zijn gevestigd in het NEW/NSR-gebied, mogen de functie van hoofdpartner vervullen. Meer in het bijzonder dient de hoofdpartner:

- te fungeren als aanspreekpunt voor het Gemeenschappelijk Technisch Secretariaat (GTS) in Lille (F),
- de subsidieovereenkomst te ondertekenen,
- de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor het financieel beheer en de EFROmiddelen,
- de voortgangsrapportages en verzoeken tot uitbetaling in te dienen.

*Subpartners*

In het INTERREG IVB NWE/NSR-programma worden subpartners eerder beschouwd als uitzondering dan als regel. Het uitgangspunt van het programma is om uitsluitend met volwaardige partners te werken. Er mag dan ook nooit gebruik worden gemaakt van subpartners om de structuur van het samenwerkingsverband te vereenvoudigen. Over het algemeen zijn subpartners kleinschalige organisaties die een specifieke deskundigheid bezitten en met een specifieke partner moeten samenwerken. Qua tijd en inhoud is hun bijdrage aan het project vaak beperkt. Hoewel subpartners als direct betrokken partij bij de projectimplementatie kunnen worden beschouwd als integraal bestanddeel van het project, maken zij geen deel uit van het formele samenwerkingsverband als beschreven in het aanvraagformulier en de subsidieovereenkomst.

Indien er subpartners bij het project betrokken zijn, dienen deze duidelijk te worden vermeld in het aanvraagformulier en de samenwerkingsovereenkomst. Het Programmasecretariaat bevestigt vervolgens schriftelijk aan de hoofdpartner de ontvangst van de lijst met subpartners. Uitsluitend de vermelde en door het Secretariaat goedgekeurde subpartners komen als subpartner in aanmerking. Er wordt ten zeerste aangeraden dat de volwaardige partner en diens subpartner een overeenkomst sluiten. Subpartners zijn gekoppeld aan één volwaardige partner en zijn juridisch verantwoordelijk voor de inhoud van hun projectbijdrage. De volwaardige partner staat garant voor hun financiële bijdrage aan het project. De volwaardige partner declareert de uitgaven van de subpartner samen met zijn eigen uitgaven. Net als volwaardige partners zijn subpartners verplicht een volledig auditspoor voor alle documenten met bewijskracht aan te houden (in tegenstelling tot externe deskundigen of adviseurs kunnen subpartners derhalve personeelskosten declareren). De eerstelijnscontroller van de volwaardige partner dient de uitgaven van de subpartner te controleren. Indien noodzakelijk, dient deze eveneens projectvisitaties uit te voeren.

#### *Zwitserse partners*

Zwitserse organisaties mogen deelnemen aan NWE/NSR-projecten, maar komen niet in aanmerking voor EFRO-subsidie. Zij kunnen ofwel subsidie krijgen van de Zwitserse bondsregering voor cofinanciering van hun bijdrage aan het projectbudget, of kunnen – in sommige gevallen – worden geacht hun hele aandeel in het projectbudget zelf bij te dragen. Alvorens de projectaanvraag in te dienen, moeten Zwitserse partners contact opnemen met hun contactpunt om de mogelijkheden van cofinanciering te bespreken. Zwitserse organisaties kunnen uitsluitend participeren als projectpartner en mogen niet fungeren als hoofdpartner van een NWE/NSR-project.

#### *Partners van buiten het NWE/NSR-gebied*

In uitzonderlijke gevallen is het mogelijk om een projectpartner van buiten het NWE/NSR-gebied te laten participeren. In die gevallen dient telkens te worden aangetoond dat het zonder de deelname van deze partner voor het samenwerkingsverband onmogelijk zou zijn om de doelstellingen te realiseren. Participatie door een partner van buiten het NWE-gebied dient derhalve duidelijke voordelen voor het project te hebben. In goed onderbouwde gevallen kunnen buiten het NWE/NSR-gebied gevestigde partners in aanmerking komen voor EFRO-subsidie.

Teneinde echter de EFRO-bijdrage aan een buiten het NWE/NSR-gebied gevestigde partner te kunnen uitbetalen, dient tussen het land waar deze partner is gevestigd en de Beheersautoriteit een overeenkomst te worden gesloten.

#### *Private partners*

Private partners mogen deelnemen aan het NWE/NSR-programma, maar uitsluitend private partners zonder winstogmerk mogen hoofdpartner worden. In dat geval dient de solvabiliteit van de hoofdpartner te worden aangetoond middels een bankgarantie<sup>1</sup> of een ander gedocumenteerd bewijs. Op deelname door private partners met winstogmerk is de mededingingswetgeving – op nationaal en EU-niveau – van toepassing. Het doel van deze wetgeving is te voorkomen dat aan een organisatie uit de private sector publieke middelen ter beschikking worden gesteld waarmee deze vervolgens een oneerlijk voordeel ten opzichte van de concurrentie behaalt.

Daarom kunnen organisaties waarbij het – wettelijk gezien – private organisaties met winstogmerk betreft, uitsluitend aan projecten in het kader van het NWE/NSR-programma deelnemen als semi-publieke partners (artikel 2 van de Algemene Verordening), indien:



- zij een publiekrechtelijk lichaam vormen,
- zij binnen het project fungeren als een organisatie zonder winstoogmerk en werken op basis van het principe van feitelijk gemaakte kosten (de regels met betrekking tot openbare aanbestedingen en publiciteit dienen te worden gevolgd),
- zij diensten of faciliteiten of intellectueel eigendom ter beschikking stellen van het algemeen belang, een en ander vrijelijk toegankelijk voor anderen als onderdeel van het project en de projectresultaten, en
- hun deelname en het ontvangen van subsidiemiddelen geen ernstige verstoring vormen van de concurrentie in de desbetreffende regio of markt.

### *Waarnemers*

Onder bepaalde voorwaarden kunnen andere lichamen organisaties de rol van waarnemer vervullen of binnen het project als adviseur optreden. Dergelijke lichamen organisaties kunnen al dan niet een financiële bijdrage leveren aan het project. De participatie van deze instanties resulteert niet in een financiële verplichting voor de hoofdpartner en dient onderling juridisch te worden geregeld. Zij worden niet als 'formele' partners beschouwd en hoeven niet als zodanig op het aanvraagformulier te worden vermeld. Hun reis- en verblijfskosten zijn subsidiabel op voorwaarde dat deze door een formele partner in het verzoek tot uitbetaling worden opgenomen. In alle gevallen dient dit duidelijk te worden vermeld in het goedgekeurde Aanvraagformulier.

### *Samenwerkingsovereenkomst*

Het is van groot belang dat er goede afspraken worden gemaakt tussen de hoofdpartner en de andere partners, aangezien de hoofdpartner de partners juridisch vertegenwoordigt en uiteindelijk verantwoordelijk is voor het beheer van het project. Dergelijke overeenkomsten vormen een belangrijke grondslag voor de succesvolle samenwerking tussen alle partners en leggen een solide basis voor het algemene en financiële beheer. Het is noodzakelijk dat de volgende elementen in die overeenkomsten worden opgenomen, alsmede alle andere zaken die op het samenwerkingsverband betrekking hebben:

- de gezamenlijke doelstellingen en verantwoordelijkheden van de partners alsmede de verplichtingen ten opzichte van elkaar,
- financiering,
- verdeling van de middelen,
- financiële aansprakelijkheid,
- duur van het project,
- geschillen en sancties,
- structuur van het algemeen en financieel beheer,
- verplichtingen met betrekking tot de rapportage en de deadlines die daarbij moeten worden aangehouden,
- werktalen.

## Bijlage 5: Lijst met afkortingen

---

EPC	Energie Prestatie Coëfficiënt
IEE	Intelligent Energy programma Europe
LP	Lead Partner
MARE	Managing Adaptive Responses to changing Flood Risk in the North Sea Region
NSR	INTERREG IV-B programma North Sea Region
NEW	INTERREG IV-B programma Noord West Europa
PP	Project Partner
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten