



WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Europa in Nederland



AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Europa in Nederland

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2007.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2007):

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter)

mw. prof. dr. L. Hancher

prof. dr. P.A.H. van Lieshout

mw. prof. dr. P.L. Meurs

prof. dr. B. Nooteboom

prof. dr. J.L.M. Pelkmans

prof. dr. ir. G.H. de Vries

prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: prof. dr. A.C. Hemerijck

Plaatsvervangend secretaris: dr. R.J. Mulder

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail info@wrr.nl

Website <http://www.wrr.nl>

Europa in Nederland

Omslagfoto: © WRR

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 978 90 5356 996 2

NUR 754 / 741

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2007

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de Minister-president
Voorzitter van de Ministerraad
De heer mr.dr. J.P. Balkenende
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2007064/wvdd/lt

doorkiesnummer
070-356 4691

Telefax
070-356 4685

onderwerp
WRR-rapport 78 'Europa in
Nederland'

Email
voorzitter@wrr.nl

Datum
30 mei 2007

Nederland is een van de landen die, nu vijftig jaar geleden, aan de wieg stond van wat we intussen kennen als de Europese Unie. In al die jaren is voortvarend gebouwd aan Europa: een indrukwekkend project dat vanuit een diep geworteld besef van onderlinge lotsverbondenheid belangrijke resultaten bereikte, zoals verzoening, vrede, een interne markt en welvaart voor steeds meer burgers. De verbreding en verdieping veranderden een aanvankelijk vooral 'diplomatieke' in een steeds meer 'politieke' Unie. In dat licht is er, zeker de afgelopen decennia, geïnvesteerd in een meer rechtstreekse legitimatie van de Europese instituties. 'Europa' is uitgegroeid tot een al even ingewikkeld als eigenstandig soort van bestuursstelsel, dat op ingewikkelde wijze is vervlochten met de nationale politiek. Die ontwikkeling was, bij nader inzien, vooral een aangelegenheid van goed ingevoerde diplomaten, specialisten, politici en belanghebbenden.

Voor de burgers van Nederland was dat project tot aan het 'neen' vooral onzichtbaar. Daar waar die zichtbaarheid er wel was, betrof dat veelal 'gevoelige' dossiers zoals de verdere uitbreiding van de interne markt, de dienstenrichtlijn, de introductie van de Euro en de onderhandelingen met Turkije. Bovendien kende het systeem 'perverse prikkels': positieve resultaten werden al snel als nationaal succes verkocht, negatieve ervaringen konden zonder tegenspraak op een anoniem Brussels conto worden geschreven.

In het onderzoek waarvan de raad in dit rapport verslag doet, is gebleken dat de afwijzing van het Grondwettelijk verdrag voor een belangrijk deel kan worden verklaard uit de omstandigheid dat we op het niveau van de nationale politieke instituties de ontlukende politisering van het Europese niveau niet adequaat hebben onderkend, noch hebben verwerkt. Dat zal moeten veranderen om een duurzame legitimering van Europa in Nederland te bewerkstelligen. De raad laat zien dat zowel nationale politici, als media en maatschappelijke organisaties daarbij een cruciale rol zullen moeten spelen. Daartoe bepleit de raad een aantal veranderingen zoals de introductie van grondwettelijke waarborgen, een grotere rol voor de Minister-President en de mogelijkheid van preferenda. Dat doet de raad in het besef dat de legitimatie van Europa vooral is gediend met politieke resultaten, en niet met zich voortslepende discussies over verdragen en instituties. Maar om die politieke resultaten te kunnen bereiken, is een aantal veranderingen hard nodig. Veranderingen die voorkomen dat discussies over Europa zich niet fataal opsluiten in discussies die louter gaan over de vraag of er 'meer' of juist 'minder Europa' moet komen. De discussies zouden moeten gaan over de vraag over welk Europa de burgers willen.

Volgens de procedure van de instellingswet ziet de raad graag de reactie van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

Prof.dr. W.B.H.J. van de Donk

De secretaris,

Prof.dr. A.C. Hemerijck

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	11
Ten geleide	19
1 Inleiding	21
1.1 Achtergrond en aanleiding van het rapport	21
1.2 De adviesaanvraag van de regering en het perspectief van de WRR	22
1.2.1 De adviesaanvraag van de regering	22
1.2.2 Het perspectief van de WRR	23
1.3 De opzet van het rapport	26
1.3.1 Doel, centrale vragen en beperkingen	26
1.3.2 Aanpak en opbouw van hoofdstukken	27
2 Diagnose	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Legitimering van de Europese besluitvorming in EU-lidstaten	31
2.2.1 Preliminare opmerkingen	31
2.2.2 Vier bronnen van legitimiteit	33
2.2.3 Democratische en rechtsstatelijke benaderingen	35
2.3 Veranderingen in de legitimering van Europees beleid	36
2.3.1 De klassieke legitimeringwijze	36
2.3.2 De klassieke legitimeringwijze onder druk	40
2.4 Veranderingen in de Nederlandse legitimering van EU-beleid	45
2.4.1 De klassieke legitimeringwijze	45
2.4.2 De klassieke legitimeringwijze onder druk	47
2.5 Conclusie	55
3 Politiek en bestuur	59
3.1 Inleiding	59
3.2 De regering	60
3.3 Het parlement	64
3.3.1 Het parlement in relatie tot de regering	64
3.3.2 Rechtstreekse verbindingen tussen het parlement en Europese instellingen	66
3.4 Politieke partijen	67
3.5 Conclusie	70
4 Waarborgen en directe burgerparticipatie	75
4.1 Inleiding	75
4.2 Waarborgen	75
4.2.1 Een nadere specificatie van waarborgen	75
4.2.2 Nederland en waarborgen	77
4.2.3 Waarborgen tussen het EU- en het nationale niveau	78

4.2.4	Waarborgen binnen Nederland	82
4.2.5	Waarborgen voor burgers	86
4.3	Directe burgerparticipatie: directe, deliberatieve en e-democratie	88
4.3.1	Inleiding	88
4.3.2	Geen referenda maar preferenda	88
4.3.3	Deliberatieve vormen van burgerparticipatie	94
4.3.4	Conclusie	96
4.4	Conclusie	98
5	Het maatschappelijk veld	101
5.1	Inleiding	101
5.2	Het maatschappelijk veld en zijn relatie met politiek, bestuur en burgers	103
5.2.1	Het maatschappelijk veld en zijn relatie met politiek en bestuur	103
5.2.2	Het maatschappelijk veld en zijn relatie met burgers	105
5.3	Betrokkenheid van het maatschappelijk veld bij EU-beleid in Nederland	105
5.3.1	De handelingslogica van het maatschappelijk veld en de effecten van sectorale verkokering	105
5.3.2	Toch nog kansen?	108
5.4	Perspectieven voor politiek en bestuur	109
5.4.1	Inleiding	109
5.4.2	Eigen belemmeringen wegnemen	109
5.4.3	Ontvankelijkheid voor initiatieven uit het maatschappelijk veld	111
5.5	Conclusie	112
6	Nieuwsmedia	117
6.1	Inleiding	117
6.2	Nieuwsmedia en hun relatie met politiek, bestuur en burgers	118
6.3	Betrokkenheid van nieuwsmedia bij EU-beleid in Nederland	119
6.3.1	Handelingslogica	119
6.3.2	Kansen	122
6.4	Perspectieven voor politiek en bestuur	123
6.4.1	Strategiefunctie bij de minister-president	123
6.4.2	Preferenda	124
6.4.3	Internet	125
6.5	Conclusie	126
7	Versterking van de legitimiteit van het Nederlandse EU-beleid: conclusies en aanbevelingen	131
7.1	Aanleiding en urgentie	131
7.1.1	Aanleiding	131
7.1.2	De urgentie van een beter gelegitimeerd EU-beleid in Nederland	132
7.2	Kiezen voor vitaal beleid	134
7.3	Betere legitimering op het niveau van het Nederlandse politieke systeem	137
7.3.1	Inleiding	137
7.3.2	Strategische regierol voor EU-beleid	137
7.3.3	Preferenda	138

7.3.4	Waarborgen	140
7.4	Betere legitimering op het niveau van EU-beleidsdossiers	142
7.4.1	Inleiding	142
7.4.2	Prioritering en behandelingsvoorbehoud	142
7.4.3	Ruimte voor de inbreng van het maatschappelijk veld	143
7.5	Tot besluit: politiek en bestuur aan zet	144
	Literatuur	147
	Bijlage	157

SAMENVATTING

De afwijzing van het Europees Grondwettelijk Verdrag door de Nederlandse bevolking in het referendum van juni 2005 was volgens velen de uitdrukking van een dieper liggend Nederlands onbehagen met de Europese integratie en van een diepe kloof tussen de burgers en het EU-beleid van de politieke en bureaucratische elites. In het licht van deze referendumuitslag heeft de regering de WRR verzocht te adviseren over manieren om de politieke en maatschappelijke verankering van het EU-beleid in Nederland te versterken. Hiertoe heeft de raad in dit rapport de volgende vragen gesteld:

1. *Is er sprake van een probleem van afnemende legitimiteit van het EU-beleid in Nederland?*
2. *Zo ja, hoe kunnen politieke en maatschappelijke legitimeringsprocessen van het EU-beleid in Nederland worden verbeterd?*

De raad heeft allereerst geanalyseerd wat de problemen met het EU-beleid in Nederland zijn en gekeken of er aanwijzingen zijn voor het bestaan van een (dieper liggend) vraagstuk van legitimiteit, ofwel aanvaardbaarheid, van het EU-beleid op de langere termijn. Die analyse is uitgevoerd aan de hand van vier bronnen van legitimiteit die de raad heeft onderscheiden op grond van zowel theoretische als empirische verkenningen. Het betreft hier resultaten van EU-beleid, vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie. Bij *resultaten* gaat het erom of de doelstellingen van het EU-beleid in Nederland helder zijn en bovenal of ze in voldoende mate gerealiseerd worden. Bij *vertegenwoordiging* staat de vraag centraal of de preferenties van de Nederlandse burgers adequaat tot uitdrukking komen in het besluitvormingsproces en *verantwoording* ziet op de vraag of er voldoende informatie, debat en ruimte is voor een afgewogen oordeel achteraf over het handelen van de beleidsverantwoordelijken. *Identificatie*, ten slotte, betreft de vraag in hoeverre Nederlandse burgers zich verbonden voelen met het Europese politieke systeem waarvan ze deel uitmaken.

Deze vier bronnen zijn ook toegepast op het ontwikkelen van oplossingen. Zowel in onderlinge samenhang als los van elkaar kunnen deze vier bronnen namelijk ook bijdragen aan een betere legitimering van het EU-beleid in Nederland. Conform de adviesaanvraag van de regering heeft de WRR in dit rapport de vraag beantwoord hoe *binnenlandse* actoren de Nederlandse burgers kunnen verbinden met het EU-beleid. Het betreft actoren uit de sfeer van politiek en het bestuur (zoals regering, parlement, politieke partijen en politieke en bestuurlijke elites) alsmede actoren uit het maatschappelijk veld en de nieuwsmedia.

Uit de analyse van de WRR blijkt dat Europese integratie lange tijd een zaak is geweest van deskundigen uit de politieke, bestuurlijke en functionele elites in Brussel en de lidstaten die meer ‘technocratisch’ dan ‘politiek’ georiënteerd waren. Daarmee zijn belangrijke resultaten verwezenlijkt, zoals op het gebied

van de interne markt, de garanties van blijvende macro-economische stabiliteit in deze grote interne markt en de opbrengsten van ruim vijftig jaar interne vrede en stabiliteit. Dankzij die prestaties én de vrij beperkte directe invloed van de integratie op het dagelijkse leven van Europese burgers bestond er stilzwijgende instemming of zelfs onverschilligheid bij burgers. Dit betekende dat de elites zich niet al te veel hoefden te bekommeren om de legitimering van het Europese beleid via de Europese en nationale politieke lijnen van vertegenwoordiging en verantwoording.

Vanaf het begin van de jaren negentig staat deze manier van legitimering echter onder toenemende druk. De snelle internationalisering, processen van aanhoudende verbreding, verdieping en uitbreiding van de EU en de opkomst van constitutionele debatten hebben bijgedragen aan een toenemende politisering van Europese vraagstukken. Niet alleen is daardoor de gezamenlijke EU-besluitvorming controversiëler geworden, ze trekt ook de aandacht van meer en vaak mondiger burgers en maatschappelijke groeperingen met uiteenlopende standpunten en visies. Zij maken zich bijvoorbeeld zorgen over de toekomst van de verzorgingsstaat, de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de gevolgen van de invoering van de euro, het democratisch tekort en de nationale identiteit in het snel veranderende Europa. Het zijn alle vraagstukken die zich steeds minder gemakkelijk laten vertalen in het traditionele, technocratische Europa-repertoire van politici.

De tekortkomingen van de traditionele wijze van legitimering via beleidsresultaten komen vooral in Nederland hard aan. Ten eerste zijn deze tekortkomingen in Nederland – zeker in vergelijking met EU-lidstaten die al eerder referenda en grote debatten over Europa hebben gehouden – relatief laat, maar daardoor wel des te heviger (en bovendien in de naweeën van de Fortuyn-revolte) blootgelegd. Ten tweede zijn in Nederland de politiek, het bestuur en het maatschappelijk veld – vaak meer dan in andere landen – ‘gevangen’ in technocratische mechanismen van inbedding en afstemming, waardoor de nieuwsmedia ook niet geactiveerd worden. Ideologische en constitutionele debatten over de aard en richting van de Europese samenwerking of politiek-inhoudelijke meningsverschillen over specifieke beleidsonderwerpen zijn nagenoeg afwezig. Daardoor krijgt het intern en ambtelijk coördineren van Europees beleid meer aandacht dan het bereiken en betrekken van burgers bij politiek gedefinieerde beleidskeuzes. In dit vacuüm bestaan noodzaak, noch prikkels voor politiek en bestuur om actief bij te dragen aan een politieke legitimering van het EU-beleid. Sterker nog: er is veeleer sprake van *perverse prikkels*: politici worden gemakkelijk verleid tot het claimen van Europese politieke successen als zuiver eigen verdiensten, terwijl politieke problemen juist aan ‘Brussel’ worden geweten. In de derde plaats hebben Nederlandse politici en beleidsmakers legitimering van EU-beleid tot nu toe eerst en vooral gezien als een *Europese* opdracht. Een sterke Europese Commissie, een volwaardige rol voor het Europese Parlement en transparante besluitvorming binnen de Raad van Ministers zijn in deze visie belangrijke elementen. Aan het belang hiervan wil de raad zeker niet afdoen, maar de

daaruit voortvloeiende eenzijdige gerichtheid op het Europese niveau leidt er wel toe dat de rol van *nationale* actoren bij de legitimering van EU-beleid wordt verwaarloosd.

Die verwaarlozing kan het Nederlandse ‘neen’ voor een belangrijk deel verklaren. Voor Nederlandse burgers waren de resultaten die te danken zijn aan Europees beleid onzichtbaar, ze voelden zich onvoldoende vertegenwoordigd en hadden grote twijfels over de manier waarop Europa zich verantwoordde over beleidskeuzes. Er was weliswaar jarenlang sprake van diffuse steun voor Europese samenwerking, maar dit had geen heuse identificatie met de Europese Unie tot gevolg. Soms leek het erop dat, wanneer ‘Europa’ een bepaald beleid wilde voeren, vooral de Europese Unie zelf ter discussie werd gesteld. In het oog springende dossiers als de uitbreiding van de EU en de invoering van de euro droegen aan het al genoemde onbehagen bij.

Al met al is een groeiende behoefte ontstaan aan legitimering via aanvullende processen van vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie. Er moet echter ook op nieuwe manieren gewerkt worden aan de legitimering van de beleidsresultaten van de EU. EU-beleid is zo divers geworden dat het niet meer valt te vatten onder een enkel thema of project dat bovendien weinig omstreden is (zoals in het verleden vrede/veiligheid en de interne markt architectonische punten waren). Wel zien burgers belangrijke en complexe maatschappelijke problemen waarvan zij zich afvragen of de EU in staat zal zijn die op te lossen.

De WRR constateert dat een actieve bijdrage van nationale politici en beleidsmakers essentieel is voor de toekomstige legitimiteit van het EU-beleid. Zij zullen het voortouw moeten nemen om belangrijke Europese vraagstukken en thema’s te identificeren en *keuzes* te maken in de concrete doelen die ze willen nastreven. Bovendien zullen ze deze keuzes veel explicieter moeten uitdragen en hierover verantwoording afleggen ten overstaan van het parlement, politieke partijen, maatschappelijke organisaties en de nieuwsmedia. Alleen dan zullen Nederlandse burgers in de toekomst nieuw EU-beleid als legitiem aanvaarden. Het is ook de (vooralsnog) enige manier om voor de identificatie van Nederlandse burgers met de EU een basis te leggen.

De legitimerende rol van nationale politici en bestuurders moet dus krachtig versterkt worden. In het rapport worden voorstellen gedaan om daarvoor gunstige randvoorwaarden te ontwikkelen. Daarbij gelden twee belangrijke aandachtspunten. In de eerste plaats richten de voorstellen zich erop om de legitimering van EU-beleid tot een regulier en integraal onderdeel van de werkzaamheden te maken van de diverse actoren. In de tweede plaats strekken de voorstellen ertoe om in het publieke debat voorbij de ‘zwart-wit’-tegenstellingen te komen (‘meer’ versus ‘minder’ Europa; ‘Nederlands’ belang versus ‘Europees’ belang), omdat de legitimering van EU-beleid vaak andere keuzes vereist.

Binnen de sfeer van politiek en bestuur is in de eerste plaats gewenst dat de kabinetsinzet op Europees niveau minder wordt gestuurd door de interne 'logica' van beleidsdossiers en minder aanholt achter de Europese ontwikkelingen. Het gaat juist om een sterkere prioriteitstelling van Europese thema's én een stevigere en meer anticiperende politieke regie. Van de regering wordt verwacht dat ze de voor de Nederlandse politiek cruciale Europese vraagstukken tijdig weet te onderscheiden, te wegen en van een stellingname te voorzien. Daarvoor is een duidelijke toebedeling van politieke eindverantwoordelijkheden nodig. Het primaat van de minister-president is daarin een belangrijk element. Ook politieke partijen en het Nederlandse parlement kunnen worden versterkt in hun legitimerende rol. Ook voor deze actoren is politieke prioritering van belang. Om de rol van het parlement meer gewicht te geven verdient het aanbeveling de parlementaire werkzaamheden met betrekking tot de als prioritair aangeduide voorstellen voor EU-beleid te koppelen aan een behandelingsvoorbewind naar Brits model.

Verder kunnen nieuwe typen waarborgen een waardevolle bijdrage leveren aan de legitimering van EU-beleid. In dit verband pleit de WRR ervoor een tweetal waarborgen op te nemen in de Nederlandse Grondwet: een duidelijke maar *algemene* formulering van de waarden en inhoudelijke hoofddoelstellingen die Nederland met het EU-lidmaatschap beoogt na te streven en een expliciete opdracht om binnen de EU de eigenheid en hier bijhorende handelingsautonomie van Nederland te garanderen. Het opnemen van zulke waarborgen in de Grondwet vereist een fundamenteel politiek debat over de gewenste aard en richting van de EU en de rol van Nederland daarin. In het verlengde daarvan beveelt de WRR aan dergelijke waarborgen te onderwerpen aan constitutionele toetsing om zo een extra waarborg jegens burgers te bieden. Dat biedt een aanvullende verantwoordingsmogelijkheid.

Om van de legitimering van EU-beleid een publieke aangelegenheid te maken is er geen krachtiger instrument dan een volksraadpleging. Er zijn echter ook grote nadelen aan verbonden. Die kunnen deels wel door gewenning bij politiek en publiek verzacht worden, maar zullen voor een belangrijker deel toch moeten worden voorkomen door het stellen van strikte randvoorwaarden. Een volksraadpleging in de vorm van een *preferendum* (waarbij meerdere inhoudelijke beleidsalternatieven worden voorgelegd) in een voldoende vroeg stadium van het besluitvormingsproces biedt de beste perspectieven.

Het is niet realistisch om van maatschappelijke organisaties en nieuwsmedia een zelfstandige en directe bijdrage te verwachten aan de legitimering van EU-beleid. Politiek en bestuur behoren volgens de WRR daarom een cruciale voortrekkersrol te vervullen in het activeren van deze actoren. Pas als politici en beleidsmakers die rol op zich nemen, zullen de nieuwsmedia en het maatschappelijk veld in beweging komen. En alleen dan kan ook het gewenste vliegwieleffect ontstaan, opdat zowel de nieuwsmedia en maatschappelijke organisaties steeds beter kunnen gaan functioneren als legitimerende schakels tussen politiek en bestuur en burgers, zodat het EU-beleid hechter verankerd raakt in de Nederlandse samen-

leving. Dat betekent wel dat politici en beleidsmakers, beter dan nu het geval is, moeten aansluiten op de eigen doelstellingen en werkwijze van de nieuwsmedia en die van het maatschappelijk veld.

Toekomstbestendigheid van het Nederlandse EU-beleid vereist vooral dat Nederland klaar is om inhoudelijke uitdagingen op te pakken. De voorstellen in dit rapport bieden daarvoor een palet aan instrumenten waaruit politiek en bestuur kunnen putten. Sommige hiervan kunnen al op betrekkelijk korte termijn worden gerealiseerd. Andere voorstellen, zoals het invoeren van preferenda en het opnemen van constitutionele waarborgen, zijn ingrijpender van aard en vragen om uitvoerige politieke afweging en debat, mede in het licht van eventuele hervormingen op EU-niveau. Welke combinatie ook gekozen wordt en welke (aanvullende) bronnen van legitimiteit ook aangeboord worden, simpele remedies en ‘quick fixes’ zijn niet voorhanden. De dynamiek van de Europese integratie én de maatschappelijke en politieke veranderingen in Nederland vergen blijvende aandacht voor Europese en nationale processen van democratische en rechtsstatelijke legitimering.

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased from 10.5 million to 13.5 million, and the number of people in the public sector who are employed in health care has increased from 2.5 million to 3.5 million (Department of Health 2000).

There are a number of reasons for this increase in the number of people employed in the public sector. One of the main reasons is the increasing demand for health care services. The population of the UK is ageing, and there is a growing number of people with chronic conditions who require long-term care. This has led to an increase in the number of people employed in health care, particularly in the public sector.

Another reason for the increase in the number of people employed in the public sector is the increasing demand for social care services. The population of the UK is ageing, and there is a growing number of people who are unable to care for themselves. This has led to an increase in the number of people employed in social care, particularly in the public sector.

There are a number of challenges facing the public sector in the UK. One of the main challenges is the increasing demand for health care services. The population of the UK is ageing, and there is a growing number of people with chronic conditions who require long-term care. This has led to an increase in the number of people employed in health care, particularly in the public sector.

Another challenge facing the public sector is the increasing demand for social care services. The population of the UK is ageing, and there is a growing number of people who are unable to care for themselves. This has led to an increase in the number of people employed in social care, particularly in the public sector.

There are a number of ways in which the public sector can meet these challenges. One way is to increase the number of people employed in the public sector. This can be done by recruiting more people to the public sector and by providing training and development opportunities for existing staff.

Another way is to improve the efficiency of the public sector. This can be done by reducing waste and by improving the quality of services. This can be done by implementing new technologies and by providing training and development opportunities for existing staff.

There are a number of ways in which the public sector can meet these challenges. One way is to increase the number of people employed in the public sector. This can be done by recruiting more people to the public sector and by providing training and development opportunities for existing staff.

Another way is to improve the efficiency of the public sector. This can be done by reducing waste and by improving the quality of services. This can be done by implementing new technologies and by providing training and development opportunities for existing staff.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Deze bestond uit de raadsleden mw. prof. L. Hancher, prof. J. Pelkmans, prof. W.B.H.J. van de Donk en de stafmedewerkers mw. dr. W. Asbeek Brusse, mr. dr. A. van den Brink (projectcoördinator), dr. B.J.J. Crum, mw. dr. M. van Keulen en mw. drs. M. Sie Dhian Ho. Als projectgroep-assistenten werkten mee: mw. drs. G.A.T.M. Arts, mw. S.L. Hollander MSc en S.T. van Kessel MSc. Tevens waren T. Boersma en mw. K. Groeneveld gedurende enkele maanden als stagiaire verbonden aan het project.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op studies die op verzoek van de WRR zijn verricht en op de website van de WRR (www.wrr.nl) zijn te raadplegen. Het betreft drie typen studies: naar perspectieven, actoren en dossiers.

Perspectief papers

- Apeldoorn, B. van (2007) *The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making*, WRR webpublicatie nr. 15.
- Hancher, L. en A. van den Brink (2007) *Europe in law, law in Europe*, WRR webpublicatie nr. 16.
- Pels, D. (2007) *Faces of Europe. Searching for leadership in a new political style*, WRR webpublicatie nr. 17.
- Prast, H. (2007) *The psychology and economics of attitudes in the Netherlands*, WRR webpublicatie nr. 18.
- Thomassen, J. (2007) *Citizens and the legitimacy of the European Union*, WRR webpublicatie nr. 19.
- Vreese, C.H. de (2007) *No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe*, WRR webpublicatie nr. 20.

Actor papers

- Arts, G.A.T.M. (2007) *Actor paper subnational governments; Their role in bridging the gap between the EU and its citizens*, WRR webpublicatie nr. 21.
- Berg, E. van den, en T. Brandsen (2007) *The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels?*, WRR webpublicatie nr. 22.
- Kiiver, P. (2007) *Europe in parliament: Towards targeted politicization*, WRR webpublicatie nr. 23.
- Pellikaan, H., H. Vollaard en S. Otjes (2007) *Europe in the Netherlands: political parties*, WRR webpublicatie nr. 24.

Dossier papers

- Crum, B. (2007a) *The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?*, WRR webpublicatie nr. 25.
- Engelen, E.R. (2007) *How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?*, WRR webpublicatie nr. 26.

- Hancher, L. en T. Boersma (2007) *Connection, Consumer, Citizen: Liberalising the European Union gas market*, WRR webpublicatie nr. 27.
- Heijer, M. den (2007) *Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification*, WRR webpublicatie nr. 28.
- Hollander, S. (2007) *The Accession of Turkey to the European Union: the political decision-making process on Turkey in the Netherlands*, WRR webpublicatie nr. 29.
- Keulen, M. van (2007) *The Habitats Directive: A case of contested Europeanization*, WRR webpublicatie nr. 30.
- Pelkmans, J. en S. van Kessel (2007) *Encapsulating services in the ‘polder’: Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics*, WRR webpublicatie nr. 31.
- Veen, E.-B. van (2007) *Zorgen over de grens*, WRR Webpublicatie nr. 32.

Het Rapport aan de Regering valt onder verantwoordelijkheid van de raad. Voor de verkenningen en webpublicaties zijn de genoemde auteurs verantwoordelijk.

Bij de voorbereiding van dit rapport heeft de raad daarnaast gebruik gemaakt van adviezen en informatie van: dr. J.C.M. Beyers (RUL), prof. dr. G. T. Davies (VU), prof. dr. R.A. Koole (RUL), H. Laroës (NOS), prof. K.A. Nikolaidis (St. Antony’s college, University of Oxford, Verenigd Koninkrijk), prof. mr. A. Prechal (UU), Prof. dr. J.Q.Th. Rood (Instituut Clingendael), dr. W.L. Tiemeijer (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en drs. C. Wennekers (SCP).

Op 21 maart 2006 vond een bijeenkomst plaats van leden van de projectgroep met ‘Jong Nederlands talent in Brussel’. Deelnemers waren ZKH prins Constantijn van Oranje-Nassau, R. Boogert (Europese Commissie, DG Mededinging), M. Canoy (Europese Commissie, Bureau of European Policy Advisers), S. Everts (Secretariaat-Generaal van de Raad van de EU), C. Kann (Unilever), M. van der Klaauw (voorheen Fortis Bank Brussel), G.J. Koopman (Europese Commissie, DG Ondernemingen en Industrie), E. Mastenbroek (Europees Parlement, fractie PES/PvdA) en F. Roscam Abbing (Europese Commissie, kabinet vice-president Frattini).

De raad is alle genoemden erkentelijk voor hun bijdrage.

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING VAN HET RAPPORT

Op 1 juni 2005 stemde de Nederlandse bevolking met een overtuigende meerderheid van bijna 62 procent tegen de ratificatie van het Europese Grondwettelijk Verdrag, kort nadat de Franse bevolking dit Verdrag al eerder had verworpen. Deze uitslag mocht op zichzelf genomen al opvallend worden genoemd, maar de discrepantie in opvattingen tussen de kiezers enerzijds en de regering en de overgrote meerderheid in het parlement anderzijds was des te verrassender. Terwijl 85 procent van de Tweede-Kamerleden zich schaarden achter het Grondwettelijk Verdrag, bleek slechts 38,5 procent van de opgekomen kiezers hetzelfde te doen (Voerman 2005: 44). Hoe had dit kunnen gebeuren?

Bijna anderhalf jaar na het referendum, op 22 november 2006, vonden verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats. In de aanloop er naar toe speelden de politieke partijen een opmerkelijke rol. Kort na de hectische en rommelige referendum-campagne waren het vooral de gevestigde partijen die uit alle macht de eigen achterban duidelijk wilden maken dat ze wel degelijk een visie hadden op 'Europa'. Vrijwel allemaal presenteerden ze een eigen Europa-notitie. Het debat over Europa leek zo eindelijk, zij het rijkelijk laat, het centrum van de Nederlandse politieke arena te bereiken. Niets bleek echter minder waar. De na het referendum aangekondigde Brede Maatschappelijke Discussie (later het Nationaal Europa Debat genoemd) werd afgeblazen toen het parlement (dat eerder wel een referendum over het Verdrag had afgedwongen) zijn steun hiervoor introk. Tijdens de verkiezingscampagne besloten de meeste politici het onderwerp Europa zelfs angstvallig te mijden (Van Grinsven, Van Keulen en Rood 2006). Bij de grotere politieke partijen leken verlegenheid en onbehagen opnieuw te hebben toegeslagen.

Aanvankelijk interpreteerden politieke commentatoren het 'nee' tegen het Grondwettelijk Verdrag vooral als een uiting van een veel algemenere onvrede over de 'zelfingenomen' politieke elites, die zich sinds de 'Fortuyn-revolte' van 2002 van de Nederlandse kiezers had meester gemaakt (Van Renselaar 2007). Er zijn inderdaad voldoende aanwijzingen voor deze politieke onvrede in Nederland. Echter, politicologisch onderzoek heeft intussen aangetoond dat deze onvrede niet alleen in Nederland (en Frankrijk) heerst, maar zich ook in andere gevestigde democratieën heeft genesteld. Ook elders is sprake van een gebrek aan vertrouwen in politici, politieke partijen en politieke elites (Mair 2006: 6; Bovens 2006b; zie ook European Values Studies: Atlas of European Values 2005). Bovendien heeft recent onderzoek uitgewezen dat de Nederlandse kiezers zich in het referendum wel degelijk ook hebben uitgesproken over de EU zélf en de grondslagen van het EU-beleid in Nederland (Aarts en Van der Kolk 2005).

1.2 DE ADVIESAANVRAAG VAN DE REGERING EN HET PERSPECTIEF VAN DE WRR

1.2.1 DE ADVIESAANVRAAG VAN DE REGERING

Naar aanleiding van de referendumuitslag heeft de regering de WRR verzocht een advies uit te brengen over de vraag hoe het democratische mandaat voor en de maatschappelijke verankering van het Nederlandse EU-beleid kan worden versterkt.¹ Verschillende nationale adviesorganen zijn de raad al voorgegaan met reflecties op de plaats van de EU in het nationale bestuur, de politiek en de samenleving.² In het bijzonder hebben deze organen geadviseerd over de relevante institutionele aspecten. Zo heeft laatstelijk de Nationale Conventie suggesties gedaan om de samenwerking op Europese thema's tussen regering en parlement te stroomlijnen (Nationale Conventie 2006). Weer andere organen wijzen erop dat dergelijke maatregelen op zich waarschijnlijk niet voldoende zijn voor het creëren van *maatschappelijke* betrokkenheid. De Raad van State bijvoorbeeld heeft in zijn advies de aandacht gevestigd op de positie van burgers (Raad van State 2005). Ook de regering vraagt hiervoor de aandacht in haar adviesaanvraag. Het kabinet heeft de raad twee specifieke vragen gesteld:

1. "... of en hoe – door middel van betere inbedding van de Europese besluitvorming in het Nederlandse politieke proces – het politieker maken van Europese vraagstukken kan bijdragen aan het overbruggen van de gebleken kloof tussen burgers en Europa?
2. Hoe kan de maatschappelijke verankering van Europa in Nederland worden bevorderd" (minister-president 2006)?

Bij de beantwoording van de eerste vraag verzoekt de regering het proces van politisering vanuit meerdere dimensies te belichten. Het gaat daarbij onder andere om de relatie van politisering met het vergroten van het draagvlak en met de onderlinge verhoudingen tussen regering, parlement en kiezer. Ook kunnen in de beantwoording inzichten en ervaringen van andere EU-lidstaten worden betrokken.

Ter beantwoording van de tweede vraag verzoekt de regering onder meer om inzicht in "de structurele en culturele variabelen (en constanten) die relevant zijn voor deze verankering en de mate waarin deze variabelen voor beïnvloeding vatbaar zijn. Het kabinet wil weten in welke mate en op welke wijze verschillende actoren in Nederland hun 'Europese rol' kunnen versterken en hoe zij de maatschappelijke betrokkenheid bij Europa kunnen vergroten. Naast het maatschappelijk middenveld betreft dit de nieuwsmedia, het bedrijfsleven en andere relevante actoren als de onderwijsinstellingen" (minister-president 2006).

Aan deze vragen van de regering liggen twee veronderstellingen ten grondslag. De eerste betreft het bestaan van een onwenselijk grote afstand – een kloof – tussen Nederlandse burgers en de EU, welke overbrugd dient te worden. De rege-

ring koppelt hieraan de vraag of en hoe het ‘politieker maken’ of politiseren van Europese vraagstukken een geschikt middel is ter overbrugging van deze kloof. De tweede veronderstelling is dat de ‘maatschappelijke verankering’ van Europa in Nederland dient te worden bevorderd. De WRR geeft in het hierna volgende eerst zijn visie op beide veronderstellingen en op het vraagstuk van politisering als een van de mogelijke remedies voor de kloof.

1.2.2 HET PERSPECTIEF VAN DE WRR

De kloof

Wat de eerste veronderstelling betreft, deelt de WRR de constatering van de regering in de adviesaanvraag dat er een afstand bestaat tussen Nederlandse burgers en Europa, althans voor zover Europa staat voor *het EU-beleid van de politieke en bureaucratische elites*. De WRR zal de mogelijke consequenties hiervan nader onderzoeken in dit rapport. Het is namelijk ook denkbaar dat deze afstand – mede dankzij de discussies rondom het referendum – kleiner is geworden, als zodanig niet problematisch is, of slechts een symptoom is van dieper liggende problemen. In de aanloop naar het referendum was de EU immers voor het eerst in de geschiedenis onderwerp van discussie bij de kapper, in de kroeg, in de krant en op de publieke én commerciële televisiezenders. Nog nooit maakten zoveel Nederlanders voor een Europees politiek thema de gang naar de stembus. Nu kan men natuurlijk tegenwerpen dat hiervoor nooit eerder de kans bestond en het hier om momentopnamen gaat die niets afdoen aan de structureel afkalvende steun onder Nederlandse burgers voor de EU. Echter, de onverwachte opleving van het Europa-debat noopt in ieder geval tot voorzichtigheid met het ‘kloofpessimisme’ (Vollaard en Boer 2006: 200).

Meer algemeen zijn er redenen om de metafoor van de kloof te mijden in het onderzoek naar de relatie tussen politisering en het draagvlak voor de EU in Nederland. Ten eerste kan een kloof wijzen op structurele verwijdering van de politieke elites en de bevolking, maar ook op een verwijdering tussen beide op één specifiek thema, bijvoorbeeld de uitbreiding of de euro. De hoge opkomst bij het referendum laat zien dat beide mogelijkheden zich ook tegelijkertijd voor kunnen doen. De kloofmetafoor biedt echter niet het inzicht in de onderliggende mechanismen van dit politieke proces dat nodig is om eventuele (toekomstige) problemen te kunnen adresseren. Ten tweede hoeft een afstand tussen burgers en (Brusselse) Europapolitiek op zichzelf niet alarmerend te zijn. Gepaste afstand kan zelfs gezond zijn voor het probleemoplossende vermogen van de politiek en het kritische oordeel van burgers (Tiemeijer 2006: 172; Pels 2007). Gevaarlijk wordt het pas als deze afstand ertoe leidt dat het politieke debat rondom Europa in Nederland weer lange tijd stilvalt of als de keuzes van Nederlandse politici voortdurend en systematisch afwijken van die van de meerderheid van de Nederlandse bevolking. Burgers kunnen dan het vertrouwen verliezen in de (Nederlandse) EU-politiek, zich weinig meer gelegen laten liggen aan de genomen Europese besluiten en wetten en daarmee op den duur de effectiviteit en slagkracht van de Europese politiek structureel ondermijnen (Prast 2007). Zo kan er een

neerwaartse spiraal van afnemende politieke steun ontstaan die uiteindelijk de legitimiteit of aanvaardbaarheid van zowel de Europese als de Nederlandse politiek aantast, aangezien beide onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

Legitimiteit en legitimering

Het onderzoek in dit rapport is daarom niet zozeer gericht op de afstand of kloof tussen Nederlandse burgers en Europa, maar op de legitimering en – als uitkomst hiervan – de legitimiteit van de Europese besluitvorming in het Nederlandse politieke proces. Via inductie (op basis van empirische achtergrondstudies van een aantal beleidsdossiers en van specifieke beleidsactoren)³ en deductie (op basis van inzichten uit de democratische en rechtstheoretische literatuur uit de politicologie en de rechtswetenschap) is het rapport vier ‘bronnen’ of dimensies van legitimiteit op het spoor gekomen: *resultaten*, *vertegenwoordiging*, *verantwoording* en *identificatie* (zie ook hieronder). Deze invalshoek biedt volgens de raad een verfijnd instrument voor de diagnose én de remedies van het Nederlandse EU-beleid.

Toch zijn ook hier twee waarschuwingen op zijn plaats. Ten eerste is legitimiteit als begrip tamelijk ongrijpbaar. Net als bijvoorbeeld ‘vertrouwen’ is het niet gemakkelijk te meten, is het niet afdwingbaar en verwijst het in de context van beleid en politiek naar de uitkomst van een (continu) proces. Legitimiteit wordt, net als vertrouwen, door burgers veelal impliciet geschonken; zodra legitimiteit expliciet ter discussie staat of onderwerp wordt van een gerichte inspanning, is er feitelijk al een probleem. De WRR onderscheidt in dit rapport *legitimering* van *legitimiteit*. De eerste term verwijst naar het streven naar legitimiteit (een proces), de tweede term naar de uitkomst van dit streven.

Ten tweede hangt de manier waarop mensen oordelen over de legitimiteit van de EU-besluitvorming nauw samen met de wijze waarop ze de EU zien en wat ze ervan verwachten (WRR 2003). Wie de EU – min of meer analoog aan het ontstaan van moderne nationale staten – beschouwt als een volwaardig Europees politiek systeem in wording, velt een ander oordeel over de legitimiteit van Europese besluiten dan degene die de EU beschouwt als een internationale organisatie als vele andere. Het is daarom zinvol dat de WRR hier zijn visie op de EU alvast kort expliciteert (WRR 2001; WRR 2003). De raad beschouwt de EU als een meervoudig politiek systeem dat werkzaam is op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het systeem kenmerkt zich door een combinatie van min of meer unieke (meng)vormen van hiërarchische, communautaire en intergouvernementele bestuursvormen, naast bestuur in horizontale, veelal flexibele netwerken met wisselende coalities van belanghebbenden (zoals tussen nationale actoren en NGO’s en/of tussen supra-, sub- en nationale actoren) (Marks, Hooghe en Blank 1996; Tatenhove 2003).

De formele legitimering van dit stelsel verloopt via directe en indirecte kanalen. Het directe kanaal verbindt burgers als *Europese burgers* met de EU en haar supranationale instellingen, onder meer via rechtstreekse verkiezingen voor het Euro-

pese Parlement. Het indirecte kanaal verbindt burgers als *nationale burgers* met de EU, via de tussenkomst van gekozen nationale politici en het bestuur. Politiek en bestuur hebben dus een scharnier- of *schakelfunctie* tussen burgers en EU-beleid (WRR 2003; Raad van State 2005) en geven mede vorm aan het democratische mandaat voor het EU-beleid in Nederland. Nationale politici en bestuurders vervullen hun schakelfunctie bovendien in toenemende mate in samenhang met actoren uit het maatschappelijk veld en de nieuwsmedia. In aansluiting op de adviesaanvraag zal dit rapport daarom expliciet aandacht besteden aan de wijze waarop actoren in het Nederlandse maatschappelijk veld en de nieuwsmedia (kunnen) fungeren als activerende schakels tussen burgers en Europa. Hiermee is overigens niet gezegd dat de directe legitimering van EU-beleid buiten deze nationale actoren om, niet minstens zo belangrijk is. Commerciële mediaconcerns, bijvoorbeeld, concurreren in toenemende mate op een internationaal en Europees speelveld. Net als de regering is de raad echter van mening dat belangrijke veranderingen in de afgelopen decennia op Europees en nationaal niveau, nopen tot het opnieuw doordenken van deze indirecte, nationale weg.

Politisering

De regering stelt voorts de vraag of het ‘politieker maken van Europese vraagstukken’ (ofwel: politiseren) bijdraagt aan het dichten van de vermeende kloof. Politisering duidt in dit rapport op een proces waarin het besluitvormingsproces van de EU controversiëler wordt en mede hierdoor het aantal belanghebbenden en belangstellenden bij de besluitvorming toeneemt (Hooghe en Marks 2005b: 6). Dit proces veronderstelt dat er relevante politieke actoren zijn die contrasterende visies op Europese vraagstukken hebben en deze tot uitdrukking brengen en uitdragen.

De raad plaatst vier kanttekeningen bij deze tweede vraag van de regering. Ten eerste is er reeds geruime tijd sprake van politisering op gevoelige deelterreinen van Europees beleid (zoals de EMU, de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa en asiel- en immigratie (WRR 2003)). Uit de theoretische en empirische analyses die ten behoeve van dit rapport zijn vervaardigd, blijkt echter ook dat de politisering in Nederland is achtergebleven bij andere EU-lidstaten en nog onvoldoende haar weg vindt in de wijze waarop het Nederlandse politieke en bestuurlijke systeem functioneert. De urgentie van dit probleem wordt alleen nog maar groter doordat het aantal gevoelige politieke thema’s toeneemt (bijvoorbeeld de dienstenrichtlijn, de kandidatuur van Turkije, het Grondwettelijk Verdrag). Politisering is op een aantal Europese thema’s dus al werkelijkheid geworden. Ten tweede garandeert politisering op zichzelf nog geen maatschappelijke betrokkenheid. Burgers hoeven zich immers niet aangesproken te voelen door debat en visies van politieke actoren. Ten derde kunnen door politisering tegenstellingen aan het licht komen die het alleen maar moeilijker maken om tot een samenhangende Nederlandse inbreng in het EU-besluitvormingsproces of tot een bijstelling van de Nederlandse beleidslijn te komen. Ten slotte kan politisering ook tot frustraties leiden wanneer blijkt dat Nederlandse standpunten in een EU van 27 lidstaten weinig kans maken. Kortom, in plaats van politisering a priori te zien

als mogelijk instrument om de kloof tussen burgers en Europees beleid te overbruggen, beschouwt de WRR politisering als een feitelijk proces dat voortvloeit uit de voortgaande integratie op politiek gevoelige (beleids)terreinen. De raad verkent welke middelen in de Nederlandse context beschikbaar zijn om een voor het legitimeringsproces productief onderling contact op gang te brengen tussen politieke actoren, burgers en maatschappelijke groeperingen.

1.3 DE OPZET VAN HET RAPPORT

1.3.1 DOEL, CENTRALE VRAGEN EN BEPERKINGEN

Met dit rapport beoogt de raad te verkennen op welke manieren de Nederlandse politiek en het bestuur een toekomstbestendig, maatschappelijk relevant en gelegitimeerd EU-beleid kunnen ontwikkelen in het licht van de toenemende politisering van Europese vraagstukken. De raad begint met een beknopte diagnose van de problemen rondom het Nederlandse EU-beleid. Vervolgens formuleert de raad voorstellen die de legitimiteit van EU-beleid in Nederland kunnen versterken. Dit resulteert in de volgende centrale vragen:

1. *Is er sprake van een probleem van afnemende legitimiteit van het EU-beleid in Nederland?*
2. *Zo ja, hoe kunnen politieke en maatschappelijke legitimeringsprocessen van het EU-beleid in Nederland worden verbeterd?*

Het aangrijppingspunt voor het verbeteren van deze legitimeringsprocessen ligt in de Nederlandse context, bij de binnenlandse schakels die Nederlandse burgers kunnen verbinden met EU-beleid. Nog twee – prealabele – opmerkingen zijn hier van belang. Ten eerste gaat het de raad niet om remedies die ertoe bijdragen dat burgers het bestaande EU-beleid van de Nederlandse regering zullen accepteren, maar om remedies die de legitimiteit van dat beleid versterken. Anders gezegd: een versterkte legitimering kan ook tot gevolg hebben dat de regering zich genoodzaakt ziet de inhoud en koers van het Nederlandse EU-beleid aan te passen, bijvoorbeeld als gevolg van een grotere inbreng van burgers of maatschappelijke organisaties. Ten tweede realiseert de raad zich dat aanpassingen binnen de Nederlandse context, hoe wenselijk ook, waarschijnlijk niet afdoende zijn om het democratische gehalte van EU-besluitvorming te vergroten. Dit laatste vergt ook prikkels en hervormingen op het niveau van Europese instellingen en procedures, zoals betere coördinatie van daadwerkelijke Europese (transnationale) politieke partijstandpunten in het Europese Parlement, meer transparante stemmingen en beraadslagingen van de Raad, een opener strijd om het voorzitterschap van de Europese Commissie en een meer daadkrachtige controle van het Europese Parlement op het functioneren van de Europese Commissie.⁴ De WRR beperkt zich in dit gevraagde advies echter tot voorstellen voor aanpassingen in de Nederlandse context.

1.3.2 AANPAK EN OPBOUW VAN DE HOOFDSTUKKEN

Actoren uit de nationale politiek en het bestuur (regering, parlement, politieke partijen en politieke elites) vormen de meest natuurlijke schakels naar en van burgers. Vandaar dat veel voorstellen ter versterking van de legitimiteit van het EU-beleid in Nederland zich op deze actoren richten. Echter, juist op het terrein van het EU-beleid lijkt een *perverse prikkelstructuur* te bestaan die politici en bestuurders ontmoedigt de gewenste schakelfunctie daadwerkelijk te vervullen. De meerlagige structuur van de EU versterkt bijvoorbeeld de neiging van politici en bestuurders om de voordelen van Europese samenwerking te claimen als eigen verdiensten en geen verantwoording af te leggen over eventuele nadelen en/of deze af te schuiven op de rekening van 'Brussel'. Remedies gericht op het functioneren van politiek en bestuur zullen dan ook primair moeten worden beoordeeld op hun bijdrage aan het doorbreken van dergelijke *perverse prikkels*.

Ten tweede kan de aandacht niet beperkt blijven tot het politiek-bestuurlijke systeem in enge zin. Ook in de sfeer van het maatschappelijk veld en de nieuwsmedia zal naar remedies moeten worden gezocht. Ook hier is sprake van specifieke belemmeringen en beperkingen van het potentieel die voortvloeien uit de eigen 'handelingslogica' van beide sferen. Door het onderlinge contact tussen de politiek en het bestuur, maatschappelijk veld en nieuwsmedia te prikkelen kunnen hardnekkige belemmeringen eventueel worden doorbroken of gecom-penseerd. Ter illustratie: het instellen van een prioriteringscommissie voor EU-beleid in het parlement prikkelt politici tot debat over politiek gevoelige EU-thema's. De nieuwsmedia kunnen dan weer bijdragen door in een belangrijke voorwaarde voor directe burgerbetrokkenheid, namelijk kennis, te voorzien. Zo kunnen, doordat de verschillende schakels in onderling verband functioneren, gunstige randvoorwaarden worden gecreëerd voor sterkere legitimeringsprocessen. De raad formuleert zijn voorstellen dus vanuit het besef van de al genoemde *perverse prikkelstructuur* én daarbij de onvermijdelijke interactie tussen deze verschillende maatschappelijke deelsferen.

Gezien de brede opzet van het onderzoek hanteert de raad in dit rapport, naast inzichten uit de politicologie en het recht, tevens inzichten uit de communicatiewetenschappen en de sociale en economische psychologie. In opdracht van de raad zijn een aantal studies uitgevoerd die de perspectieven van deze disciplines op Europa verkennen. Ook heeft de raad via empirische analyses van de beleidsvorming rond een aantal specifieke Europese dossiers het vraagstuk van de legitimiteit van het EU-beleid op een meer inductieve wijze benaderd.⁵ Ten slotte heeft de raad ook studies laten verrichten naar de rol van het parlement, politieke partijen, de nieuwsmedia, decentrale overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. Deze drie typen achtergrondstudies vormen belangrijke bouwstenen voor dit rapport. Deze zijn via de website van de WRR te raadplegen.⁶

Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 worden eerst enkele democratische en rechtstheoretische perspectieven op legitimiteit besproken. Op basis hiervan worden de vier hierboven reeds genoemde dimensies of 'bronnen' van legitimiteit geïntroduceerd: *vertegenwoordiging*, *verantwoording*, *resultaten* en *identificatie* (par. 2.2). Tezamen vormen deze het analytische kader of 'instrumentarium' waarmee dit rapport eventuele legitimiteitsproblemen en oplossingen bespreekt en beoordeelt. Vervolgens geeft het hoofdstuk een korte empirische analyse van de wijze waarop van oudsher de legitimering van het EU-beleid plaatsvond in de EU-lidstaten en van de recente veranderingen die maken dat deze specifieke wijze van legitimering onder druk staat (par. 2.3). Dit vormt de opmaat voor de diagnose van de bestaande problemen met het EU-beleid in Nederland (par. 2.4)

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 zullen de vier dimensies steeds in onderlinge samenhang worden bekeken aan de hand van de concrete problemen en remedies. Problemen op het niveau van vertegenwoordiging kunnen bijvoorbeeld doorwerken in de verbinding van burgers met de EU als politieke gemeenschap, terwijl ook het omgekeerde geldt: verbeteringen in de vertegenwoordiging kunnen de verbinding met de politieke gemeenschap verbeteren en bevestigen. Ongewenste resultaten of effecten van EU-beleid vormen bovendien soms een obstakel voor de optimale identificatie van Nederlandse burgers met de EU.

Hoofdstuk 3 verkent oplossingen vanuit het perspectief van de vertegenwoordigende democratie, op het terrein van de Nederlandse politiek en het bestuur. Hoofdstuk 4 doet hetzelfde vanuit het rechtsstatelijke perspectief, aan de hand van waarborgen die het overheidsoptreden binden aan het recht en het perspectief van de directe democratie. Vervolgens belichten hoofdstukken 5 en 6 oplossingen op achtereenvolgens het terrein van het maatschappelijk veld en de nieuwsmidia. Het slothoofdstuk (7) brengt de conclusies en remedies uit de voorgaande hoofdstukken samen. Het schetst een portfolio van mogelijkheden om de legitimerende rol van nationale politici en bestuurders te activeren en/of te versterken, zodat Nederland ook in de toekomst kan blijven bijdragen aan vitale beleidsresultaten in EU-verband.

NOTEN

- 1 EU-beleid is in dit rapport een brede term die verwijst naar beleid dat voortvloeit uit de verdragen, de formele en informele besluiten, netwerken en alle rechtspraak van de EU met een directe werking.
- 2 AIV, RVS, ROB, RMO, Nationale Conventie.
- 3 Zie WRR webpublicaties 15 tot en met 32, www.wrr.nl.
- 4 Zie bijvoorbeeld de voorstellen van Simon Hix (Hix en Bartolini 2005).
- 5 Het gaat om de volgende dossiers: De EU-Grondwet, toetreding Turkije, introductie van de euro, dienstenrichtlijn, Habitatrictlijn, Gasdossier, Familieberenigingsrichtlijn.
- 6 Zie www.wrr.nl.

2 DIAGNOSE

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk stelt een diagnose van de problemen rondom het Nederlandse EU-beleid langs theoretisch én empirische lijnen. De centrale vraag die hier aan de orde wordt gesteld luidt: Is de uitslag van het referendum een incident of zijn er aanwijzingen voor legitimiteitsproblemen voor het EU-beleid in Nederland? Het hoofdstuk begint met een beknopte theoretische uiteenzetting van het concept en de vier dimensies of ‘bronnen’ van legitimiteit, namelijk resultaten, vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie. Ook worden democratische en rechtsstatelijke benaderingen van legitimering besproken (par. 2.2). Vervolgens geeft het een empirische analyse, via de vier onderscheiden dimensies van legitimiteit, van de wijze waarop van oudsher de legitimering van Europees beleid plaatsvond in de lidstaten en welke recente veranderingen ertoe hebben geleid dat deze specifieke wijze van legitimering onder druk staat (par. 2.3). Deze analyse vormt de achtergrond waartegen de vraag wordt beantwoord of er sprake is van een legitimiteitsprobleem met het EU-beleid in Nederland (par. 2.4).

2.2 LEGITIMERING VAN DE EUROPESE BESLUITVORMING IN EU-LIDSTATEN

2.2.1 PRELIMINAIRE OPMERKINGEN

Terwijl EU-besluitvorming veelal geruisloos aan de gemiddelde Europese burger voorbij lijkt te gaan, kunnen we constateren dat, als Europese besluiten de aandacht trekken, dit vaak in negatieve zin is. Weerstand tegen Europese besluiten zien we bijvoorbeeld in soms selectieve irritaties over de ‘Brusselse regel-drang’, over de gevolgen van de invoering van de euro en natuurlijk in het verzet tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag. Op zich is het heel gewoon en zelfs gezond wanneer politici en burgers het niet altijd met elkaar eens zijn. Echter, terugkerende spanningen en irritaties in Nederland over de EU lijken meer te zijn dan een opeenstapeling van incidenten. Zij wijzen mogelijk op een legitimiteitsprobleem, ofwel een probleem met de aanvaardbaarheid van het Europese beleid. Legitimiteit is voor het beleid van belang, omdat louter vertrouwen op het samenvallen van continu veranderende belangen van burgers een instabiel politiek systeem zou opleveren (Weber 1976). Politieke systemen hebben naast ‘specifieke steun’ – gebaseerd op belangen bij specifiek beleid – ook ‘diffuse steun’ nodig, omdat die er onder andere toe bijdraagt dat burgers het systeem als ‘aanvaardbaar’ beschouwen en het als vanzelfsprekend beschouwen zich te voegen naar de erin geldende regels (Easton 1965; Beetham en Lord 1998: 1).

Complicaties die voortvloeien uit het specifieke karakter van de EU

Bij het onderzoeken van de legitimiteitsvraag moet in de eerste plaats in het oog worden gehouden dat het denken over legitimiteit allereerst nauw verbonden is

met de historische ontwikkeling van de natiestaat en in de tweede plaats dat het karakter van de EU fundamenteel betwist wordt (Friss en Murphy 2000: 228-229). Voor wat betreft het eerste punt moeten we bij pogingen om de legitimiteit van EU-beleid te versterken derhalve waken voor een staatscentrische benadering.

In dit verband bestaat er de neiging om te veronderstellen dat een sterk gevoel van gedeelde geschiedenis en cultuur een vereiste is voor een legitiem functionerende EU. Degenen die de EU met een intergouvernementele bril bekijken, beklemtonen tevens dat de lidstaten de kern van gedeelde identificatie vormen. Door als vertegenwoordigers op te treden van de volkswil in de lidstaten, legitimeren zij indirect de beslissingen van de EU. Degenen die de EU een federale toekomst wensen, refereren aan een gemeenschappelijke Europese identiteit. Hoewel het object van identificatie dus verschilt, hebben deze visies op de EU een staatscentrische visie op legitimiteit (waarin identificatie centraal staat) gemeen (Sie Dhian Ho 2004: 167).

Beide visies slaan de plank echter mis: de EU is geen staat, althans niet in de klassieke weberiaanse betekenis van het woord. Ze bezit niet het monopolie op het legitieme gebruik van dwang, aangezien dat in de handen van de lidstaten blijft (Hix 2005: 4). Ook zijn de beperkte bevoegdheden en middelen van de EU onvergelijkbaar met de algemene belasting- en uitgavenbevoegdheden van de nationale staat (Majone 1998: 10). De EU is evenmin een gewone internationale organisatie, want dankzij haar unieke rechtssysteem en ongebruikelijke politieke orde heeft ze een veel groter vermogen om in de economie en politiek van de lidstaten in te grijpen dan andere internationale organisaties (Wyncott 2002: 491). Beck (2004) concludeert dan ook dat de gebruikelijke concepten en theorieën tekortschieten voor een goed begrip van de EU:

“Diese historisch einmalige und einzigartige Form der zwischenstaatlichen und zwischengesellschaftlichen Gemeinschaftsbildung entzieht sich allen gängigen Kategorien und Konzepten. Am Beispiel Europas zeigt sich besonders deutlich, wie historisch wirklichkeitsfremd und stumpf unsere politischen Begriffe und das theoretische Instrumentarium der Sozialwissenschaften geworden sind – sind beide doch noch immer in dem Denkgebäude eines methodologische Nationalismus gefangen” (Beck 2004: 7).

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is gesteld, beschouwt de raad de EU als een meerlagig *sui generis* politiek systeem (op Europees, nationaal en regionaal niveau) dat gekenmerkt wordt door een combinatie van min of meer unieke vormen van ‘governance’ (hiërarchische en intergouvernementele vormen van bestuur en politiek naast ‘governance’ in horizontale netwerken) (Marks, Hooghe en Blank 1996; Crum 2004). Dit stelsel is bovendien uitgesproken decentraal ingericht, en kent nationale instituties een cruciale schakelfunctie toe. Er is dus ook een meerlagige bestuursbenadering nodig die bijzondere aandacht schenkt aan de rol van nationale instituties (Raad van State 2005).

Een tweede punt betreft het *betwiste karakter* van de EU. Er zijn zeer uiteenlopende normatieve ideeën over wat de EU is en in welke richting ze zich moet ontwikkelen (WRR 2001; WRR 2003; Caporaso 1996; Sie Dhian Ho 2004). Disputen over het ‘einddoel’ of de ‘finalité’ maken dat initiatieven die door het ene kamp worden geïnterpreteerd als een verbetering van het legitimeringsproces door het andere kamp worden gezien als een verergering van de problematiek. Zo liet het Deense ‘neen’ in het referendum over het Verdrag van Maastricht, maar ook de ophef over het Grondwettelijk Verdrag in Nederland zien dat legitimeringsstrategieën gericht op versterking van Europees burgerschap door sommigen worden gepercipieerd als een democratische stap vooruit, maar door anderen als bevestiging dat de EU zich ontwikkelt tot een illegitieme superstaat. Omgekeerd worden democratiseringsinitiatieven gericht op het vergroten van de bevoegdheden van nationale parlementen door anderen weer gepercipieerd als een onwenselijke intergouvernementalisering van de EU (denk aan de procedure van de rode kaart, waarbij nationale parlementen initiatieven van de Europese Commissie kunnen blokkeren). Politiek bewuste en praktische democraten doen er dus goed aan zich bewust te zijn van dit betwiste karakter en een legitimeringsstrategie te ontplooiën die niet eindimensionaal is.

In dit rapport ligt het accent op het versterken van de legitimiteit via nationale kanalen. De WRR realiseert zich echter dat de huidige transformatiefase van de EU strategieën vergt die niet exclusief intergouvernementeel of federaal, dan wel uitsluitend nationaal of Europees zijn, maar juist inzetten op het versterken van de legitimiteit op uiteenlopende niveaus van ‘governance’ die aansluiten bij het specifieke karakter van de EU.

2.2.2 VIER BRONNEN VAN LEGITIMITEIT

Met de bovenstaande conceptuele en politiek-praktische waarschuwingen in het achterhoofd onderscheiden we vier dimensies of ‘bronnen’ van legitimiteit, oftewel vier criteria op basis waarvan de ‘aanvaardbaarheid’ van een politiek systeem kan worden geëvalueerd (zie Beetham en Lord 1998; Thomassen 2007). Deze dimensies zijn: resultaten, vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie. Ze komen terug in de meeste normatieve democratietheorieën en worden krachtig samengevat door Abraham Lincolns beroemde vereiste van ‘government *of, by and for* the people’. ‘Of the people’ verwijst dan naar identificatie, ‘by the people’ naar vertegenwoordiging en verantwoording, en ‘for the people’ naar beleidsresultaten.

In de internationale samenwerking staat legitimiteit op basis van behaalde *resultaten* doorgaans voorop. De legitimiteit van de NAVO is bijvoorbeeld bovenal gebaseerd op de veiligheid die zij biedt en bij de Wereld Handelsorganisatie (WHO) gaat het toch vooral om de economische voordelen. In de resultaatsdimensie gaat het erom of het beleid daadwerkelijk bijdraagt aan de veiligheid, vrijheid, welvaart en het welzijn van burgers (‘government *for* the people’). Centrale vragen hierbij zijn of het beleid relevante doelen dient en of het deze

ook daadwerkelijk realiseert. Als internationale organisaties er niet in slagen deelnemende landen beoogde resultaten te bieden, dan vervalt daarmee de grond voor het lidmaatschap. Deze legitimiteit door resultaten wordt ook wel aangeduid als 'outputlegitimiteit' (Scharpf 1999), omdat die zich uitsluitend richt op de opbrengsten van beleid, los van de wijze waarop het beleid tot stand komt.

Dit brengt ons bij een tweede dimensie van legitimiteit, namelijk *vertegenwoordiging*. Hieraan ligt de democratische idee ten grondslag dat politieke keuzes uiteindelijk in de handen van de mensen zelf dienen te liggen, 'government by the people'. De nadruk ligt hierbij op het democratische proces en de mate waarin dit proces garandeert dat de wensen van het volk uiteindelijk uitdrukking vinden in de besluitvorming. Deze vorm correspondeert met wat Scharpf (1999) aanduidt als inputlegitimiteit.

Wij willen beklemtonen dat 'government by the people' naast mechanismen van vertegenwoordiging ook nadrukkelijk mechanismen van *verantwoording* vereist. Het bestaan van adequate verantwoordingsmechanismen vormt daarom de derde dimensie van legitimiteit. Wordt op een adequate wijze informatie verschaft, opdat een goed gefundeerd oordeel over het beleid kan worden gevormd? Volgt er een gedegen debat over deze informatie? Hebben en nemen degenen die verantwoording moeten afleggen voldoende de mogelijkheid om hun handelen toe te lichten? Wie vormt het oordeel over het beleid en hoe komt dat oordeel tot stand? (Bovens 2006a: 23-24). Welke sanctiemogelijkheden kunnen eventueel worden toegepast om verantwoording af te dwingen?

In navolging van Beetham en Lord (1998) voegen wij aan het onderscheid tussen legitimiteit op grond van resultaten en legitimiteit door politieke controle (vertegenwoordiging en verantwoording) een laatste dimensie toe: legitimiteit door *identificatie* 'government of the people'. Waar de eerste drie aspecten praktisch of zelfs instrumenteel van aard zijn, daar ligt dit bij identificatie (of verbinding) anders. Het achterliggende idee hierbij is dat burgers die een band ervaren met elkaar en met de gemeenschap waarvan zij deel uitmaken, eerder geneigd zijn de besluiten te aanvaarden die in deze gemeenschap genomen worden. In moderne samenlevingen is het moeilijk voorstelbaar dat gevoelens van identificatie alleen volstaan voor het aanvaarden van (niet-representatieve en ineffektieve) besluiten. Echter, waar de andere legitimiteitsaspecten in de praktijk onvolkomen zijn, kunnen gevoelens van identificatie een belangrijke rol spelen in het verbreden van de marges van wat aanvaardbaar wordt geacht. Wanneer politieke vertegenwoordigers gedwongen zijn concessies te doen in het proces van besluitvorming, zal dit tot minder vervreemding van het beleid leiden onder hun achterban wanneer deze zich identificeert (verbonden voelt) met de gemeenschap als geheel. Ook veronderstelt de raad dat een hogere mate van identificatie leidt tot een grotere tolerantie van beleid dat tekortschiet ten aanzien van de haar gestelde doelen.

Het verband tussen de vier ‘bronnen’ of dimensies van legitimiteit kan ook op een andere manier worden geduid, namelijk door te concluderen dat ze elk een ander politiek object centraal stellen (Easton 1965). Identificatie is in dat licht het meest omvattend, aangezien deze zich richt op de verhouding van de burgers met de politieke gemeenschap (*polity*) waarvan zij deel uitmaken. Politieke controle richt zich, één niveau lager, op de specifieke inrichting van het politieke systeem (het ‘regime’ in termen van Easton) waarvoor is gekozen binnen de gemeenschap. Weer een niveau lager vinden we de resultaten die zich richten op het specifieke beleid (*policy*) dat tot stand komt in het politieke systeem.

Aldus bekeken is het duidelijk dat de vier dimensies deels los van elkaar fungeren. Mensen kunnen bijvoorbeeld best de legitimiteit van een democratisch proces erkennen, ook al leidt het tot beleidsuitkomsten die hen niet (altijd) aanstaan. Ook kunnen ze grote bezwaren hebben tegen de inrichting van het politieke proces, maar zich toch zeer verbonden voelen met een bepaalde politieke gemeenschap. En toch, als het beleid systematisch tekortschiet, kan dat een aanleiding zijn om ook sceptischer te worden over het politieke systeem en mogelijk zelfs over de politieke gemeenschap. In die zin kunnen de vier dimensies elkaar dus in negatieve, maar ook op positieve wijze versterken. Tevens moet de mogelijkheid van onderlinge compensatie open worden gehouden. Dit betekent dat niet alle vier dimensies voor alle onderwerpen noodzakelijkerwijs in dezelfde mate ontwikkeld hoeven te zijn. Op bepaalde terreinen kunnen dus nog steeds de beleidsresultaten vooropstaan, zonder dat dit logischerwijs legitimiteitsproblemen in de hand werkt.

2.2.3 DEMOCRATISCHE EN RECHTSSTATELIJKE BENADERINGEN

Op welke wijze politieke systemen het beste kunnen worden gelegitimeerd is van oudsher onderwerp van debat. In dat debat kunnen we twee belangrijke stromingen onderscheiden: de rechtsstatelijke en de democratische benadering. Beide benaderingen zijn nauw met elkaar verbonden (hetgeen tot uitdrukking komt in het concept van de democratische rechtsstaat), maar toch bezitten zij specifieke kenmerken. De rechtsstatelijke traditie heeft zich vooral toegelegd op legitimering van politieke systemen door het bieden van waarborgen in de vorm van binding van overheidsoptreden aan wet en recht, machtsverdeling, *checks and balances*, bescherming van het individu en onafhankelijke rechterlijke controle. De democratische traditie heeft zich vooral geconcentreerd op de invloed van burgers op het beleid (De Jong 1991). Afhankelijk van de stroming binnen de democratische traditie hebben denkers zich gericht op de invloed van burgers via het principe van arbeidsdeling (de kiezer stemt, de politicus spreekt, debiteert en oordeelt) (vertegenwoordigende democratie); op het ontwerpen van instrumenten die de burger in staat stellen om zelf te bepalen wat het politieke systeem dient te doen (directe democratie); op burgerinvloed via deliberatie in plaats van besluitvormingsmodi op basis van meerderheden (deliberatieve democratie); en ten slotte, op maatschappelijk zelfbestuur (associatieve democratie) (Engelen en Sie Dhian Ho 2004: 28-35).

Zowel in de rechtsstatelijke als in de democratische benadering zijn de vier dimensies van legitimiteit belangrijk, maar ze worden wel op een andere manier vertaald in instituties en praktijken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de invulling van identificatie met het politieke systeem. In de democratische traditie is deze identificatie met het politieke systeem vooral afhankelijk van het bestaan van een *demos*, een politieke gemeenschap met een collectieve identiteit. In de rechtsstatelijke traditie gaat het daarentegen vooral om gedeelde belangen en gezamenlijke rechten die tezamen een collectieve identiteit uitdrukken. Ook de betekenis van verkiezingen verschilt in de twee tradities. Verkiezingen zijn in de democratische traditie primair het kanaal om de wensen van een *demos* tot uitdrukking te brengen, terwijl in de rechtsstatelijke traditie vooral hun rol als centraal verantwoordingsmechanisme wordt beklemtoond (Scharpf 1999).

De EU wordt van oudsher op een eigen, niet-statelijke wijze gelegitimeerd. In de resterende paragrafen van dit hoofdstuk analyseren we voor de vier onderscheiden dimensies van legitimiteit (resultaten, vertegenwoordiging en verantwoording, identificatie):

- hoe van oudsher de legitimering van EU-beleid plaatsvond en welke recente veranderingen maken dat deze specifieke wijze van legitimering onder druk is komen te staan (par. 2.3);
- hoe Nederland van oudsher zijn EU-beleid legitimeerde en welke recente veranderingen maken dat deze specifieke wijze van legitimering onder druk staat (par. 2.4).

2.3 VERANDERINGEN IN DE LEGITIMERING VAN EUROPEES BELEID

2.3.1 DE KLASSIEKE LEGITIMERINGSWIJZE

Legitimiteit via resultaten

Europese integratie is van oorsprong een politiek project dat zijn legitimiteit primair ontleende aan prestaties op drie onderling verweven terreinen, namelijk het realiseren van vrede, stabiliteit en welvaart in West-Europa. De gemeenschappelijke markt voor kolen en staal (1951) en de economische gemeenschap (1958) vormden daartoe de voornaamste instrumenten. Het integratieproject zou van meet af aan een procesmatig karakter moeten hebben, in de zin dat een inherente dynamiek van ‘spillover’ zou moeten ontstaan naar andere beleids-terreinen. Die visie lag besloten in de oorspronkelijke doelstelling van het EG-verdrag: het beroemde “steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren” (Preambule EG- en EU-Verdrag).

Van oudsher is Europese integratie ook een technische aangelegenheid van politieke, bestuurlijke en functionele elites. Veel beleidsvorming vindt plaats binnen een gesloten groep van beleidsmakers en wetenschappers waarin hoog wordt gescoord op expertise en kennis, maar beduidend minder op externe gerichtheid. Niet alleen is er vanuit deze kleine kring weinig aandacht voor publieke voorkeuren, maar ook raken parlementen en burgers niet of slechts met grote moeite

betrokken bij de ontwikkeling van dossiers waarvan de essentie hun verantwoordelijkheden toch evident raakt.

Deze ‘technocratische reflex’ met de bijbehorende ‘muren’ tussen beleidsmakers en diegenen die het beleid moeten naleven of toepassen, beperkt de mogelijkheden voor vertegenwoordiging, verantwoording achteraf en identificatie met de EU. Het is tevens de – zo begrijpelijke – oorzaak van veel implementatieproblemen en onbegrip bij bestuurders voor ‘onwerkbare’ Europese regelgeving die onvoldoende aansluit bij de problemen op ‘de werkvloer’. Bekende voorbeelden van deze problemen zijn de Habitatrictlijn (Van Keulen 2007) en recenter de Luchtkwaliteitsrichtlijn (Rood, Van Keulen, Nollen en Arts 2005). De relatief lange termijnen tussen agendavorming, besluitvorming en uitvoering, die veelal niet aansluiten op de politieke en ambtelijke cycli in de lidstaten, zijn hier mede debet aan. Op een laat moment in het beleidsproces wordt vervolgens getracht om tot beleidsrevisie te komen, waarvoor op EU-niveau, waar de nadruk wordt gelegd op tijdige en correcte uitvoering, geen ingangen blijken te bestaan. De voor dit rapport onderzochte dossiers geven veel voorbeelden van problemen met timing en bestuurlijke onzekerheid, waar het Europese debat in de lidstaten vervolgens onder te lijden heeft, want dat debat komt dan vaak als mosterd na de maaltijd. Bovendien lokt deze situatie uit dat nationale politici worden geprikkeld de voordelen van Europese samenwerking te claimen als eigen verdiensten en eventuele nadelen of problemen af te schuiven op ‘Brussel’ of hiervoor simpelweg geen verantwoording af te leggen. Dit leidt nogal eens tot negatieve aandacht voor EU-beleid in de nieuwsmedia die hun effect op burgers niet missen.

Legitimering via vertegenwoordiging en verantwoording

Het klassieke EU-beleid wordt derhalve ontworpen binnen de ‘ijzeren driehoek’ van elites van nationale en Europese politici en ambtenaren, hooguit gadeslagen door kleine elites van vertegenwoordigers van belangengroepen (Hooghe en Marks 2005a). Hierbinnen verloopt de besluitvorming volgens min of meer vaste procedures van de ‘communautaire methode’ dan wel de ‘intergouvernementele methode’. Deze eerste bestuursmodus geeft een relatief sterke rol aan de Europese Commissie als ontwerper van beleid, aan het Europese Parlement als controleorgaan van de Commissie, aan het Europese Hof van Justitie als geschillenbeslechter en toezichtmechanisme op de nationale handhaving van gemeenschappelijke regelgeving en aan specifieke belangengroepen (WRR 2003: 36-37). De tweede bestuursmodus kenmerkt zich door actieve betrokkenheid van de Europese Raad van regeringsleiders bij het uitzetten van de beleidskoers, een grote rol van de Raad van Ministers en een beperkte kring van nationale beleidsmakers bij de uitwerking van deze koers, geringe betrokkenheid van de Europese Commissie en een consulterende in plaats van volwaardige rol van het Europese Parlement en het Europese Hof van Justitie (Wallace 2006: 79-87).

De politieke mechanismen voor vertegenwoordiging en verantwoording van en naar burgers verlopen aldus langs drie formele lijnen (Van Middelaar 2004), namelijk:

1. van burger naar parlement naar vakminister in de Raad van Ministers;
2. van burger naar parlement naar minister-president in de Europese Raad; en
3. van burger naar Europees Parlement naar Europese Commissie.

In de eerste lijn is de politieke legitimiteit van de Raad van Ministers gewaarborgd via de nationale verkiezingen van de volksvertegenwoordigingen, die de ministers met een nationale agenda op pad stuurt naar de Raad van Ministers en hen tevens achteraf ter verantwoording roept. Toch betreft dit niet een zuiver nationaal mechanisme, zoals ten onrechte vaak wordt gedacht. Immers, de minister gaat weliswaar met een nationaal mandaat heen, maar een in de Raad genomen besluit dient diezelfde minister eenmaal terug in het eigen parlement te verdedigen *als ware hij een vertegenwoordiger van de EU* in Nederland. Zoals Van Middelaar terecht constateert: “Deze vertegenwoordiginglijn, onontwarbaar Europees en nationaal, is zeer sterk. Het is de lijn terug naar de EU-lidstaat die van de Raad zo’n machtige *Europese* instelling maakt. (...) Dankzij deze representatielijn worden, met de ministers, ook de nationale parlementen en bevolkingen het bad in getrokken” (Van Middelaar 2004).

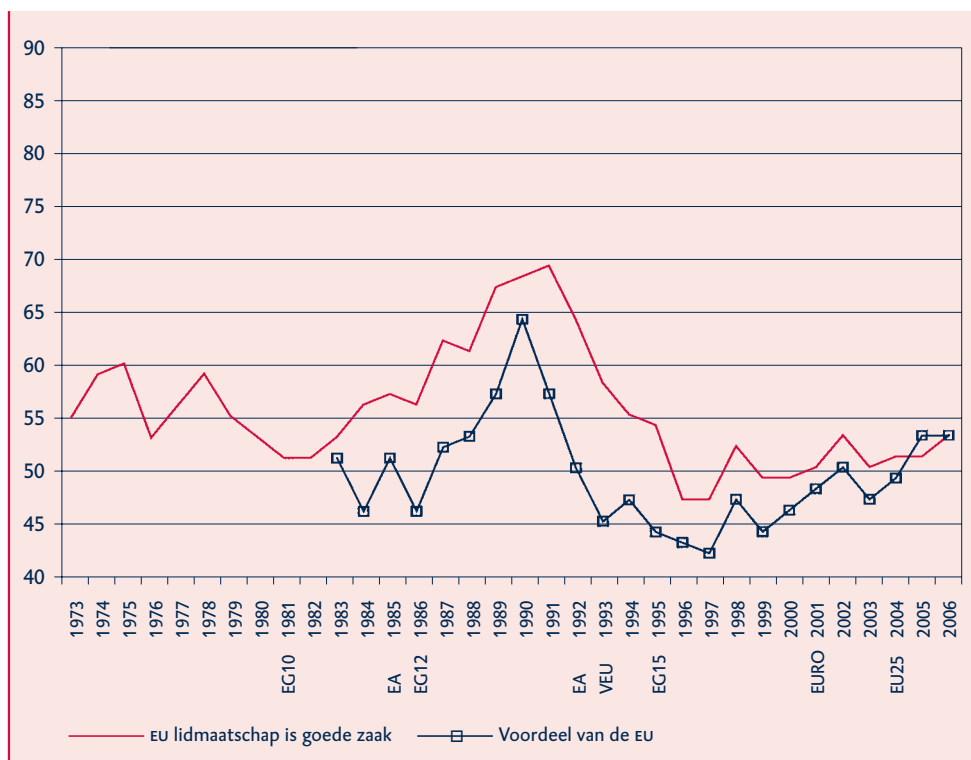
De tweede lijn legitimeert Europese besluiten van de Europese Raad op vergelijkbare, onontwarbaar nationale en Europese wijze. De regeringsleider gaat met een mandaat van het parlement en namens de Nederlandse bevolking naar de regelmatige Europese ‘toppen’, waar hij zijn of haar land vertegenwoordigt. Hij of zij is medeverantwoordelijk voor het gezamenlijke resultaat van het overleg en draagt dit ook namens de Europese Raad uit aan het parlement en veelal via de aandacht van de nieuwsmedia voor deze bijeenkomsten, ook aan de bevolking.

De derde lijn ten slotte is uitgesproken federaal of supranationaal te noemen. Sinds 1979 kiest de Europese bevolking rechtstreeks het Europese Parlement, dat op zijn beurt de Europese Commissie controleert en – afhankelijk van het beleidsterrein – op gelijkwaardige voet samenwerkt met de Raad van Ministers in het wetgevingsproces.

In de loop van de jaren tachtig en begin jaren negentig krijgt de Europese integratie vitaliserende impulsen met de voltooiing van de interne markt en flankerend mededingings-, milieu- en cohesiebeleid. In diezelfde periode zien we ook de publieke steun van de bevolking in de EU-lidstaten voor de EU toenemen en voorafgaand aan de voltooiing van het 1992-programma een voorlopig hoogtepunt bereiken (zie grafiek 2.1 en verder par. 2.4) (Hix 2005: 150-151). Parallel hieraan worden de positie en bevoegdheden van het Europese Parlement en de Europese Commissie op een aantal deelterreinen uitgebreid en/of versterkt. Bovendien ontwikkelt de EU, mede onder invloed van ontwikkelingen als de toenemende internationale concurrentiedruk, de opkomst van publiek-private samenwerking en de toetreding van de minder welvarende lidstaten Grieken-

land, Spanje en Portugal, andere varianten op de communautaire en intergouvernementele bestuursmethoden. Deze vergen de betrokkenheid van steeds meer verschillende groepen stakeholders én tevens de betrokkenheid van regionale en lokale overheden (Arts 2007).

Grafiek 2.1 Publieke steun voor Europese integratie in de EU, 1973-2006



Bron: Eurobarometer

Ondanks de aanwezigheid en verbetering van deze verschillende mechanismen blijft het EU-beleid toch primair berusten op resultaatslegitimiteit. Als de ‘ijzeren driehoek’ al bemoeienis toelaat van gekozen nationale volksvertegenwoordigers, dan worden deze vaak afgeschrikt door de byzantijnse besluitvormingsmethoden en technische inhoud van de Europese dossiers. Ze houden zich in de praktijk dus meestal ver van de uitkomsten van ‘Brussel’ en geven ministers en hun ambtenaren volop de ruimte om zelf de hoofdlijnen van het beleid uit te stippen. Ook Europarlementariërs worden tot begin jaren negentig vaak op afstand gehouden en hebben daardoor een beperkte en voor nationale bevolkingen onzichtbare inbreng (Wallace 2006: 79). Daar komt nog bij dat de Europese verkiezingen voor het Europese Parlement relatief weinig kiezers naar de stembus trekken en een tweederangs of ‘tweede-orde’ karakter hebben; kiezers laten zich uiteindelijk meer leiden door hun nationale voorkeuren dan door overwegingen van Europese politiek (Reif en Schmitt 1980). Dit draagt er mede toe bij dat gewone burgers tot begin jaren negentig doorgaans een ‘lijdzame’ maar wel posi-

tieve houding aannemen tegenover het Europese integratieproject, dat zij voornamelijk associëren met de concrete voordelen van ‘nooit meer oorlog’, aanhoudende economische voorspoed en later ook de marktliberalisering via het 1992-programma (Lindberg en Scheingold 1970; Hix 2005: 149). Identificatie met de EU heeft dan ook het karakter van een functioneel proces onder een kleine, Europees georiënteerde kring van politici, hoge ambtenaren, lobbyisten en hoger opgeleiden.

2.3.2 DE KLASSIEKE LEGITIMERINGSWIJZE ONDER DRUK

Einde van de welwillende consensus

De welwillende consensus van de grote massa van de Europese bevolking over de positieve resultaten van het Europese integratieproces en de actieve betrokkenheid van deze kleine kring strookte lange tijd met de observaties van neofunctionalisten als Ernst Haas en intergouvernementalisten als Andrew Moravcsik. Zij constateerden dat de elites van vertegenwoordigers van functionele en sectorale belangengroepen de drijvende krachten vormen achter het proces van Europese integratie. Hun ‘eliteperspectief’ gaat uit van drie veronderstellingen, namelijk:

1. Het Europese publiek heeft een dermate oppervlakkige visie op Europese integratie dat hieraan geen stabiele prikkelstructuur is te ontleen voor politieke partijen om zich te positioneren op Europese onderwerpen;
2. Europese integratie is voor het overgrote deel van de Europese bevolking nauwelijks interessant; de belangstelling blijft beperkt tot ondernemers, boeren en andere functionele groepen;
3. Europese thema’s zijn per definitie uniek en ‘sui generis’; hierdoor zijn ze niet verbonden met de basale conflicten die de normale politieke concurrentiestrijd beheersen in westerse democratieën.

Anders dan de intergouvernementalisten voorspelden de neofunctionalisten overigens dat deze eenzijdige bemoeienis van de elites met Europa slechts tijdelijk zou zijn. Uiteindelijk zou een proces van politisering op gang komen, waardoor ook de Europese bevolking naar de Europese politieke arena zou worden getrokken. Dit publiek zou zich dankzij de positieve resultaten van de Europese integratie ook steeds meer gaan identificeren met de EU (Hooghe en Marks 2005a).

De ervaringen sinds begin jaren negentig wijzen uit dat de klassieke legitimeringswijze via resultaten steeds meer onder druk is komen te staan. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat daarmee ook de veronderstellingen van het elite-perspectief niet langer houdbaar zijn. Conform de voorspellingen van neofunctionalisten heeft inderdaad een snelle politisering van prangende Europese thema’s plaats gehad, maar dit heeft bepaald geen eenduidige steun voor en identificatie van de Europese bevolking met de EU opgeleverd. Integendeel zelfs, uit de opiniepeilingen van Eurobarometer is af te lezen dat de steun voor het lidmaatschap van de EU en het vertrouwen in de voordelen van het lidmaatschap van hun land onder burgers van EU-lidstaten vanaf 1992 is afgenomen (zie grafiek 2.1), al zijn er

tussen de EU-lidstaten wel verschillen in steun (CPB en SCP 2007: 9). Hoe valt deze omslag te verklaren?

Schaalvergroting en schaaldifferentiatie

In de eerste plaats zorgen processen van schaalvergroting (zoals de mondialisering en europeanisering) en schaaldifferentiatie (zoals de lokalisering en functionele differentiatie) voor permanente druk op de doelmatigheid van de schaalniveaus waarop politiek en bestuur georganiseerd zijn. Hiermee samenhangend wordt ook de bestaande vertrouwensband tussen politiek en bestuur enerzijds en burgers anderzijds meer precair en complex. De toegenomen mobiliteit en de opkomst van de informatiemaatschappij dragen bij aan een grotere gerichtheid van vooral groepen hoger opgeleiden op de nationale politieke gemeenschap én op transnationale gemeenschappen. Veel van deze hoger opgeleiden zijn bovendien in toenemende mate sterk oververtegenwoordigd in de politiek en het bestuur, terwijl de lager opgeleiden in snel tempo zijn weggevallen van de maatschappelijke en politieke participatieladder (Bovens 2006b). Terwijl hoger opgeleiden steeds vaker vooraan staan bij interactieve beleidsvorming, ontdekken grote groepen lager opgeleiden dat hun invloed in deze vertegenwoordigende ‘diplomademocratie’ tanende is en dat de politiek en het bestuur minder responsief zijn ten aanzien van hun maatschappelijke behoeften (Bovens 2006b). In combinatie met de bovengenoemde processen van mondialisering en europeanisering leidt dit bij deze groepen tot sociaal-economische en culturele onzekerheid, onmacht en vervreemding (WRR 1995: 15-25).

Gevoelige thema's

In de tweede plaats heeft verdieping en verbreding van de Europese integratie plaatsgevonden op een aantal politiek gevoelige en complexe beleidsthema's. De opbrengsten van samenwerking voor individuele lidstaten op deze terreinen zijn daarom soms minder eenduidig dan de opbrengsten van ‘oude’ projecten als negatieve marktintegratie of duurzame vrede in West-Europa. Een aantal van deze terreinen raakt bovendien direct aan (het beeld van) de traditionele staatssoevereiniteit en is alleen al daardoor buitengewoon politiek gevoelig en controversieel. Zo werd het project voor de monetaire unie (EMU) omgeven door tal van verschillende visies op de noodzaak en het einddoel van de samenwerking (uiteindelijk toch een politieke unie, een confederatie of een Europese economische regering?), onzekerheid over de welvaartseffecten en vrees voor een aantasting van de nationale instituties van de verzorgingsstaat. Deze zorgen vertaalden zich in links-rechtstegenstellingen over Europa binnen het Europese Parlement en op beperktere schaal ook binnen nationale parlementaire debatten over Europa. Rechtse partijen stonden vaak positief tegenover EU-beleid gericht op economische liberalisering en marktintegratie, terwijl linkse partijen vooral EU-beleid steunden dat de overheid op Europees niveau bevoegdheden gaf op terreinen waar nationaal ingrijpen onder druk staat (zoals sociaal- en milieubeleid).

Minstens zo controversieel en problematisch zijn de Europese veiligheidspolitieke samenwerking, de politieke en justitiële samenwerking en de coördinatie

van sociaal beleid die begin jaren negentig van de grond zijn gekomen. Verdieping van de integratie op deze terreinen verbindt nieuwe groepen van binnenlandse en transnationale actoren en brengt een grotere heterogeniteit van opvattingen en standpunten met zich mee. Aangezien de (nationale) gevoeligheden, verschillen en voorkeuren in nationale stelsels zijn toegenomen, verloopt de formele besluitvorming grotendeels via de intergouvernementele methode waarin de Raad domineert, het bereiken van consensus traag verloopt en uitkomsten oplevert die de kleinste gemene deler vertegenwoordigen. De besluitvorming op deze beleidsterreinen wordt bovendien ondersteund door een steeds complexer en gedifferentieerder stelsel van formele en informele instellingen en wetgevende en implementatieprocedures die per subterrein en onderwerp verschillen. Hierdoor is het beleidsproces nog altijd technisch en ondoorzichtig en onttrekt het zich nog meer aan het zicht van het bredere publiek en de nationale parlementen, dan al het geval is bij de klassieke communautaire of intergouvernementele methoden (WRR 2003).

Omstreden uitbreiding

In de derde plaats is de transitie van de EU via verbreding en verdieping samengevallen met de agendering (op de Top van Kopenhagen in 1993) van een nieuwe en ongekend grote uitbreiding van het EU-lidmaatschap van 15 naar 25 lidstaten, vandaag de dag zelfs 27 lidstaten. Begin jaren negentig werd al voor een breed publiek zichtbaar dat de tien kandidaat lidstaten uit Midden- en Oost-Europa een beduidend lager ontwikkelingspeil en geringer bestuurlijk vermogen kenden dan de lidstaten, terwijl ook hun ervaring met het democratische proces, de markteconomie en het EU-beleidsproces nog pril was. Het stond dus al vrij snel vast dat de toekomstige EU van 25 lidstaten nog veel meer verschillende tradities en belangen zou moeten gaan verenigen. Dat zou de toch al trage besluitvorming naar verwachting lastiger, tijdrovender en ondoorzichtiger maken, en dus ook de legitimiteit op basis van concrete resultaten verder onder druk zetten. Het brede publiek in Europa – en vooral de lager opgeleide groepen – werd echter pas goed opgeschrikt toen voorafgaand aan de uitbreiding discussie ontstond rondom de gevolgen van de uitbreiding voor de verzorgingsstaat en de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In de meeste lidstaten slaagden de nieuwsmedia erin dit debat effectief te verbeelden via het symbool van de ‘Poolse loodgieter’.

De ‘Grondwet’ als een brug te ver?

Een vierde ontwikkeling, die een reactie vormt op deze transitie van de EU, is het ontstaan van een constitutioneel discours over Europa. De ‘constructieve ambiguïteit’ waarvan het Europese proces sinds de oprichting heeft geprofiteerd en die een procesmatige aanpak rechtvaardigde, is definitief begraven met de referenda rondom de EMU, de debatten over het democratische tekort, de Conventie en het Grondwettelijk Verdrag. Deze discourswijziging is bij het publiek niet onopgemerkt gebleven. Europese burgers blijken zich niet meer zomaar door hun elites te laten overtuigen van het nut en de noodzaak van ‘Europa’ en nieuwe Europese projecten. De invoering van het Europese burgerschap heeft daar

weinig aan kunnen veranderen. In de periode 1992-1993 zien we de eerste grote protesten plaatsvinden tegen het Verdrag van Maastricht in de vorm van negatieve referendumuitslagen in Frankrijk, Ierland en Denemarken, en een negatieve stemming in het Britse Lagerhuis. Eurosceptische geluiden zien we vervolgens ook terug in de steun voor anti-Europese partijen tijdens de Europese verkiezingen van 1994, in de referenda over de toetreding in Oostenrijk, Zweden, Finland en Noorwegen, in de opiniepeilingen voorafgaand aan de invoering van de euro in 1999, tijdens de Europese verkiezingen van 2004 en natuurlijk in de Franse en Nederlandse referenda van 2005 over het Grondwettelijk Verdrag. De anti-Europese geest lijkt dus al sinds de jaren negentig definitief uit de fles (Hix 2005: 151).

Politisering en identiteitsvragen

Onderzoek laat zien dat mét de politisering van de EU ook het gedrag en de opvattingen van het publiek over Europese integratie geleidelijk zijn getransformeerd. Niet alleen blijkt de publieke opinie duidelijker gestructureerde opvattingen voort te brengen, maar deze opvattingen beïnvloeden ook vaker het nationale stemgedrag én zijn verbonden met basale politieke conflicten binnen nationale democratieën. Het gevolg is dat nationale regeringen, politiek leiders en hun politieke partijen vooral in landen waar referenda over Europese thema's hebben plaatsgevonden, responsiever zijn geworden voor de voorkeuren van het publiek. De EMU-referenda van begin jaren negentig hebben in dit opzicht voor een keerpunt gezorgd, doordat ze het politieke initiatief hebben weggehaald bij de vertegenwoordigers van de grote regeringspartijen en direct in handen hebben geplaatst van het nationale electoraat (Hooghe en Marks 2005a). Hierdoor hebben kleinere, eurosceptische partijen aan de meer extreem-linker- en -rechterzijde van het politieke spectrum met antikapitalistische kritiek op de interne markt en de EMU, respectievelijk met een populistische verdediging van de nationale staat tegen verdere integratie, meer aansluiting gevonden bij de sluimerende onvrede onder het publiek dan de grotere politieke partijen in het midden van het politieke spectrum. Deze laatste zijn op hun beurt alerter geworden op Europese thema's waarmee ze potentiële kiezers kunnen mobiliseren (Hooghe en Marks 2005b; Hix 2005; Pellikaan, Vollaard en Otjes 2007).

Een belangrijke recentere trend in het verlengde van dit populisme en de discussies over constitutionele thema's is dat identiteitsvraagstukken meer gewicht krijgen in de keuzes van politieke partijen en burgers in Europa. Uit sociaal-psychologisch onderzoek blijkt dat Europese en nationale identiteit (ongeacht hoe 'sterk' een nationale identiteit is) elkaar kunnen versterken, maar ook met elkaar kunnen concurreren (WRR, nog te verschijnen 2007). Elites en hoger opgeleide burgers, die dankzij meer kennis en een hogere mobiliteit directer de voordelen zien (of aan den lijve ondervinden) van de EU dan de doorsnee burger, blijken zich bovendien minder exclusief te identificeren met de nationale staat (Marks en Hooghe 2005a en 2005b; Hix 2005: 165; Bovens 2006b). Dit onderstreept dat de identificatie met Europa bij burgers vooral tot stand komt via gemeenschappelijke handelingspraktijken en ambities over een langere tijd, en niet zozeer op basis van een gemeenschappelijk verleden of 'essentie' (Pels 2007:

6-7). Anders gezegd: identiteit is niet alleen een kwestie van 'zijn' maar ook van 'doen' (Schmidt 2006: 17).

Een Europese identiteit zal bovendien altijd een samenstelling zijn van uiteenlopende nationale en Europese elementen en er dus ook anders uitzien dan een nationale identiteit. Maar aangezien de doorsnee burger zijn beeld van 'Europa' nog altijd meer ontleent aan berichtgeving en optredens van politici in de nationale nieuwsmedia dan aan zijn directe Europese ervaringen, hebben de communicatieve strategieën van (nationale) politieke elites en partijen een cruciale invloed op de wijze waarop burgers zich met Europa identificeren (zie hoofdstuk 5). Als een regeringsleider zich na een Europese Raad tot de nationale nieuwsmedia wendt om uit te leggen dat hij (of zij) zojuist zijn land heeft gered uit de klauwen van een despotische EU (zoals Margaret Thatcher heel effectief deed in de jaren tachtig), creëert hij of zij hiermee het beeld van de onverenigbaarheid van de nationale en Europese identiteit. Een regeringsleider kan er echter ook voor kiezen het proces van Europese integratie te verbeelden als een natuurlijk verlengstuk van de machtspolitieke 'roeping' en *grandeur* van zijn land (zoals in Frankrijk gebruikelijk is). Zo'n beeld maakt dat burgers zich juist gemakkelijker kunnen identificeren met Europa als politieke gemeenschap (Schmidt 2006: 37-38). De laatste jaren zien we in een aantal lidstaten politici die door een populistische 'framing' van pro- of anti-Europese standpunten voeding geven aan de vrees voor een Europese 'superstaat'. Voor veel burgers is de EU niet slechts een 'zielloos' en technocratisch project op afstand, waarmee ze zich onmogelijk kunnen identificeren, maar tevens een reële bedreiging voor de eigen nationale identiteit.

Schmidt (2006) laat in haar studie over de invloed van de EU op de politieke stelsels van de lidstaten zien dat de opkomst van het populistische Europa-discours symptomatisch is voor de legitimiteitsproblemen van Europees beleid. Om het meerlagige Europese politieke stelsel met zijn nieuwe politieke en bestuurlijke praktijken werkelijk legitimiteit te verschaffen, staan politici voor de al even belangrijke als lastige opgave om in de communicatie en debatten met de eigen burgers een vocabulaire te ontwikkelen dat afstand neemt van traditionele, op de nationale staat geënte concepties van democratie, macht, gezag en invloed. Dit noopt hen duidelijk aan te geven wat de redenen voor en consequenties zijn van processen van europeanisering die maken dat macht steeds meer wordt gedeeld met 'Brussel'. De meesten van hen zijn daartoe echter niet bereid, omdat de politieke kosten hiervan op korte termijn groter zijn dan de baten. In plaats hiervan handelen en praten veel politici alsof ze nog volop over de traditionele bevoegdheden van de nationale staat kunnen beschikken en alsof burgers hen nog op alle terreinen ter verantwoording kunnen roepen. Illustratief voor dit dilemma is het optreden van bondskanselier Gerhard Schröder die ingeklemd zat tussen de eis van de Europese Commissie dat Duitsland zich in het EMU-kader te houden had aan de drie-procentnorm van het Stabiliteitspact voor begrotingstekorten en de Duitse bevolking die hem ter verantwoording riep voor de stijgende werkloosheid en de dalende economische groei. Schröder koos er uiteindelijk voor om

– samen met zijn Franse collega die in hetzelfde parket zat – de afspraken van het Pact te negeren en aan te dringen op heronderhandelingen (Schmidt 2006: 30). Met deze stap bracht hij echter de geloofwaardigheid van het Stabiliteitspact bij burgers in andere landen van de eurozone in gevaar, met alle negatieve consequenties voor het vertrouwen in de EU. Het komt echter ook voor dat politiek leiders eenvoudigweg niet in staat zijn de motieven voor gemaakte Europese keuzen aan het publiek over te brengen, doordat ze nog te veel gewend zijn EU-beleid te beschouwen als een technische, nauwelijks controversiële aangelegenheid van bestuurlijke en functionele elites en te weinig als een strijd om politieke ideeën en machtsverhoudingen. Met de toenemende politisering van nieuwe Europese beleidsdossiers en de roep om meer politieke vertegenwoordiging en verantwoording hebben juist deze politici grote moeite de steun en het vertrouwen van burgers te winnen of te behouden (Schmidt 2006: 261).

2.4 VERANDERINGEN IN DE NEDERLANDSE LEGITIMERING VAN EU-BELEID

2.4.1 DE KLASSIEKE LEGITIMERINGSWIJZE

Hierboven is geconstateerd dat de klassieke wijze van legitimering van EU-beleid steeds meer onder druk staat. Er is behoefte aan nieuwe bronnen van legitimiteit naast de oude legitimiteit op grond van concrete beleidsresultaten. Uiteraard heeft dat ook consequenties voor de legitimiteit van Europees beleid *binnen* nationale staten, temeer omdat de Europese en nationale beleidscycli steeds onlosmakelijker met elkaar vervlochten zijn geraakt. Op welke wijze gaat men in Nederland om met de gevolgen van deze druk en onderlinge verwevenheid? Ter beantwoording van die vraag schetsen we hier eerst de traditionele Nederlandse legitimeringswijze van het EU-beleid. Vervolgens gaan we in op de implicaties van deze druk voor Nederland.

Sinds de start van het Europese integratieproces hebben opeenvolgende Nederlandse regeringen een sterke voorkeur ontwikkeld voor economische boven politieke integratie. Het wegnemen van intra-Europese handelsbelemmeringen, het creëren van een stabiele, voorspelbare, op rechtszekerheid gebaseerde interne markt met een gemeenschappelijk handelsbeleid naar derde landen paste immers goed bij een kleine, open economie zoals die van Nederland, die zo sterk verbonden is met de omringende economieën in Europa. Uit deze economische oriëntatie vloeit een flinke dosis pragmatisme voort en een wantrouwen tegenover ideologische en constitutionele debatten waarin politiek-inhoudelijke meningsverschillen centraal worden gesteld. Nederlandse beleidsmakers vatten Europese vraagstukken het liefst op alsof ze zuiver technisch en a-politiek zijn en handelen ze dan bij voorkeur af in gesloten netwerken van elites en experts (Van Keulen 2006). Andere actoren zoals maatschappelijke organisaties en de nieuwsmedia hebben doorgaans weinig inbreng of invloed, noch in het proces van beleidsbeïnvloeding (input), noch in de uitvoering (output) van het beleid. De maatschappelijke organisaties die wél worden geraadpleegd, zijn bovendien vaak ingezogen in

de vertrouwde kokers van het EU-beleid, waardoor hun inbreng nauwelijks nieuwe gezichtspunten of eigenstandige standpunten oplevert.

Een dergelijke technische in plaats van maatschappelijke of politieke ‘inbedding’ werd en wordt deels uitgelokt door het consensusstreven in de Europese Raad van Ministers en de aard van Europese maatregelen zelf, die nog altijd grotendeels uit technische bepalingen en ‘zachte’ aanbevelingen (*soft law*) bestaan (Raad van State 2005). Echter, de Nederlandse traditie van verzuiling, met haar nadruk op pragmatisme en depolitisering, en meer algemeen het relatief gefragmenteerde Nederlandse constitutionele, bestuurlijke en politieke systeem versterken deze neiging tot ‘polderen’, technische inbedding en legitimering via eindresultaten (Lijphart 1974; Van Deth en Thomassen 1999).

Technisch inbedden en depolitiseren heeft overigens ook positieve kanten. Sommige (EU-) dossiers zijn nu eenmaal door en door technisch en gebaat bij een slagvaardige afhandeling door deskundigen. Volgens sommigen gaat deze oriëntatie echter nogal eens ten koste van de potentiële inbreng van bezwaren, alternatieve visies en het vermogen het beleid te evalueren en te verantwoorden. Anderen gaan nog een stap verder en stellen dat de neiging tot technisch inbedden en depolitiseren soms ook een zeker *dédain* impliceert van de Nederlandse politieke elites tegenover de idee van volkssoevereiniteit en de daarbij horende politieke vertegenwoordigings- en verantwoordingsmechanismen (Daalder 1966; Van Middelaar 2004). Dit is begrijpelijk als we bedenken dat in Nederland tot ver in de twintigste eeuw de adel en het patriciaat oververtegenwoordigd waren in het parlement en het kabinet. Met de opkomst van de informatiemaatschappij vanaf de jaren zestig hebben deze groepen net als in veel andere Europese lidstaten langzaam plaatsgemaakt voor de hoger opgeleiden, hetgeen heeft geleid tot het ontstaan van de ‘diplomademocratie’. Anders dan veel lager opgeleiden ervaren zij (Europees) bestuur op basis van expertise en resultaten nog wél als legitiem, aangezien ze zich nog goed kunnen herkennen in de argumenten en voorkeuren van de politiek-bestuurlijke elites (Bovens 2006b: 212).

Op regeringsniveau zien we het depolitiseren en technisch inbedden zowel terug in de inhoudelijke als in de procesmatige kenmerken van het Nederlandse EU-beleid (vgl. Engelen 2007; Hancher en Boersma 2007; Hollander 2007; Van Keulen 2007; Pelkmans en Van Kessel 2007). Open tegenstellingen over Europese thema’s worden meestal uit de weg gegaan en in plaats daarvan worden problemen nog technischer en specialistischer gemaakt dan ze al zijn. Op die manier kunnen potentiële tegenstellingen – tussen bewindspersonen, tussen belangrijke coalitiepartijen en zelfs tussen regering en oppositie – worden onderdrukt. In de ambtelijke organisatie van het beleid zijn vergelijkbare mechanismen werkzaam. Ook hier worden spanningen tussen verschillende beleidsdomeinen en de beleidselites onderdrukt of genegeerd, zodat ze vrijwel onzichtbaar blijven voor de betrokken politici en al helemaal voor het publiek. Beleidsvragen worden vaak uiteengezet in deelaspecten die afzonderlijk worden benaderd als onderdeel van de dagelijkse beleidsroutine. Wanneer een enkele keer een vraagstuk in de

politieke schijnwerpers komt te staan, ontstaat al snel paniek. Keuzemogelijkheden, belangentegenstellingen en eventuele alternatieven worden zelden verkend, zodat het Europese element meestal wordt gepresenteerd als een voldongen feit. Aan het gladstrijken van potentiële tegenstellingen dragen ook de zo vertrouwde adviesorganen bij, aangezien ook zij zich veelal beperken tot vrij technische vraagstellingen en probleemoplossende adviezen. Kenmerkend is bovendien dat deze adviesorganen zijn gelieerd aan de regering en ministeries, en dat hun bijdrage dus primair de interne beleidsvorming bedient en niet de politieke discussie onder het bredere publiek.

Naast een voorkeur voor economische integratie, depolitisering en technische inbedding van Europees beleid hecht Nederland traditioneel ook sterk aan de communautaire methode van besluitvorming. Deze methode sluit goed aan bij de klassieke, min of meer routinematige en technische wetgevings- en besluitvormingsprocedures voor negatieve marktintegratie. Belangrijker nog voor een klein land als Nederland is dat deze methode de Europese Commissie een cruciale rol laat vervullen als onafhankelijke vertegenwoordiger van het algemeen belang van de gemeenschap en als hoedster van de verdragen, terwijl het Europese Hof van Justitie toeziet op de naleving van eenmaal aangenomen wet- en regelgeving. Dit verkleint het risico op rauwe machtspolitiek door de grotere landen. De methode geldt ook als relatief transparant dankzij de betrokkenheid van het Europese Parlement. In het verlengde hiervan bestaat onder de Nederlandse beleidslites traditioneel een uitgesproken wantrouwen tegenover wat bekendstaat als de intergouvernementele methode, met haar dominante rol voor het politieke (machts)spel van de grote landen in de Europese Raad en de Raad van Ministers (WRR 2003: 232-233 en 238-239). Het is echter een misverstand deze voorkeur voor de communautaire methode te bestempelen als een ideologisch gedreven hang naar een federalistisch einddoel. Nederlandse regeringen zijn veelal wars gebleken van 'grote', laat staan federale blauwdrukken tot verdere integratie. Bovendien eisten ze dat concrete beslissingen over het overdragen van soevereiniteit aan supranationale instellingen werden voorafgegaan door langdurige en gedetailleerde intergouvernementele onderhandelingen (Van Keulen 2006: 98).

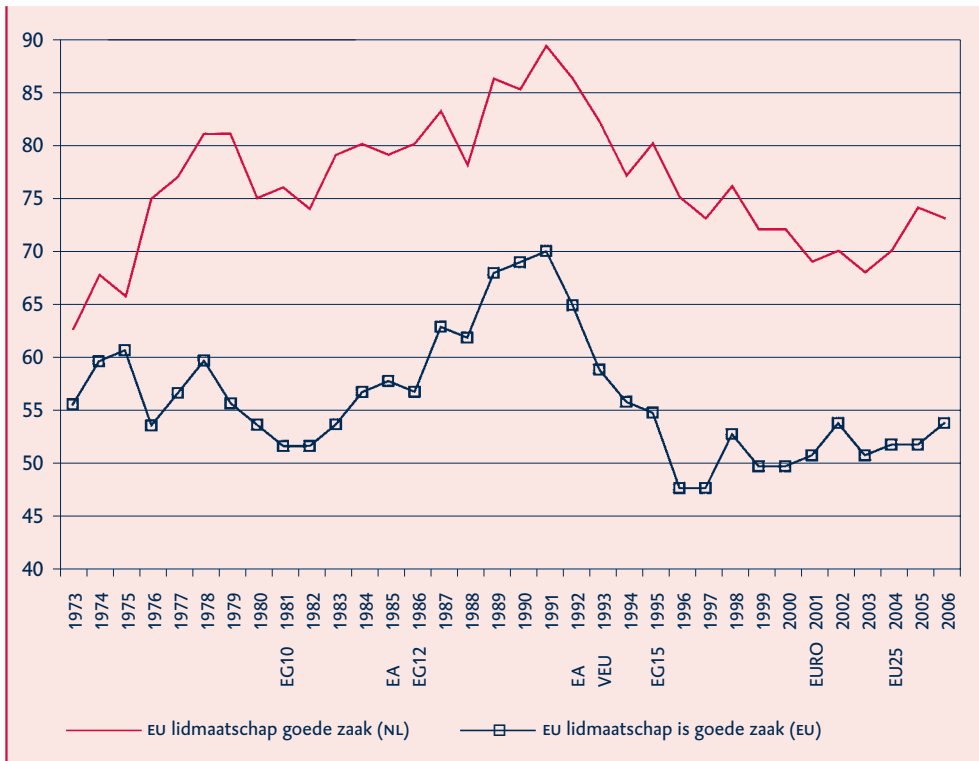
2.4.2 DE KLASSIEKE LEGITIMERINGSWIJZE ONDER DRUK

Wat zijn nu de consequenties van de transitiefase waarin de EU zich tegenwoordig bevindt voor de legitimiteit van het EU-beleid in Nederland? Is (hierdoor) de specifiek Nederlandse wijze van resultaatslegitimering sinds de jaren negentig in het geding gekomen? Laten we beginnen met een korte blik op de trends in de algemene steun voor de EU in Nederland.

Afnemende maar nog altijd forse steun voor integratie onder de Nederlandse bevolking

Opiniepeilingen wijzen uit dat de algemene steun voor Europese integratie onder Nederlanders (uitgedrukt in het percentage dat lidmaatschap van de EU een goede zaak vindt en in het percentage dat voordeel verwacht van de EU) sinds de

Grafiek 2.2 Publieke steun voor Europese integratie, 1973-2006
EU lidmaatschap is een goede zaak

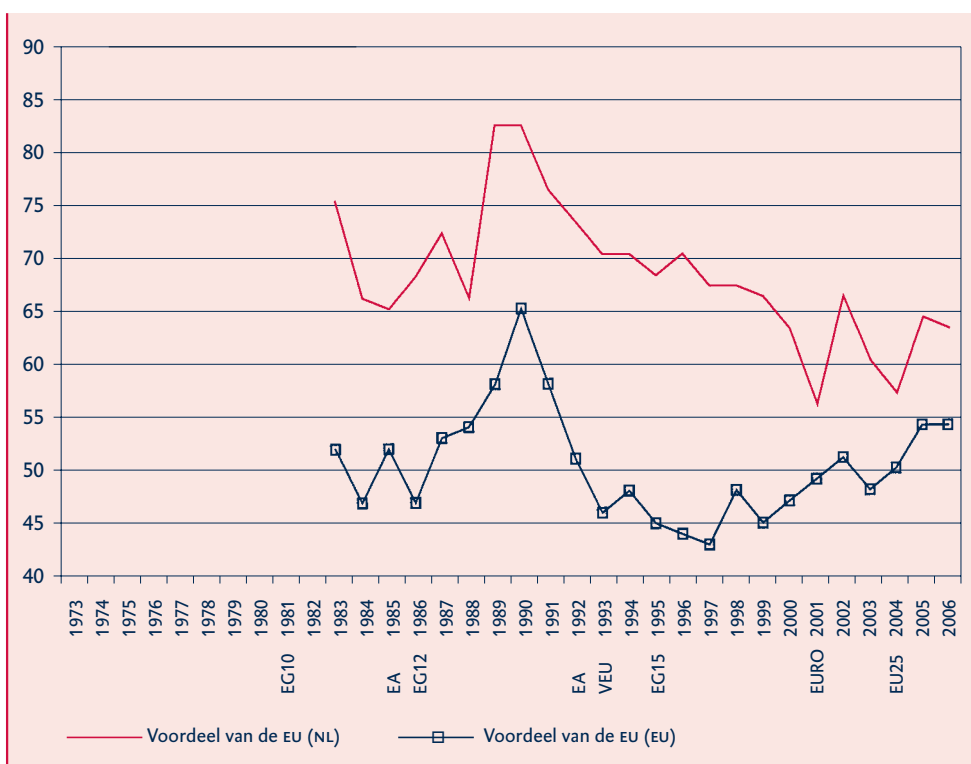


Bron: Eurobarometer

jaren zeventig relatief hoog is ten opzichte van de bevolking in veel andere lidstaten, maar sinds het hoogtepunt van begin jaren negentig is echter wel sprake van een lichte trendmatige daling (zie grafieken 2.2 en 2.3 en CPB en SCP 2007: 31-40). Rond 1990 onderschreef bijna 90 procent van de Nederlandse bevolking de stelling dat het Nederlandse lidmaatschap van de EU een goede zaak is, tegen 73 procent in 2006. Voor de bevolking van alle lidstaten tezamen lagen die percentages op respectievelijk 70 en 55 procent. Dat terwijl meer dan 80 procent van de Nederlandse bevolking in 1990 nog van mening was dat Nederland voordeel heeft van EU-lidmaatschap, is dit percentage in 2006 gedaald tot minder dan 65 procent.

Onderzoek laat zien dat de uitslag van het referendum inderdaad de uitdrukking vormt van een onbehagen met de Europese integratie, dat dieper gaat dan alleen de inhoud van het Grondwettelijk Verdrag (Aarts en Van der Kolk 2005; Dekker en Wennekers 2005; Thomassen 2005 en 2007). Ontevredenheid over de onbestemde aard en richting van het Europese integratieproces speelden een rol, evenals onvrede over de verdere uitbreiding en het democratische gehalte van de EU, de besluitvorming rondom en de (consequenties van de) introductie van de euro en de inrichting van de Europese interne markt. Begin 2004 en vlak na het refe-

Grafiek 2.3 Publieke steun voor Europese integratie, 1973-2006
Voordeel hebben van EU lidmaatschap



Bron: Eurobarometer

rendum leek een meerderheid van de Nederlanders van mening dat de Europese integratie ‘te snel’ ging en, specifiek, dat de laatste grote uitbreiding een stap te ver was (Aarts en Van der Kolk 2005: 85-86). De laatste gegevens van het CPB en het SCP suggereren overigens dat het percentage tegenstanders van de uitbreiding zich na de ‘dip’ van het referendum stabiliseert, terwijl ook het percentage mensen dat de Europese integratie te snel vindt gaan, weer daalt. De enquête *Culturele Veranderingen in Nederland* van het CPB en SCP wijst uit dat de algemene steun voor Nederlands EU-lidmaatschap in de periode 1996-2006 duidelijk varieert naar leeftijd, opleidingsniveau, welvaartspeil en politieke voorkeur. Jongeren, hoger opgeleiden en mensen die menen dat hun gezin en het land welvarend zijn, uiten zich positiever over EU-lidmaatschap, evenals stemmers op GroenLinks en de ChristenUnie (CPB en SCP 2007: 59-68).

Kortom, de algemene steun voor de EU onder de Nederlandse bevolking is weliswaar dalende, maar nog altijd hoog te noemen, ondanks de negatieve uitslag van het referendum en het brede ongenoegen over de Nederlandse politieke en bestuurlijke elites. CPB en SCP spreken daarom eerder van “de uitkomst van een samenloop van omstandigheden, waaronder een stemming van gering politiek vertrouwen, en vooral van een proces van publieke opinievorming met een hoge

mate van eigen dynamiek” (CPB en SCP 2007: 59). Bovendien zien veel Nederlanders vooral op grensoverschrijdende beleidsterreinen (zoals de bestrijding van terrorisme en criminaliteit, defensie en buitenlandse zaken, immigratie en de bescherming van het milieu) een positieve rol weggelegd voor de EU (CPB en SCP 2007: 63).

Toch zijn er wel degelijk redenen tot zorg. Ten eerste blijkt de steun voor de EU vooral nauw samen te hangen met het algehele maatschappelijke en economische klimaat en de eigen economische positie van burgers, en veel minder met een zelfstandige inschatting en kennis van de bijdrage van de EU aan de economische welvaart. De studie van CPB en SCP spreekt dan ook terecht van een ‘kwetsbare basis’ voor de steun voor de EU (CPB en SCP 2007: 71). Ten tweede zegt de algemene steun voor de EU nog weinig over de mate waarin verschillende groepen Nederlanders ook in de toekomst nog bereid zijn *specifieke EU-beleidskeuzes* te accepteren en als legitiem te ervaren, zeker nu deze keuzes zich in toenemende mate afspelen op politiek gevoelige beleidsterreinen (zoals bijvoorbeeld de immigratie, nieuwe uitbreidingsrondes, het sociale beleid en het onderwijs), die ook sterk uiteenlopende gevolgen voor deze groepen kunnen hebben.

Politisering als ongemak

Terugkijkend op de afgelopen vijftien jaar constateren veel ‘Europa-kenners’ dat de Nederlandse politiek nog altijd moeite heeft met de toegenomen politisering van de uitgebreide EU. Naarmate Europa zich als gevolg van de verbreding en verdieping meer is gaan buigen over niet-economische kwesties, die ook nog eens omstrede en gevoelig zijn gebleken, en het politieke speelveld mede door de uitbreiding complexer en veranderlijker is geworden, heeft het Nederlandse EU-beleid zichtbaar ingeboet aan richtinggevoel, regie en slagvaardigheid (Van Keulen 2006: 196-197; Van Middelaar 2004; Pels 2007; De Vreese 2007).

Een aanwijzing hiervoor is de huiver waarmee de Nederlandse politiek Europese constitutionele kwesties bejegt. Volgens kenners heeft dat niet alleen te maken met de diepgewortelde Nederlandse oriëntatie op de economische voordelen van integratie, maar ook met de ‘kater van Zwarte Maandag’. Hiermee duiden ze op de nasleep van de gebeurtenissen van september 1991, toen het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Raad vrij plotseling een ambitieus voorstel presenteerde voor het communautariseren van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Het voorstel ging volstrekt in tegen de dominante voorkeuren in de meeste lidstaten, zodat alsnog in allerijl moest worden teruggegrepen naar een oud voorstel van het Luxemburgse voorzitterschap (Van Keulen 2006: 102). Dit fiasco maakte inderdaad een abrupt einde aan de prille Haagse flirt met ambitieuze politieke vergezichten. Van de weeromstuit hebben de meeste Nederlandse politici en bestuurders de betekenis en gevolgen van de Europese constitutionele discussies van de laatste jaren trachten te negeren of bagatelliseren, zodat hun inbreng niet zelden te laat kwam en reactief was. Dit staat in schril contrast met de overmatige energie die opeenvolgende kabinetten sinds 1994 hebben geïnvesteerd in het verbeteren van de Nederlandse nettobetalerspositie

en de naleving van het Stabiliteitspact. Zoals Van Middelaar, voormalige adviseur van Eurocommissaris Bolkestein verzuchtte:

“... op veel andere aspecten van het politieke leven waaraan Europa inmiddels raakt – milieu, gezondheidszorg, strafrecht, buitenlands beleid, immigratie, etc. – weet Den Haag niet wat we precies willen bereiken (noch hoe). (...) Nederland is van veelzijdig pays fondateur geworden tot een one-issue country. (...) Financiële criteria bieden echter geen houvast in constitutionele aangelegenheden en leiden soms tot rare kronkels. Wie zich bij gebrek aan gewenste bestemming laat leiden door de prijs van het biljet, komt niet ver” (Van Middelaar 2004).

Die Haagse huiver voor constitutionele discussies en eenzijdige aandacht voor de financiën heeft er bovendien toe geleid dat er onvoldoende aandacht is voor de noodzaak de politiserende Unie te voorzien van andere bronnen van legitimiteit dan alleen resultaten. Dat de constitutionele debatten zeker óók gingen over de vraag hoe Europa via nieuwe manieren van vertegenwoordiging en verantwoording legitiemer zou kunnen worden voor Europese burgers, leek de Nederlandse regering pas in een vrij laat stadium op waarde te schatten. In 2002 vreesde de regering nog dat de betrokkenheid van nationale parlementen bij de subsidiariteitstoets de Europese besluitvorming zou vertragen en “de nationale en de Europese democratie met elkaar [zou] dreigen te verwarren” (Van Middelaar 2004). Hier ontbrak dus het besef dat nationale en Europese democratieën feitelijk al decennialang onontwarbaar zijn vermengd, dankzij de eerdergenoemde vertegenwoordigingslijnen van burger naar Tweede Kamer naar vakministers in de Raad en van burger naar Tweede Kamer naar minister-president in de Europese Raad. Intussen is de regering echter mede door de schok van het ‘nee’ in het referendum een enthousiaste voorstander van deze subsidiariteitstoets geworden. Ze steunt bovendien andere democratische innovaties uit het Grondwettelijk Verdrag als het burgerinitiatief, het vergroten van de rol van nationale parlementen en meer transparantie (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2007).²

Beduchtheid voor democratische legitimering

De aanvankelijke beduchtheid voor het ‘verwarren’ van nationale en Europese democratische kanalen illustreert een algemener onvermogen in Nederland om om te gaan met de bestaande en nieuwe mechanismen en concepten voor democratische legitimering. Opeenvolgende regeringen pleiten sinds jaar en dag – en conform de traditionele voorkeur voor de communautaire methode – voor meer bevoegdheden voor het Europese Parlement en de Europese Commissie als antwoord op het democratische tekort van Europa. Echter, juist van die route is genoegzaam bekend dat de mogelijkheden voor meer inputlegitimiteit vooralsnog beperkt zijn (Van Middelaar 2004; Hix 2005; Schmidt 2006). De verkiezingen voor het Europese Parlement gaan immers niet over echt Europese thema’s, doordat politieke partijen en de nieuwsmedia ze hanteren als graadmeter voor de nationale, in plaats van Europese, krachtsverhoudingen. De meeste Europese burgers hebben dan ook geen enkele band met hun nationale Europese parlementariërs, terwijl ze die vaak nog wel hebben met nationale parlementariërs. Het

veeltalige debat in het Europese Parlement is bovendien moeilijk te volgen en sterk technocratisch. Het gevolg hiervan is dat Europese verkiezingen nauwelijks vruchtbaar Europees politiek debat voortbrengen dat kiezers in staat stelt zich een mening te vormen en politieke voorkeuren te ontwikkelen. Minstens zo belangrijk is dat de machtstoename van het Europese Parlement slechts beperkte compensatie biedt voor de afnemende controlebevoegdheden van nationale parlementen, aangezien de Raad invloedrijker is in het wetgevingsproces en de begrotingsprocedures dan het Europese Parlement (Hix 2005: 177-180).

De klassieke Nederlandse oriëntatie op de communautaire methode en afkeer van ‘intergouvernementalisme’ leiden tevens tot het verwaarlozen van kansen om de vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie te verbeteren via het kabinet en het parlement. Beide vormen cruciale schakels tussen burgers enerzijds en ministers en de minister-president in de Raad van Ministers respectievelijk de Europese Raad anderzijds. Bovendien vindt juist op veel van de jongere (politiek gevoelige) beleidsterreinen, waarop de inputlegitimiteit van EU-besluiten ter discussie staat en het streven naar consensus essentieel is, een verankering plaats van nationale instituties binnen Europese kaders. Zoals de WRR in zijn Europa-advies van 2003 opmerkte:

“... met de toenemende variatie van *governance*-methoden neemt ook de formele en informele onderlinge afhankelijkheid van de nationale en Europese instellingen de laatste jaren stelselmatig toe. (...) Nationale overheden hebben in steeds meer fasen van de beleidsvoering een belangrijke scharnierfunctie gekregen, waarmee ze de kloof moeten overbruggen tussen mondiale en Europese ontwikkelingen enerzijds en regionale trends anderzijds. (...) Gegeven deze ontwikkelingen biedt de zo vertrouwde tegenstelling tussen het intergouvernementele en het supranationale element van de EU weinig houvast in het debat en het onderhandelingsproces over *governance*. Dergelijke labels werken veeleer verlamdend. Ten eerste koppelen zij elke innovatie die afwijkt van de bekende communautaire methoden al bij voorbaat aan een politiek kamp van voor- of tegenstanders van Europa. Ten tweede lijken zij te suggereren dat ieder alternatief voor de communautaire methode per definitie *second best*, ‘zacht’ en derhalve inferieur is” (WRR 2003: 239-40).

Het negeren van deze onderlinge verwevenheid van Europese en nationale democratische kanalen en van het toegenomen belang van binnenlandse actoren als schakels tussen gevoelig Europees beleid en burgers speelt Nederland ook nu nog parten, getuige de negatieve uitslag van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag. De dossierstudies die de WRR heeft laten verrichten voor dit rapport laten zien dat ‘Europa’ hierdoor nauwelijks een politieke en maatschappelijke inbedding geniet. De inbreng in de (Nederlandse) Europa-politiek via mechanismen van vertegenwoordiging én verantwoording van Europese besluiten stuit op belemmeringen in de traditionele kanalen tussen burgers en de nationale en Europese politiek. Zo is het vergroten van de parlementaire controle bij de totstandkoming van Nederlandse standpunten mede afhankelijk van de inbedding van Europa in de partijdemocratie. Echter, in hoofdstuk 1 is reeds opgemerkt

dat de veelbelovende Europa-notities die de meeste partijen na de negatieve uitslag van het referendum intern produceerden, niet hebben geleid tot prominentere aandacht voor Europa in de verkiezingsstrijd zelf. Zelfs als op Europees én nationaal niveau de machtsvraag prominent aan de orde is, speelt Europa geen rol in de nationale verkiezingsstrijd – zo leert althans de ervaring van 22 november 2006. Ook de inhoudelijke kloof tussen wat de politieke partijfamilies op Europees niveau bezighoudt en de zusterpartijen in Nederland, wordt slechts zo nu en dan door een enkele Europarlementariër of fractiespecialist overbrugd. De activiteiten van het merendeel van de nationale Europarlementariërs zorgen voor weinig politieke en media-aandacht en zijn daarmee beperkt zichtbaar voor het publiek.

Gemankeerd debat en beperkte media-aandacht

Dit vacuüm wordt in Nederland nog eens vergroot doordat het tot dusver ontbreekt aan een debat onder politieke zwaargewichten met uiteenlopende visies op de huidige en toekomstige betekenis van de EU voor Nederland, de concrete Nederlandse ambities op specifieke Europese deelterreinen en de manieren waarop de regering de legitimiteit van EU-beleid langs de vier dimensies zou willen versterken. Nu de economische en politieke opbrengsten niet langer altijd eenduidig zijn, doet dat gebrek zich eens te meer gevoelen. De schaarse pogingen tot ‘Europa-debat’, zoals rondom het Europese referendum in 2005, blijven hangen in grove vereenvoudigingen en een discours dat onvoldoende inspeelt op de nieuwe vormen van bestuur die zo kenmerkend zijn geworden voor de EU als politieke gemeenschap of *polity*. Centraal staat een ‘zwart-wit’ debat tussen de traditionele, op een diplomatieke Unie gebaseerde *positive-sum*-benadering (‘het Europese belang is het Nederlandse belang’) en daartegenover een minstens even onge-nuanceerde *zero-sum* benadering (‘meer Europa is minder Nederland’).³ Nederlandse burgers worden zo geconfronteerd met – in de treffende woorden van Van Middelaar – “de valse keuze tussen de ‘vlucht naar voren’ of ‘op de rem’, tussen hetzij de blijde euromantra van meer macht voor het EP en de Commissie als EU-regering, hetzij de eurosceptische hoop in de nationale parlementen een tegen Brussel gerichte centrifugale kracht te vinden” (Van Middelaar 2004). Kortom, Nederlandse politici hebben tot op heden onvoldoende ingezien dat de nationale politieke arena wel degelijk legitimerende kanalen moet en kan bieden naar Brussel. Evenmin zijn ze in staat gebleken het vacuüm tussen deze uitersten te vullen met creatieve, alternatieve beelden, laat staan met betekenisvolle inhoudelijke debatten (Crum 2007a; Schmidt 2006).

Net als voor politici is de Europese samenwerking voor maatschappelijke organisaties al evenzeer een specialisme van enkele individuen of een afdeling binnen de organisatie, in plaats van een dimensie van de reguliere werkzaamheden. Weliswaar zijn het VNO-NCW en MKB-Nederland sterk ‘ge-europeaniseerd’ en georganiseerd op Europees niveau, maar de meeste maatschappelijke organisaties prefereren toch nationale of lokale actie boven de abstractie van Europese belangenbehartiging, die dan ook vanuit de koepels plaatsvindt. Ondanks de grote inzet van een handvol ‘professionals’ hebben maatschappelijke organisaties nau-

welijks een rol van betekenis gespeeld in het betrekken van burgers bij bijvoorbeeld de introductie van de euro (Engelen 2007), of in de referendum-campagne over het Europees Grondwettelijk Verdrag (2007b). Ook het besluitvormingsproces over de dienstenrichtlijn gold in Nederland in eerste instantie als een welhaast technisch-bestuurlijke aangelegenheid. De richtlijn werd vooral beschouwd als een noodzakelijk en onvermijdelijk uitvloeisel van de verdragsrechtelijke afspraken over het vrije dienstenverkeer. Pas nadat in Frankrijk de ontwerprichtlijn vanwege haar politieke en sociale effecten ter discussie kwam te staan en zelfs heftig werd bestreden, ontstond ook in Nederland een (overigens beperkt) debat over de merites van die richtlijn (Pelkmans en Van Kessel 2007).

Uit communicatieanalyses en de dossierstudies blijkt eveneens dat het oordeel van burgers over de resultaten van Europese beleidsuitkomsten niet rechtstreeks afhangt van de inhoud en kosten en baten van dat beleid. Het wordt mede beïnvloed door de manieren waarop en de context waarin burgers informatie over die resultaten ontvangen en filteren (Prast 2007). Mensen blijken ontvankelijker te zijn voor (media)informatie die past binnen hun eigen, al bestaande referentiekaders (Zaller 1992). Als zij bijvoorbeeld overtuigd zijn van het beeld van een regelzuchtige of geldverslindende EU, staan zij open voor alle informatie die dat beeld bevestigt, terwijl zij juist een mentale blokkade hebben voor informatie die dat beeld ontkracht. Dit geeft een bijzondere verantwoordelijkheid aan politici en bestuurders om de resultaten van hun EU-beleid op aansprekende wijze over te brengen aan het publiek en ook de zorgen van burgers over dit beleid serieus te nemen. Maar zoals Schmidt aantoonde, is die communicatieve vaardigheid in een gedecentraliseerd en gefragmenteerd politiek stelsel als het Nederlandse nu juist vrij zwak ontwikkeld (Schmidt 2006). Bij de introductie van de fysieke euro werden de zorgen van burgers over toenemende inflatie inderdaad aanvankelijk genegeerd door politici en bestuurders. Ook het feit dat de introductie van de chartale euro plaatsvond in de context van een economische recessie en een toenemend wantrouwen in de politieke en bestuurlijke elites, namen ze kennelijk niet mee in hun inschattingen van de reacties van burgers (Engelen 2007).

Het traditionele gebrek aan 'Europa-debat' en de lage politieke prioriteit van het Nederlandse EU-beleid werken ook door in de berichtgeving over de EU in de nieuwsmedia, die in Nederland sterk achterblijft bij die in andere lidstaten (De Vreese 2007). Het cyclische karakter van die berichtgeving accentueert dit: ten tijde van Europese verkiezingen en referenda over Europa piekt de media-aandacht kortstondig, terwijl voor en na deze gebeurtenissen de aandacht grotendeels wegvalt (Norris 2000; De Vreese 2001, 2007). Een verklaring hiervoor is dat de hoofdrolspelers en twistpunten bij politiek en publiek relatief onbekend zijn en dit gebrek aan 'fights' en 'faces' niet past in de handelingslogica van de moderne nieuwsmedia. In de woorden van De Vreese (2007: 21): "If European issues are treated as political second-rate issues the result will be a third-rate media coverage and no public debate." Nederlandse kranten hebben, zo leert een vergelijking, relatief weinig aandacht gegeven aan de Europese verkiezingen in 1999 en 2004. Er ontstaat dus een vicieuze cirkel: bij gebrek aan publiek en poli-

tiek debat zullen nieuwsmedia minder snel over een onderwerp berichten, terwijl bij afwezigheid van berichtgeving in de nieuwsmedia moeilijker publiek debat zal ontstaan. Dit alles versterkt de indruk dat Europa een fenomeen is dat nationale politici en burgers in hoge mate ‘overkomt’ zonder er om gevraagd te hebben. Ondanks de relatief grote steun die er in Nederland nog altijd bestaat voor de EU, dreigt het Nederlandse EU-beleid hierdoor af te stevenen op toenevende legitimiteitsproblemen.

2.5 CONCLUSIE

Europese integratie is lange tijd een zaak geweest van meer ‘technocratisch’ dan ‘politiek’ georiënteerde elites, die in het spel volgens de regels van de diplomatieke en volkenrechtelijke kunst belangrijke resultaten hebben geboekt. Hiertoe bedienden zij zich meestal van economische en juridische instrumenten. De resultaten die daarmee werden behaald vormden een even vanzelfsprekende als kwetsbare basis voor de legitimiteit van het integratieproces. Deze technocratische oriëntatie laat zich gemakkelijk verklaren door de dominante inbreng van deskundigen uit de politieke, bestuurlijke en functionele elites in Brussel en de lidstaten. Het zijn vooral deze deskundigen én een kleine kring van politici, hoge ambtenaren, lobbyisten en hoger opgeleiden die zich kunnen identificeren met Europa als “steeds hechter verbond tussen de volkeren” (preambule EG en EU Verdrag). De EU-beleidsvorming kent weliswaar al geruime tijd drie meer formele ‘politieke’ lijnen van vertegenwoordiging en verantwoording, maar twee hiervan zijn vooral indirect van karakter (namelijk die van burger naar nationaal parlement naar de eigen minister in de Raad van Ministers en die van burger naar nationaal parlement naar minister-president in de Europese Raad). Een hiervan is er directer (namelijk die van burger naar Europees Parlement naar Europese Commissie).

Desondanks is de legitimering van het EU-beleid in Nederland via processen van vertegenwoordiging en verantwoording relatief zwak ontwikkeld. Ten eerste houden de gekozen nationale volksvertegenwoordigers zich vanwege de complexe EU-besluitvormingsmethoden vaak verre van actieve inmenging in dit ‘gelaagde’ beleidsproces. De betrekkelijk grote afstand laat zich gemakkelijk verklaren door de vooral technische inhoud van Europese dossiers en het ontbreken van media-aandacht. Het Europese debat in de nationale politiek heeft hieronder te lijden, hetgeen zich laat verklaren doordat zo’n debat doorgaans vaak pas in een laat en daarmee minder relevant stadium plaatsheeft. Voorts ontstaat in dit vacuüm een *perverse prikkelstructuur*, die nationale politici gemakkelijk verleidt tot het claimen van Europese politieke successen als zuiver eigen verdiensten en het afschuiven van politieke problemen op ‘Brussel’.

Ten tweede heeft het Europese Parlement nauwelijks een volwaardig mandaat. Hierin ligt tegelijkertijd een oorzaak en een gevolg van het gegeven dat voor de verkiezing van dat parlement doorgaans weinig kiezers naar de stembus trekken. Bovendien weerspiegelen die verkiezingen, net als de lokale en regionale (provin-

cialen) verkiezingen in Nederland, primair de nationale politieke verhoudingen. Dit gegeven wordt nog verder in de hand gewerkt door de omstandigheid dat het tot nu toe ontbreekt aan een sterke, op Europese thema's gerichte, programatische partijpolitiek. Anders dan in federale stelsels is er dus geen EU-regering die haar legitimiteit ontleent aan EU-brede verkiezingen, maar kennen we een complexe vorm van EU-bestuur die nauw is verweven met de politiek en het bestuur van de lidstaten. Het stelsel berust grotendeels op een sterke, maar indirecte nationale vertegenwoordiging in de Raad van Ministers en de Europese Raad, en een zwakkere maar directe vertegenwoordiging via de nationaal gekozen Europarlementariërs (EP'ers) in het Europese Parlement.

De klassieke wijze van legitimering van EU-beleid, die vooral beruiste op de veelal stilzwijgende steun onder het publiek voor in het verleden behaalde successen (*governance for the people*), staat sinds de jaren negentig onder druk. Ook hier bleken in het verleden geboekte resultaten geen enkele garantie voor de toekomst. Maatschappelijke en politieke veranderingen, zoals de toenemende internationalisering, de verbreding, verdieping en uitbreiding van de EU en de daarmee gepaard gaande politisering van Europese vraagstukken, creëren een groeiende behoefte bij burgers aan legitimering via processen van vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie (*governance by and of the people*). Lang heeft men gedacht dat aan die behoefte kon worden tegemoetgekomen door het versterken van de Europese democratie: het afgewezen Verdrag was daartoe in zekere zin ook een poging. Het paradoxale effect is echter dat de toegenomen behoefte aan legitimering van EU-beleid via de *nationale* kanalen parallel hieraan eveneens toeneemt, doordat het directe Europese kanaal hiertoe nog onvoldoende perspectieven biedt. Dit is een behoefte die zich overal in de lidstaten doet gevoelen en die zeker geen specifiek Nederlands verschijnsel is. De kern van de ontstane spanning, om in de termen van Schmidt (2006) te spreken, is dat op EU-niveau nog veel beleid wordt gemaakt zonder politieke inbreng (*policy without politics*), terwijl de lidstaten kampen met politiek zonder de inbreng van Europees beleid (*politics without policy*). Grote delen van het beleid van de lidstaten vallen immers niet meer onder de exclusief nationale bevoegdheden (Schmidt 2006).

Evenmin typisch Nederlands is dat de klassieke neiging tot legitimeren op grond van resultaten ook in de jaren negentig nog vaak domineert en hand in hand is gegaan met een sterke nadruk op het zo goed mogelijk bestuurlijk en politiek coördineren van het EU-beleid in de steeds complexere meerlagige EU. Die neiging – die gepaard gaat met een relatief zwak ontwikkeld 'communicatief discours' over Europa – is immers ook zichtbaar in andere lidstaten met relatief decentrale en gefragmenteerde politieke stelsels, zoals in Italië, Duitsland en België. Wél specifiek Nederlands is dat de tekortkomingen van de klassieke legitimeringsprocessen via resultaten – zeker in vergelijking met EU-lidstaten die al eerder referenda en grote debatten over Europa hebben gehouden – relatief laat, namelijk pas na het 'nee' van het referendum zijn blootgelegd en erkend. Ze werden bovendien zichtbaar in het klimaat van algemene onvrede onder

Nederlandse kiezers over de ‘zelfingenomen’ politieke elites dat is ontstaan na de ‘Fortuyn-revolte’ van 2002. In die zin was er sprake van de bekende ‘wake-up-call’, hoewel er ook aanwijzingen zijn dat niet iedereen hierdoor is ontwaakt. De nieuwe realiteiten van Europese samenwerking zijn ook nu nog zeker niet ten volle geadresseerd. Zonder een aanpassing van de manier waarop het Nederlandse politieke systeem de inzet en resultaten van het Nederlandse EU-beleid agendeert en legitimeert, zal er in de toekomst sprake zijn van een gebrekkige en onvoldoende legitimiteit van het EU-beleid. Om het met andere woorden te zeggen: willen we voorkomen dat telkens wanneer Europa een beleidsinterventie pleegt, ‘Europa’ zelf het belangrijkste onderwerp van discussie wordt, dan zal er het een en ander moeten gebeuren. Zonder aanvullende bronnen van legitimiteit zullen de Nederlandse politiek en het bestuur naar het zich laat aanzien blijvend worden geconfronteerd met belangrijke legitimiteitsproblemen van het EU-beleid.

Het zal duidelijk zijn dat deze complexe diagnose van algemeen Europese en – specifiek aan de kenmerken van – het Nederlandse politieke stelsel en EU-beleid verbonden kwalen niet gebaat zijn bij simpele remedies. De volgende hoofdstukken vertrekken van het uitgangspunt dat de nationale instituties (de politiek en het bestuur, de nieuwsmedia en het maatschappelijk veld) een cruciale schakelfunctie zullen blijven vervullen in de legitimering van het Nederlandse EU-beleid. Hiermee is niet gezegd dat op langere termijn niet ook belangrijke hervormingen op het Europese niveau zélf gewenst zijn. Echter, zoals gezegd betreft de inzet van dit rapport vooral het nationale niveau zelf.

De analyse in de hoofdstukken 3 tot en met 7 richt zich dan ook op de vraag hoe – gebruikmakend van inzichten uit zowel de rechtsstatelijke als democratische traditie en de vier dimensies van legitimiteit – de bestaande *perverse prikkelstructuren* kunnen worden doorbroken en de legitimiteit van het Nederlandse EU-beleid kan worden versterkt.

NOTEN

- 1 Voor een analyse van de betrokkenheid van decentrale overheidsorganen bij het EU-beleid in Nederland zie Arts 2007.
- 2 In de ‘Kamerbrief inzake de EU-verdragswijzigingen’ van 19 maart 2007 constateert het “... dat zich een attitudeverandering in Europa begint af te tekenen. Bijvoorbeeld: subsidiariteit is geen vies woord meer” (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2007).
- 3 De laatste benadering zagen we terug op het campagne-affiche van de SP, waarop Nederland (letterlijk) van de Europese kaart was verdwenen.

3 POLITIEK EN BESTUUR

3.1 INLEIDING

Het meerlagige politieke systeem van de EU is uitgesproken decentraal ingericht, waardoor de nationale politiek en het nationale bestuur cruciale rollen vervullen in de legitimering van het EU-beleid op nationaal niveau. In een ideaaltypisch democratisch proces vertegenwoordigen politici en bestuurders burgers en leggen zij verantwoording af, ook over hun inbreng in het EU-beleid. Politici en bestuurders zijn immers onderdeel van het besluitvormingsproces over het EU-beleid, vaak omdat ze daarvan formeel deel uitmaken (zoals de kabinetsleden), of op meer informele en indirecte wijze. Ook hebben zij een belangrijke taak in de implementatie van EU-beleid in Nederland.

In het vorige hoofdstuk is echter geconstateerd dat de veranderingen die zich hebben voorgedaan in de politiek in algemene zin, in de verhouding met burgers en in het Europese integratieproces niet of onvoldoende zijn vertaald in aanvullende manieren van legitimering. Nederlandse politici en bestuurders hebben tot dusver nauwelijks prikkels ervaren om bij te dragen aan de legitimering van het EU-beleid in Nederland of belemmeringen daarvoor te doorbreken. Hierdoor is een structurele verwaarlozing ontstaan van de Europese dimensie in het nationale politieke bestel.

Dit levert de zorgwekkende situatie op dat veranderingen bij de politiek en het bestuur moeilijk af te dwingen zijn, terwijl hier toch de sleutel ligt tot de gewenste versterking van de beleidslegitimering. Hier komt nog de urgentie bij van de vragen die op de korte termijn op Nederlandse politici en bestuurders afkomen, zoals de vraag wat Nederland gaat doen met het Grondwettelijk Verdrag en de kandidatuur van Turkije. Op de langere termijn verdienen ook andere fundamentele vragen overtuigende antwoorden: hoe krijgen we de verantwoording voor EU-beleid in Nederland op orde, wat willen we op welke manier bereiken in de EU, wat verbindt ons eigenlijk met 'Europa'? Politici en bestuurders zullen tevens de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen om hun antwoorden uit te dragen in het parlement, aan de eigen politieke achterban en in de nieuwsmedia.

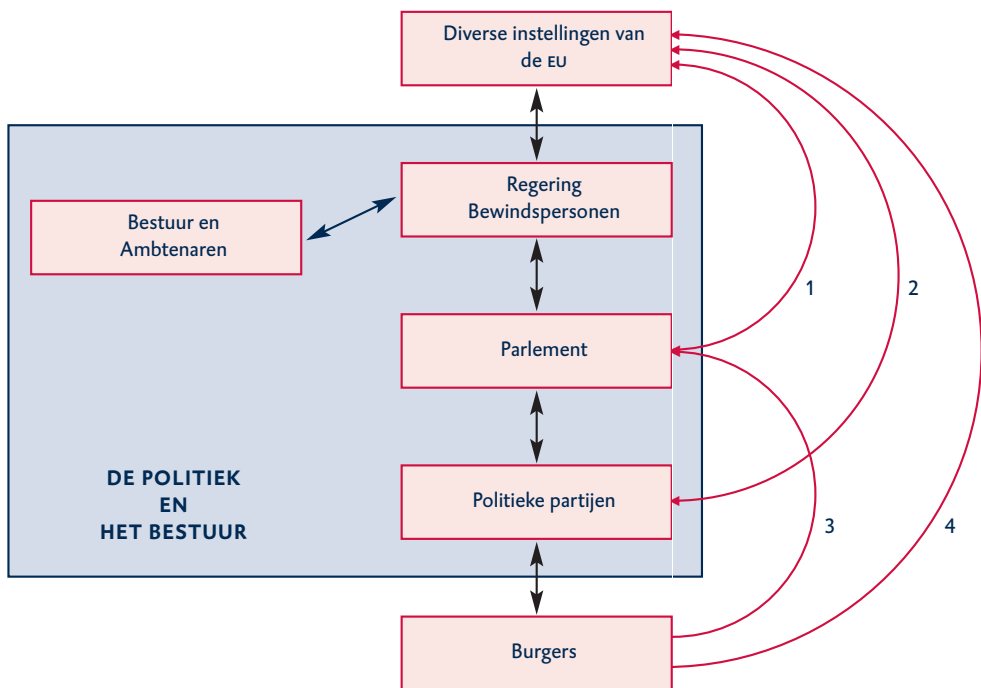
In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welke nieuwe manieren de nationale politiek en het nationale bestuur kunnen bijdragen aan de legitimering van het EU-beleid in Nederland. Een risico bij het doordenken van oplossingen binnen de context van het Nederlandse politieke bestel is dat het blijft bij formeel-institutionele oplossingen die burgers niet of nauwelijks bereiken. Dan is er slechts sprake van procedurele ingrepen, die wellicht het systeem intern verbeteren, maar niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan de legitimering van beleid. In plaats daarvan zoekt dit hoofdstuk daarom naar oplossingen die *perverse prikkels* bij de politiek en het bestuur – welke een obstakel voor gelegitimeerd EU-beleid vormen – kunnen wegnemen. Daarbij gaat het om oplossingen die één of meer

extra dimensies van legitimiteit benutten, namelijk vertegenwoordiging, verantwoording, resultaten en identificatie. Voorstellen van andere adviesorganen en diverse auteurs die in dit verband relevant zijn, zal de raad eveneens langs deze meetlat leggen.¹

Actoren

De regering, het parlement en de politieke partijen zijn de belangrijkste actoren in de arena van de politiek en het bestuur (zie figuur 3.1). In het hiernavolgende zal worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn om de bijdrage van deze actoren aan de legitimering van het EU-beleid in Nederland te verbeteren. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met de eigen belangen en positie die het handelen van deze actoren bepalen.

Figuur 3.1 Verbindingen tussen actoren uit het politieke systeem



1. Parlementaire contacten met EU-instellingen
2. Politieke contacten via partijpolitiek (nationaal/EP)
3. Nationale parlementaire verkiezingen (eens in de vier jaar)
4. Europese parlementaire verkiezingen (eens in de vijf jaar)

3.2 DE REGERING

De regering is een centrale actor in het politieke systeem van de EU: individuele bewindspersonen maken deel uit van de Raad van Ministers en de minister-president is lid van de Europese Raad. Bovendien zijn ambtenaren van de

verschillende departementen onderdeel van allerlei formele en minder formele netwerken, overlegstructuren en besluitvormingscomités in Brussel. Voor Nederlandse burgers is de nationale regering belangrijk, alleen al vanwege haar zichtbaarheid. Ze heeft een spilfunctie als onderdeel van het politieke systeem van de EU enerzijds en als schakel naar burgers anderzijds. Een essentiële voorwaarde voor een betere legitimering van het EU-beleid in Nederland is dus dat de regering het voortouw neemt.

Uit het vorige hoofdstuk bleek echter dat belangrijke belemmeringen voor de legitimering van het EU-beleid in Nederland juist ook de regering parten spelen. Dit betreft vooral de neiging tot technische behandeling van dossiers, waardoor weinig ruimte wordt gelaten voor politieke tegenstellingen. Dit heeft tevens tot gevolg dat lastig is na te gaan hoe de Nederlandse belangen worden vertegenwoordigd in Brussel en of de regering de ruimte en mogelijkheden heeft benut om haar verantwoordelijkheid voor het EU-beleid te nemen of juist te ontlopen.

De regeringsverantwoordelijkheid voor zowel de voorbereiding en de beleidsbepaling als de implementatie en uitvoering van EU-beleid bevindt zich in een spanningsveld tussen centralisatie en decentralisatie. Enerzijds is immers een consistente en coherente inzet vanuit Nederland noodzakelijk, die voortdurend afstemming en centralisatie vereist, anderzijds verlangt de diverse en veelal technische aard van het EU-beleid en wetgeving thema-inhoudelijke kennis en actieve betrokkenheid van experts, ambtenaren en (vak)-departementen. In het model van *horizontale coördinatie* dat de Nederlandse regering sinds 1972 hanteert, fungeert het ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinator van dit proces van afstemming, via een complex stelsel van interdepartementale commissies, van de inbreng van vakdepartementen op de verschillende dossiers en beleidsvelden. In de praktijk leidt deze balans tussen centralisatie en decentralisatie echter tot een moeilijke spagaat. Het ligt gevoelig om binnen dit model van horizontale coördinatie ruimte te bieden aan politisering van EU-beleid en bewindspersonen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden, verspreid als deze zijn tussen vakministers, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president. Bovendien is het lastig te komen tot een dossieroverstijgende, strategische standpuntbepaling.²

In de verschillende voorstellen ter versterking van de rol van de regering in de legitimering van het Nederlandse EU-beleid zijn twee elementen relevant. Het eerste richt zich op een sterkere prioritering in de beleidsvoorbereiding van dossiers en thema's die vanuit Nederlands perspectief van bijzonder politiek belang zijn. Het tweede heeft betrekking op de inrichting van de politieke regie van het Nederlandse EU-beleid.

Prioritering door de regering betekent in de eerste plaats dat de regering boven specifieke beleidsdossiers uitstijgt en de voor de Nederlandse politiek cruciale vraagstukken weet te onderscheiden, te benoemen, te wegen en van een stellingname weet te voorzien. Zulke inhoudelijke keuzes zijn essentieel geworden in

een politieke Unie die steeds meer raakt aan de vitale belangen van burgers. Wat zijn voor Nederland belangrijke ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld asiel en immigratie, milieu, de sociale effecten van het interne marktbeleid en welke accenten wil de regering daarin leggen? Binnen welke specifieke dossiers moeten dit soort visies tot uitdrukking komen? Op deze manier wordt voorkomen dat de Nederlandse inzet te veel wordt gestuurd door de interne 'logica' van de dossiers en dat daarin alleen expertise telt. Inhoudelijke prioritering vereist dus niet alleen informatie over Europese dossiers (een aspect waar nu, zeker in de relatie met het parlement, sterk de nadruk op ligt), maar ook een inhoudelijke stellingname van de regering waarom deze dossiers al dan niet belangrijk zijn, wat er (voor Nederland) op het spel staat, welke doelen zij wil realiseren en welke strategieën daarbij passen.

Inhoudelijke prioritering plaatst de democratische legitimering van politieke keuzes op de voorgrond. Dit maakt het Europese politieke proces van vertegenwoordiging en verantwoording ook een stuk interessanter voor parlement, nieuwsmedia en burgers. Binnen de beperkingen van een EU waarin Nederland één van de 27 lidstaten is, beoogt inhoudelijke prioritering vanzelfsprekend ook de ontwikkeling en de resultaten van het EU-beleid mede te beïnvloeden en aldus de outputlegitimiteit te versterken.

Het tweede element, de inrichting van de politieke regie van het Nederlandse EU-beleid, is hiermee nauw verbonden. Prioritering noopt immers tot een stevige politieke regie op strategische hoofdlijnen. Om algemene politieke afwegingen te kunnen maken die boven het belang van individuele dossiers uitstijgen, is een duidelijke toedeling van politieke eindverantwoordelijkheden nodig. De complexe taakverdeling binnen het kabinet, die naast de vakministers ook de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister-president een rol toekent, staat hiermee nogal eens op gespannen voet. Regelmatig (en laatstelijk door de Raad van State in 2005) is dan ook voorgesteld het politieke primaat voor het Nederlandse EU-beleid te verplaatsen van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar een positie dicht bij de minister-president, namelijk bij het ministerie van Algemene Zaken. Voor een zwaardere centrale verantwoordelijkheid voor de strategische keuzes van het EU-beleid pleit in ieder geval dat het EU-beleid een steeds belangrijker en integraal onderdeel van het nationaal beleid uitmaakt. In het buitenland vinden vergelijkbare ontwikkelingen plaats: zo heeft de Franse *Conseil d'Etat* (Raad van State) onder meer voorgesteld een strategische adviesraad voor Europa onder te brengen bij de Franse president (*Conseil d'Etat* 2007).

Binnen de huidige structuren en op de korte termijn valt echter reeds het nodige te doen om deze centrale verantwoordelijkheid te versterken. Daartoe zijn verschillende voorstellen gedaan, bijvoorbeeld door de minister-president agenderende bevoegdheden toe te kennen in de ministerraad (Raad van State 2005), die deels inmiddels al in de praktijk worden gebracht (zie de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Algemene Zaken 2007). Ook

valt te denken aan de praktijk van ministeriële stuurgroepen op kabinetsniveau voor de horizontale, departement-overstijgende dossiers (zoals het EU-voorzitterschap en de Financiële Perspectieven). De bijdrage aan de versterking van de legitimering van nationaal EU-beleid van deze voorstellen is tot nog toe echter beperkt, zelfs als ze al wat langer worden toegepast (zoals de jaarlijks bij de begroting van BZ gepresenteerde ‘Staat van de Unie’). Binnen de huidige structuren kan ook worden gedacht aan de versterking van de strategische functie van de minister-president via de huidige onderraad van het kabinet die is belast met Europese aangelegenheden (de zogenoemde REIZ-EA³).

Op de langere termijn kan de behoefte aan centrale strategie verdergaande maatregelen nodig maken. Een nadere herschikking van kabinetsfuncties, waarbij de positie van de minister-president verder wordt versterkt, ligt dan voor de hand. Zowel binnen het kabinet als in de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders – die als sturende factor aan belang wint – draagt de minister-president immers de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid voor het Nederlandse EU-beleid. Het versterken van de centrale strategiefunctie doet recht aan de voorbereiding, uitvoering en consistentiebewaking van de strategische hoofdlijnen van het kabinetsbeleid op EU-terrein. De minister-president kan zich zo, onder meer als voorzitter van de ministerraad, richten op het effectief en energiek ontwikkelen en uitdragen van de hoofdlijnen van het EU-beleid in Nederland. Hiermee geeft het kabinet het duidelijke signaal af aan burgers, maatschappelijke organisaties en de nieuwsmedia dat de EU niet langer een onderdeel van buitenlandse zaken van Nederland vormt, maar haar legitimiteit mede ontleent aan *Nederlandse* politieke kanalen van vertegenwoordiging en verantwoording. Tegelijk laat dit de verantwoordelijkheid van *individuele* bewindslieden voor de Europese dimensie van hun werkterrein onverlet.

De WRR maakt een duidelijk onderscheid tussen deze strategische rol en de coördinatie van de Nederlandse inbreng in het EU-besluitvormingsproces. Voor deze laatste twee taken dragen momenteel het ministerie van Buitenlandse Zaken en in het bijzonder de staatssecretaris voor Europese Zaken de primaire verantwoordelijkheid. Het toekennen van de strategische functie betekent niet dat de, vaak technisch-bestuurlijke en juridische, coördinerende rol ook onder het ministerie van de minister-president zou moeten vallen. Het is vooral intern van belang dat de dagelijkse afstemming tussen departementale belangen en dossiers op een goede manier plaatsvindt. Echter, voor het verbeteren van de strategische schakelfunctie tussen de regering en burgers is dit van geringe betekenis. De raad laat de wijze waarop deze rol het best kan worden ingericht om deze reden hier ook verder buiten beschouwing en is van mening dat het versterken van de verantwoordingsfunctie van de minister-president in Europese dossiers vooral wordt verwezenlijkt door hem te belasten met de strategie.

3.3 HET PARLEMENT

3.3.1 HET PARLEMENT IN RELATIE TOT DE REGERING

Veel analyses van de plaats van het EU-beleid in de Nederlandse politiek wijzen op de beperkte betrokkenheid van het nationale parlement (Kiiver 2007). Op tal van terreinen is de wetgevende functie van het parlement veranderd in een functie van controleur van het optreden van de regering in 'Brussel'. Tegelijkertijd is het parlement nog steeds bij uitstek het ankerpunt van de vertegenwoordigende democratie. Deze constatering maakt het gebrek aan betrokkenheid extra urgent. Er zijn recentelijk dan ook verschillende voorstellen gedaan en initiatieven ten uitvoer gebracht om de parlementaire betrokkenheid bij het EU-beleid te versterken. Een belangrijk aandachtspunt in deze voorstellen is het parlement beter te equiperen door een ruimere en tijdige informatievoorziening en grotere analysecapaciteit met betrekking tot Europa. In de afgelopen jaren is er op dit punt al veel verbeterd. Zo zijn nationale parlementen voor hun informatievoorziening over EU-zaken niet langer meer afhankelijk van de eigen regeringen. Zij beschikken nu over een rechtstreeks 'informatiekanaal' met de Europese Commissie. Verder heeft het Nederlandse parlement sinds 2004 een eigen vertegenwoordiger in Brussel die contacten onderhoudt met de Europese instellingen. De Eerste Kamer heeft een interessante investering gedaan met de inrichting van een speciaal Europees Bureau. Ook bij de Tweede Kamer zien we inmiddels een bescheiden maar zekere opbouw van Europa-expertise en ondersteuningscapaciteit ontstaan.

Uit het vorige hoofdstuk bleek echter dat de geringe betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs voor een belangrijk deel niet voortkomt uit onvermogen, maar het resultaat is van een bewuste en reële politieke afweging. Het is voor politici vaak lastig en ook meestal niet aantrekkelijk zich te profileren op Europese dossiers. Het is essentieel dit te erkennen, want het betekent immers dat veranderingen in de voorzieningen en werkwijze van de Staten-Generaal pas daadwerkelijk tot een grotere betrokkenheid van parlementariërs kunnen leiden, wanneer er ook iets verandert in hun afwegingsmechanisme. De uitdaging ligt dus in het zodanig prikkelen van nationale parlementariërs dat ze ook op EU-dossiers geactiveerd worden. Maar zelfs dan blijven de hiernavolgende voorstellen afhankelijk van de inzet van de betrokkenen. Ook geldt de beperking dat voorstellen moeten passen binnen randvoorwaarden van de gezamenlijke Europese besluitvorming op EU-niveau.

De eerste impuls om de schakelfunctie van nationale parlementariërs te activeren ligt in de inhoudelijke thema's. Af en toe doet deze inhoudelijke impuls zich ook vandaag de dag al gelden. Zo ontstond bijvoorbeeld ook in Nederland uiteindelijk een politiek debat over de mogelijke sociaal-economische consequenties van de dienstenrichtlijn (Pelkmans en Van Kessel 2007). In de uitoefening van het mandaat van de kiezers is het belangrijk dat parlementariërs de wensen, zorgen en verwachtingen van Nederlandse burgers over de inhoud en resultaten van Nederlands EU-beleid goed voor het voetlicht brengen. Dat is lastig, omdat

burgers niet alleen hoge verwachtingen koesteren van EU-beleid – bijvoorbeeld op terreinen als terrorismebestrijding en milieubeleid –, maar er tegelijkertijd ook van uitgaan dat de nationale overheid hen beschermt tegen als ongewenst ervaren inmenging door de EU in de eigen leefomgeving (Europese Commissie 2006b, Standaard Eurobarometer 65). Een concreet aanknopingspunt is om aan te sluiten bij de belevingswereld van burgers waar ‘Europa’ al in tal van opzichten haar opwachting heeft gemaakt: het Europa van de loodgieter en de vakantie-ganger, het groene of sociale Europa en de vrije markt. Europa heeft (ook) voor burgers een veelvoud aan betekenissen die door de politiek kunnen worden aangesproken. Daarnaast kan een sterkere strategische rol van de minister-president en een duidelijkere prioritering en profilering op inhoudelijke thema’s door de regering ook een prikkel vormen voor parlementariërs om eigen standpunten te vertolken en de regering verantwoording te laten afleggen over gekozen standpunten. Het parlement kan langs deze lijnen fungeren als een platform waar de opvattingen van burgers over Europese onderwerpen worden gearticuleerd, hetgeen de vertegenwoordigingslegitimiteit weer versterkt. Een dergelijke impuls kan ook worden ingezet om de uitkomsten van het EU-beleid te beïnvloeden. Dit vergt dan wel van politici dat ze deze uitkomsten, onder meer via de nieuwsmidia, op een voor burgers aansprekende wijze weten te verbeelden (Pels 2007; Prast 2007; De Vreese 2007).

Een tweede manier om nationale parlementariërs te activeren op Europese dossiers is via de werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets, die in het voorjaar van 2006 is ingesteld om wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie te toetsen aan het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.⁴ In principe biedt deze commissie een platform voor politieke debatten over de gewenste inhoud en reikwijdte van het Europese beleid. De beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit lenen zich immers niet alleen voor een technocratische, maar ook zeker voor een politieke duiding (Van Kersbergen en Verbeek 1994, 2004; Méndez-de Vigo 2002; Pelkmans 2005 en Ederveen, Gelauff en Pelkmans 2006). De eerste sterk technocratische rapportages van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets lijken de klassieke neiging tot depolitiseren van het EU-beleid in het parlement echter toch weer te bevestigen. Bovendien geldt dat, wanneer politieke tegenstellingen wel zichtbaar worden, vooral de tegenstelling tussen EU- en Nederlands beleid centraal staat. Hoewel dit – gelet op de manier waarop Nederlandse politici het subsidiariteitsbeginsel hebben omarmd – op zichzelf geen verwondering hoeft te wekken, kan het wel het bredere politiek debat in de weg staan. Al met al is er een duidelijk gevaar dat deze commissie zal verworden tot een technische controleur van het werk van de Europese Commissie. In dat geval is de bijdrage die de commissie kan leveren aan de legitimering van EU-beleid dus zeer beperkt, zeker als ook de uitstraling naar de rest van het parlement en daarbuiten (vooral naar de nieuwsmidia) achterblijft.

Toch biedt een parlementaire commissie van dit type wel mogelijkheden om een nationaal parlement als geheel te stimuleren om bij te dragen aan de legitimering van het EU-beleid. De Nationale Conventie heeft daartoe de *Scrutiny Committee*

van het Britse Lagerhuis ten voorbeeld gesteld.⁵ In de taakstelling van deze commissie ligt de nadruk op het selecteren (schiften) van de voor bespreking in het parlement relevante Europese initiatieven (in de breedste zin) op basis van zowel juridische als politieke criteria. In plaats van de politieke discussie bij voorbaat te smoren in een technische, specialistische rapportage maakt dit een politiek debat juist mogelijk. Zo kan de diversiteit aan politieke opvattingen die leven ten aanzien van een specifiek onderwerp tot uitdrukking worden gebracht en kan op deze wijze de vertegenwoordigingslegitimiteit worden versterkt. Dergelijke parlementaire debatten kunnen tevens de regering prikkelen zich te verantwoorden voor haar handelen. Het past bij het versterken van deze verantwoordingsfunctie om, ook naar Brits voorbeeld, de werkwijze van de commissie aan te vullen met een behandelingsvoorbehoud (*scrutiny reserve*). Dit betekent dat Nederlandse bewindslieden in de Raad van Ministers pas mogen meewerken aan de totstandkoming van beleidsvoorstellen, nadat het parlement zich heeft uitgesproken over de door de Prioriteringscommissie als politiek gevoelig aangemerkte voorstellen.⁶

3.3.2 RECHTSTREEKSE VERBINDINGEN TUSSEN HET PARLEMENT EN EUROPESE INSTELLINGEN

In het voorgaande ging het vooral om het versterken van de legitimerende functie van het parlement via het activeren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook *rechtstreekse* verbindingen tussen parlementariërs en Europese instellingen kunnen echter bijdragen aan de legitimering van EU-beleid (vooral op het gebied van vertegenwoordiging). Aandacht voor deze verbindingen doet recht aan het beeld van de EU als een complex, meerlagig, polycentrisch en slechts ten dele hiërarchisch systeem (Kiiver 2007). Dit systeem vereist ook dat het nationale parlement zich niet uitsluitend richt op ministeriële verantwoordelijkheden, maar ook rechtstreekse verbindingen aangaat met de Europese instellingen op het Europese niveau en/of parlementen in andere lidstaten.

De meest vergaande (en regelmatig terugkerende) concrete suggestie in dit verband is om afgevaardigden een mandaat voor het nationale parlement te laten combineren met een mandaat voor het Europese Parlement (het zogeheten *dubbelmandaat*). Onlangs heeft de Nationale Conventie nog gepleit voor herinvoering van het dubbelmandaat (Nationale Conventie 2006). Deze suggestie past goed binnen het perspectief dat de vele bestuurlijke lagen van de EU onderling nauw met elkaar zijn verbonden. Juist die verbindingen vereisen dan bijzondere aandacht. Dubbelmandaten kunnen op deze wijze bewerkstelligen dat nationale parlementariërs zich bewust zijn van zowel de Europese als de specifiek nationale context van dossiers. Dit biedt ook kansen en mogelijkheden om inhoudelijke debatten te verbreden en een forum te bieden voor rijkere keuzes die voorbijgaan aan de dichotome tegenstelling tussen de EU en Nederland. Aldus versterkt het dubbelmandaat de vertegenwoordigingslegitimiteit en vergroot het de eigen bewegingsruimte van nationale parlementariërs om de regering aan te spreken op haar verantwoordelijkheden.

Echter, er kleven ook bezwaren aan het dubbelmandaat. In de eerste plaats is er het bezwaar van de dubbele ‘petten’. Een Nederlandse parlementariër moet de Nederlandse belangen dienen en een EP’er de Europese. Er moet worden voorkomen dat het mandaat van de betrokken volksvertegenwoordigers geïnfecteerd zou worden door hun rol als ‘institutionele vertegenwoordigers van de Tweede Kamer in het Europees Parlement’ (en vice versa). Bovendien is de werklast in beide functies zodanig dat deze zich, vooral voor de leden van kleinere fracties, niet of nauwelijks laten combineren. Een en ander heeft ertoe geleid dat zowel op Europees als op nationaal niveau het dubbelmandaat is afgeschaft.⁷

Om de noodzakelijke verbinding tot stand te brengen zijn echter ook minder vergaande mogelijkheden voorhanden. Een goed initiatief biedt het spreekrecht van Europarlementariërs in de Tweede Kamer, ofschoon deze inbreng binnen de bestaande voorwaarden soms een nogal ritueel karakter aanneemt. Omgekeerd is het mogelijk en wenselijk dat nationale parlementariërs zelf regelmatig hun licht opsteken in Brussel en Straatsburg, bijvoorbeeld door deel te nemen aan commissievergaderingen van het Europese Parlement. Ook samenwerking tussen de fracties van politieke partijen in het nationale parlement en het Europese Parlement is gewenst (zie par. 3.4).

Het is dus cruciaal dat het parlement vanuit zijn positie in het nationale en Europese systeem de verbinding legt met de andere bestuurlijke lagen. Nationale parlementariërs kunnen zo op het terrein van het EU-beleid een meer zelfstandige rol vervullen als volksvertegenwoordigers en extra ingangen verwerven om de betrokken bewindspersonen ter verantwoording te roepen. Dit biedt mogelijk-kerwijs een aanleiding voor de nieuwsmedia om de aandacht te richten op de rol van nationale politici in Europese dossiers. Bovendien kan deze betrokkenheid positieve effecten hebben op de nationale implementatie en uitvoering van het EU-beleid in Nederland. Door een vroege betrokkenheid bij de totstandkoming van het EU-beleid vermindert immers ook het risico dat zich juist in die laatste fasen nog problemen voordoen. De neiging tot *scapegoating* en *blaming Brussels* wordt daardoor onderdrukt en belemmeringen voor de legitimering van beleidsresultaten kunnen zo worden weggenomen.

3.4 POLITIEKE PARTIJEN

Politieke partijen spelen een belangrijke rol in het uitdragen van de opvattingen en standpunten die in de maatschappij leven naar de politiek en het bestuur.⁸ Ze zijn de ‘poortwachters’ die opvattingen van burgers aggregeren, articuleren en in een samenhangend programma tot uitdrukking laten komen en langs die weg het (EU-)beleid kunnen beïnvloeden. Er vindt binnen en tussen politieke partijen echter weinig inhoudelijk debat plaats over Europese onderwerpen en voor zover zulke debatten wel plaatsvinden, blijven ze vaak beperkt tot een discussie over ‘meer’ dan wel ‘minder’ Europa (Kiiver 2007; Pellikaan, Vollaard en Otjes 2007). Bovendien is Europa ook binnen politieke partijen vaak een zaak van enkele specialisten (Van den Berg en Brandsen 2007). Toch is de inzet van politieke

partijen cruciaal voor de verbinding van burgers met de EU. Zoals Hix stelt, “With the experience of watching and participating in a democratic debate, and with politicians who are forced to respond to voters’ concerns and develop rival policy ideas, public support for the EU would gradually begin to be rebuilt” (Hix 2006: 13 in: Hix en Bartolini 2006). Deze paragraaf bespreekt de mogelijkheden voor een zodanig kunnen functioneren van politieke partijen dat burgers de koninklijke weg van de verkiezingen kunnen benutten om hun Europese politieke voorkeuren kenbaar te maken en politici en partijen verantwoordelijk te stellen voor het gevoerde EU-beleid.

Op korte termijn liggen de kansen om de bijdrage van politieke partijen aan de legitimering van het EU-beleid in Nederland te versterken in de eerste plaats op die Europese beleidsthema’s die gemakkelijk aansluiten bij hun specifieke partijprofiel en -ideologie. Kiiver (2007) pleit in deze context voor selectieve of doelgerichte (*targeted*) politisering. De huidige ontwikkelingen in het Europese beleid bieden hiervoor voldoende aanknopingspunten. Zo wordt de klassieke links-rechtstegenstelling naar het zich laat aanzien relevanter. Politieke keuzes over de inrichting van de interne markt worden steeds belangrijker, vooral door de voortschrijdende samenwerking op het terrein van het vrije verkeer van diensten en personen. De dienstenrichtlijn is hiervan een goed voorbeeld (Pelkmans en Van Kessel 2007). Ook het thema immigratie staat momenteel dermate hoog op de politieke agenda dat de meeste partijen er passages over hebben opgenomen in hun partijprogramma. Veiligheid is een ander voorbeeld van een thema met een steeds belangrijker internationale dimensie, hetgeen garant staat voor uiteenlopende standpunten van politieke partijen.

De tweede mogelijkheid om de rol van politieke partijen te versterken ligt besloten in de tegenstelling tussen ‘meer’ en ‘minder’ Europa die ook in de Nederlandse politiek steeds meer gewicht krijgt. Dit is het gevolg van het verdwijnen van de onverkorte en stilzwijgende (of ‘permissieve’) steun van Nederlandse burgers aan de Europese integratie (zie hoofdstuk 2). Vooral kritische standpunten van politieke partijen ten aanzien van (specifieke onderdelen van) de Europese samenwerking worden sinds hun succesvolle opstelling in de referendumcampagne duidelijker voor het voetlicht gebracht (Crum 2007b). Partijen die positiever staan ten opzichte van Europese samenwerking lijken zich deze verandering nog weinig te realiseren, of althans nog niet goed te weten hoe hiermee om te gaan, terwijl politisering juist aan deze ‘van nature’ pro-Europese partijen hogere eisen stelt als ze de strijd om de kiezer niet al bij voorbaat willen verliezen. Hun traditionele benadering, waarin het Europese belang zonder meer gelijk wordt gesteld aan het Nederlandse belang, is immers even eenzijdig als de benadering van de kritische partijen, die het Nederlandse belang juist tegenover het Europese plaatsen. Maar nu Europese samenwerking op onderdelen politiek beladen is gebleken, is de ‘bewijslast’ voor de voorstanders van verdergaande Europese integratie toegenomen.

Zowel de wensen en verwachtingen van Nederlandse burgers als de feitelijke uitdagingen die op Europa afkomen, impliceren echter dat het politieke discours niet beperkt kan blijven (zie par. 2.4.2). Het huidige discours dient zich daarom ten eerste open te stellen voor een grotere diversiteit aan opvattingen, overwegingen en standpunten over de problemen, oplossingen, verantwoordelijkheden en agenda van de Europese beleidsarena, waarvan de lidstaten al decennia onlosmakelijk deel uitmaken. Ofwel: het moet gaan over de verschillende facetten van het beleid (*policy*). Ten tweede dienen dergelijke opvattingen en overwegingen over het beleid te worden verbonden aan een visie op de EU als politieke gemeenschap (*polity*). In dit ideaaltypische politieke discours is dus niet slechts de vraag aan de orde welk beleid past in de Europese arena, maar ook hoe dit beleid zich verhoudt tot het 'Europa' dat men voor ogen heeft en langs welke route dit 'Europa' tot stand komt (Van Apeldoorn 2007). Wat de substantie, richting en aard van Europese samenwerking zou moeten zijn, kan dus niet meer onbenoemd of vanzelfsprekend blijven, maar moet steeds opnieuw worden gearticuleerd, beargumenteerd en vastgesteld. Bovendien moet dit worden verbonden met opvattingen over de gewenste ontwikkeling van de EU als politieke gemeenschap. Zonder die verbinding aan te brengen tussen concrete beleidsambities enerzijds en opvattingen over de EU als politiek stelsel anderzijds dreigt het politieke discours immers te verzanden in hoge abstracties ('de federale unie'), in doemscenario's ('de superstaat') of in droombeelden (het project van vrede en verzoening). Geen van alle sluiten voldoende aan bij de hedendaagse realiteit van de EU als complex, meerlagig en steeds meer gepolitiseerd bestuursstelsel. De vaak zeer subtiele wijze waarop de nationale en Europese dimensie van beleidsterreinen verweven zijn, de diversiteit aan institutionele arrangementen die hiervoor gebruikt worden en de verschillende manieren waarop nationale en Europese actoren hierbij betrokken zijn, laten zich intussen steeds minder eenvoudig vangen onder een gemeenschappelijke noemer. Voor politieke partijen is de uitdaging dus om probleemgerichte oriëntaties en opvattingen van de achterban te verbinden met het eigen profiel en te koppelen aan visies op de verdere ontwikkeling van de EU. Met een dergelijke benadering wordt bovendien voorkomen dat een al te grote fixatie blijft bestaan op zuiver institutionele vraagstukken, die immers ver af staan van de problemen, wensen en opvattingen van burgers. Dit vormt de inhoudelijke 'route' waarin de rol van politieke partijen tot uitdrukking zou moeten komen.

De raad stelt vast dat dergelijke visies deels al wel bestaan, maar dat deze burgers nog veel te weinig bereiken. Een van de oorzaken is dat het klassieke, sterk op de interne beleidscoördinatie gerichte discours van Nederlandse politici daar niet op is gericht en toegerust en derhalve volstrekt ontoereikend is. Nederlandse politici zijn niet gewend een overtuigend communicatief discours over Europa te hantieren, dat ook nog eens aansluit bij de zorgen van burgers. De referendumcampagne over het Grondwettelijk Verdrag biedt in dit opzicht een schoolvoorbeeld van slechte politieke communicatie (Aarts en Van de Kolk 2005). De regeringspartijen en de meeste kabinetsleden startten niet alleen veel te laat met hun inbreng in het debat, maar ze hadden er ook geen idee van hoe ze in de nieuws-

media over Europa moesten praten. Hun uiteenlopende, soms conflicterende pleidooien voor een ‘ja-stem’ misten gezag en overtuigingskracht (Schmidt 2006: 261-262). Om het publiek te bereiken met Europese onderwerpen, zijn aansprekende politici nodig die bereid en in staat zijn een dergelijk communicatief discours te ontwikkelen (Pels 2007). Bovendien zullen deze politici aansluiting moeten zoeken bij de logica van de nieuwsmedia, zeker wanneer het Europese onderwerpen betreft die doorgaans verder afstaan van de persoonlijke ervaringen van burgers en die hen over het algemeen slechts via de nieuwsmedia bereiken (De Vreese 2007; zie verder hoofdstuk 6).

Naast inhoudelijke prikkels heeft de activering van politieke partijen ook baat bij een betere inbedding van Europese integratie binnen de partijorganisatie. In dit verband is vooral het eerdergenoemde voorstel voor meer afstemming tussen de parlementaire fracties in Den Haag en Brussel/Straatsburg relevant (zie par. 3.3.2), zowel waar het gaat om de inhoudelijke oriëntatie als de strategische rolverdeling ten aanzien van Europese vraagstukken. Binnen partijen krijgt deze afstemming op uiteenlopende manieren vorm, zoals middels geïnstitutionaliseerde overleggen, informele en formele contacten via internationale secretarissen die fungeren als verbinding tussen politici en partijleiders (Van den Berg en Brandsen 2007). Ook zijn er, zij het weinig structureel, contacten met gelijkgestemde partijen in andere landen. Voor het verbeteren van de bijdrage van politieke partijen aan de legitimering van het EU-beleid is het stimuleren van dit soort verbindingen essentieel, bijvoorbeeld via het financieel ondersteunen door partijpolitieke wetenschappelijke denktanks van gezamenlijke Europese publicaties, campagnes en debatten. Dit versterkt de nationale politieke inbedding van EU-beleid én stimuleert tevens de vorming van een Europees politiek domein.

3.5 CONCLUSIE

Regering, parlement en politieke partijen zijn onmisbaar voor een betere legitimering van EU-beleid in Nederland. Uit het voorafgaande hoofdstuk van dit rapport is echter gebleken dat deze actoren niet goed functioneren. Daarom zijn ingrijpende veranderingen nodig volgens een strategie die alle vier legitimiteitsdimensies omvat, maar wel de ruimte biedt om daarbinnen, afhankelijk van het onderwerp en de context, specifieke accenten te leggen.

Resultaten

De legitimering van EU-beleid in Nederland werd traditioneel gekarakteriseerd door een sterke focus op beleidsresultaten en -opbrengsten (hoofdstuk 2). Uiteraard zal de maatschappelijke relevantie van de concrete beleidsresultaten ook in de toekomst een belangrijke bron van legitimiteit blijven. Er zullen immers altijd terreinen zijn waar sprake zal zijn van relatief ‘technische’ problemen en waar ook de gewenste oplossingen weinig controversen zullen oproepen. In andere gevallen zullen de resultaten van het EU-beleid niet minder belangrijk zijn, maar zullen ze wel moeten worden afgedwongen in een context van conflicterende belangen en beleidsdoelen, waarbij bovendien pijnlijke uitruilen onver-

mijdelijk zullen zijn. Daarom ondersteunt de WRR pleidooien van andere adviesorganen om zowel op het niveau van de regering als van het parlement te komen tot een heldere politieke prioriteitstelling ten aanzien van het EU-beleid in Nederland. Hiertoe beveelt hij aan de verantwoordelijkheid voor strategische keuzes in het beleid expliciet te leggen bij de minister-president, en de subsidiariteitscommissie in het parlement om te vormen tot een prioriteringscommissie. Dit maakt het mogelijk bij dossiers met een meer technocratische en politiek minder gevoelige aard expliciet resultaatslegitimierung voorop te stellen en voor politiek gevoelige dossiers legitimierung via aanvullende bronnen toe te laten.

Vertegenwoordiging

Idealiter vertegenwoordigen politieke partijen de in de Nederlandse samenleving levende opvattingen, het parlement vertegenwoordigt het Nederlandse volk en de regering formuleert en vertegenwoordigt het Nederlandse belang. Het wordt steeds belangrijker dat deze actoren dergelijke functies ook op zich nemen wanneer het Europese onderwerpen betreft. Politisering hiervan vindt immers steeds vaker plaats en moet dus ook een plek krijgen in het nationale vertegenwoordigende bestel. Het bieden van diversiteit in opvattingen, het aanspreken van burgers en het in overweging nemen van hun voorkeuren zijn daarin belangrijke elementen. Een te technische of specialistische behandeling van Europese onderwerpen is een valkuil die moet worden vermeden. *Zichtbaarheid* is daarom zowel een eerste vereiste als een prikkel tot het beter invullen van de vertegenwoordigingsfunctie. Het onderbrengen van de strategie voor het EU-beleid bij de minister-president kan dit bewerkstelligen. Dit onderstreept volgens de WRR de verstrengeling van het nationale en het Europese beleid. De minister-president krijgt zo ook een zichtbare verantwoordelijkheid voor het uitdragen van Europese belangen in Nederland en Nederlandse belangen in Europa. Dit sluit tevens aan bij de Europese realiteit waarin de Europese Raad (waarvan de minister-president lid is) een steeds belangrijkere rol is gaan spelen op het politieke toneel. *Zichtbaarheid* is niet alleen voor de regering, maar ook voor het parlement en politieke partijen cruciaal. Het is dan ook een valkuil om Europese onderwerpen te ‘technisch’ of te specialistisch te behandelen.

In het parlement kan de zichtbaarheid van Europese onderwerpen en de *diversiteit* van opvattingen worden versterkt door de recent opgerichte subsidiariteitscommissie om te vormen tot een prioriteringscommissie. Politieke keuzes over EU-beleid gaan immers verder dan de vraag of de EU het geëigende niveau is om het beleid tot stand te brengen. Een prioriteringscommissie doet recht aan de huidige complexe werkelijkheid van Europese samenwerking met verschillen in beleidsterreinen, instrumentering en verhoudingen tussen actoren. Het *bereiken van burgers* begint bij politieke partijen die met standpunten over Europese onderwerpen die bij hun profiel passen de eerste ‘winst’ zullen moeten behalen. Vervolgens ligt er voor deze partijen de uitdaging te komen voorbij de tegenstelling meer/ minder Europa en aansprekende antwoorden te formuleren op actuele vragen zoals wat voor soort Europa willen wij?

Verantwoording

Nederland heeft tot nu toe altijd *Europese* verantwoordingsmechanismen bevorderd en mede hierdoor weinig aandacht gegeven aan nationale verantwoordingsmechanismen voor Europese thema's op nationaal niveau. Ministers zijn als lid van de Raad van Ministers onderdeel van de Europese wetgever, maar de Raad hoeft op Europees niveau zelf geen verantwoording af te leggen aan andere instellingen. Aangezien de regering zich bij het Nederlandse parlement dient te verantwoorden over Europese dossiers, stelt de WRR voor de werkzaamheden van de hierboven genoemde parlementaire prioriteringscommissie te koppelen aan een parlementair behandelingsvoorbehoud. Dit betekent dat de regering verplicht is de uitkomsten van het parlementaire debat af te wachten alvorens definitieve standpunten in te nemen in het Brusselse besluitvormingsproces. Door zo de uitkomsten van het parlementaire debat rechtstreeks te verbinden met de Nederlandse inzet in het Europese besluitvormingsproces, ontstaat een *ex ante* verantwoordingsmechanisme. Dit is te meer van belang, omdat de klassieke verantwoordingsmechanismen, die een *ex post* karakter hebben, nu eenmaal minder geschikt zijn om tot stand gekomen Europese wetgeving nog te kunnen wijzigen. Ook de al eerder genoemde strategiefunctie voor de minister-president heeft als verantwoordingsmechanisme grote potentie. Het parlement heeft hiermee immers de mogelijkheid om de minister-president aan te spreken als vertolker van de strategische inzet van Nederland in Europa.

Identificatie

Het op gang brengen van processen waardoor burgers zich meer identificeren met de EU is vooral een zaak voor de langere termijn die zich nauwelijks laat afdwingen door actoren uit de kring van de nationale politiek en bestuur (zie ook WRR 2007, nog te verschijnen). Of dit gebeurt, is mede afhankelijk van factoren als de rol van 'Europa' in het onderwijs, de vraag of Nederlandse burgers vertrouwen hebben in burgers van andere lidstaten (Prast 2007) en de mate waarin ze profiteren van de EU en hier ook daadwerkelijk van op de hoogte zijn. De bijdrage van actoren uit de kring van de nationale politiek en het bestuur ligt vooral in het creëren van een vruchtbare *voedingsbodem* voor zulke identificatieprocessen. Hiertoe dienen zij zichzelf verantwoordelijkheid toe te meten als verbindende schakel in plaats van obstakel. Wanneer politiek en bestuur de legitimering van EU-beleid verbeteren via het consequenter vertegenwoordigen en verantwoorden van hun keuzen en standpunten, kunnen burgers kennis, bewustzijn en een vertrouwdheid met Europese onderwerpen ontwikkelen waardoor ze zich op de langere termijn ook meer met Europa kunnen gaan identificeren. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt, hebben politici natuurlijk niet in de hand, maar dat mag geen reden zijn om af te zien van de bijdrage die ze zelf kunnen leveren aan de identificatie van burgers met Europa.

Politiek en bestuur kunnen dit ook stimuleren door de Nederlandse deelname in de EU op aansprekende manieren te verbeelden. Al meerdere malen is in dit rapport vastgesteld dat de Europese samenwerking complex en meerduidig is. Burgers vinden het dan ook lastig de EU als politiek systeem te duiden en zijn

begrijpelijkerwijs vatbaar voor schrikbeelden van een Europese ‘superstaat’ (Crum 2007b). Ook hier is dus een belangrijke rol weggelegd voor bestuur en politiek, en voor een meer politiek zichtbare strategische rol van de minister-president.

Het nationale niveau is in het kader van de legitimering van het EU-beleid tot nu toe verwaarloosd en moet daarom als het ware herontdekt worden. Daartoe zijn in dit hoofdstuk enkele mogelijkheden en richtingen aan de orde gekomen. Het gaat de WRR vooral om deze richtingen die ertoe kunnen bijdragen dat actoren uit de kring van politiek en bestuur een betere bijdrage kunnen leveren aan de legitimering van EU-beleid; de precieze inrichting van deze voorstellen kan echter op onderscheidende wijzen. Tegelijk zijn de belemmeringen die overwonnen moeten worden bijzonder hardnekkig. De in dit hoofdstuk geschetste richtingen en voorstellen vormen daarom noodzakelijke, maar wellicht onvoldoende voorwaarden voor een sterkere legitimiteit van EU-beleid. Daarom komen in de volgende hoofdstukken in de eerste plaats andere benaderingen aan de orde en vervolgens actoren buiten de sfeer van politiek en bestuur met de vraag hoe deze kunnen bijdragen aan de legitimering van EU-beleid in Nederland.

NOTEN

- 1 Zie in dit verband het advies van de Raad van State, kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr.22; de reactie van het kabinet op dit advies, Den Haag, 23 mei 2006, Kamerstukken II 2005/2006, 29 993, nr. 27; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*. Den Haag 2004; Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De Europese Unie en de band met de burger*. Den Haag 2005 (briefadvies); Rood, J.Q.Th, S.J. Nollen, M. van Keulen en G.A.T.M. Arts, *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*. Instituut Clingendael, Den Haag, december 2005; A. van den Brink, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*. Deventer: Kluwer 2004; *Eindrapport van de ‘Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden’*, Den Haag 2005; Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europa Een Prioriteit!*, Den Haag 2006.
- 2 Zie o.a. ROB, *Coördinatie van EU beleid, een politiek en pro-actief proces*; Van Keulen 2006.
- 3 Tot voor kort bekend als de REIA-EA.
- 4 Deze commissie bestaat uit leden van de Eerste en Tweede Kamer; zie voor informatie over de behandelde voorstellen: <http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/EU/sub/index.jsp#TitleLink5>.
- 5 *Hart voor de publieke zaak*, 2006: 54.
- 6 Vgl. ook hier de aanbeveling van de Nationale Conventie die terecht een voorkeur uitspreekt voor een behandelingsvoorbehoud naar Brits voorbeeld boven het Deense voorbeeld; *Hart voor de publieke zaak*, 2006: 53-54
- 7 Sinds de verkiezingen voor het EP van 2004 is het dubbelmandaat afgeschaft (op grond van een besluit tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement). In Nederland is dit vastgelegd in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement.
- 8 Het beperkte lidmaatschap en de beperkte publieke betrokkenheid roept indringende vragen op naar de representativiteit van politieke partijen. Die verscherpen ook de problematiek van de legitimering van EU-beleid, maar in deze paragraaf gaat het om mogelijkheden die specifiek gericht zijn op de versterking van de legitimiteit van EU-beleid.

4 WAARBORGEN EN DIRECTE BURGERPARTICIPATIE

4.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk werd de rol van politiek en bestuur gezien vanuit het perspectief van de vertegenwoordigende democratie, waarin burgers hun vertegenwoordigers kiezen die vervolgens op basis van dat mandaat delibereren en besluiten nemen. Het gaat in deze benadering dus om de invloed die burgers *indirect* kunnen uitoefenen op de besluitvorming via de door hen gekozen vertegenwoordigers. In dit hoofdstuk staan andere invalshoeken centraal. In de eerste plaats zal de rechtstatelijke benadering worden besproken. Daarbinnen gaat het om de legitimering van overheidsoptreden door het bieden van waarborgen in de vorm van binding van overheidsoptreden aan wet en recht, machtsverdeling, *checks and balances*, bescherming van het individu en onafhankelijke rechterlijke controle. In de tweede plaats worden in dit hoofdstuk andere democratische perspectieven dan de vertegenwoordigende democratie besproken. Daarbij staat de vraag centraal hoe burgers zelf *direct* kunnen deelnemen aan besluitvormingsprocessen, bijvoorbeeld via volksraadplegingen of burgerfora, en hoe dit kan bijdragen aan de legitimering van het EU-beleid in Nederland.

Noch de rechtstatelijke benadering, noch het perspectief van de directe burgerparticipatie biedt een alternatief voor de vertegenwoordigende democratie. Ze zijn hieraan complementair. Zo heeft het referendum over het Grondwettelijk Verdrag laten zien dat een referendum voor de nationale politiek geen middel is om besluitvorming uit handen te geven aan burgers, maar ze juist een bijzondere verantwoordelijkheid geeft voor stellingname ten aanzien van de voorliggende keuze. In dit hoofdstuk staat om die reden de vraag centraal hoe deze benaderingen mogelijkheden kunnen bieden en mechanismen kunnen activeren om de bijdrage van de nationale politiek en bestuur aan de legitimering van het EU-beleid in Nederland te versterken.

4.2 WAARBORGEN

4.2.1 EEN NADERE SPECIFICATIE VAN WAARBORGEN

De idee van waarborgen vloeit voort uit de rechtsstaatgedachte, waarin alle actoren in de samenleving, dus ook de overheid zelf, onderworpen zijn aan het recht. Dit versterkt de rechtszekerheid voor burgers en beschermt hen tegen willekeur van de overheid. Machtenscheiding en *checks and balances* vormen centrale elementen van de rechtsstaatgedachte. Op Europees niveau komen deze elementen tot uitdrukking in bijvoorbeeld het institutionele evenwicht tussen de drie politieke instellingen (Europese Commissie, Europees Parlement en Raad van Ministers) en het onafhankelijke Hof van Justitie. Niet alleen *institutionele*, maar ook *inhoudelijke* waarborgen zijn van belang. Op Europees niveau gaat het hierbij

bijvoorbeeld om de verdragsrechtelijke waarborgen op het terrein van de interne markt (de vier vrijheden) waarop het handelen van de EU gericht moet zijn.

Naast de horizontale waarborgen op Europees niveau bestaan er verticale waarborgen in de relatie tussen de EU en de lidstaten, die onder meer tot uitdrukking komt in de discussie over de bevoegdhedencatalogus (*Kompetenz-Katalog*), nationale veto's en subsidiariteit. Europese integratie heeft daarnaast echter ook gevolgen voor de machtscheiding *binnen* lidstaten. Binnen de lidstaten heeft een verschuiving plaatsgevonden doordat de uitvoerende macht belangrijker is geworden – vooral ten koste van het parlement. Deze ontwikkeling is overigens niet beperkt tot het EU-beleid, maar doet zich op dat terrein wel pregnant voor. Deze verschuiving heeft in verschillende landen geleid tot correctiemechanismen om het evenwicht tussen regering en parlement te bewaren of terug te brengen. Het meest pregnante voorbeeld in dit verband is het parlementaire mandaat waaraan in Denemarken de regering is gebonden bij de besluitvorming over EU-beleid (Van den Brink 2004).

Ten slotte zijn er ook waarborgen voor burgers. Zij kunnen op grond van het leerstuk van rechtstreekse werking, de naleving van Europese rechten afdwingen bij de nationale rechter, zowel in horizontale verhoudingen (dat wil zeggen ten opzichte van andere burgers en ondernemingen) als tegenover de nationale overheid. Het Europese recht biedt daarvoor zelf reeds belangrijke aanknopingspunten. De rechterlijke macht kan daardoor een belangrijk tegenwicht vormen voor de groeiende macht van het bestuur, mits burgers zich van deze mogelijkheid voldoende bewust zijn.

Waarborgen hebben derhalve ook in de context van Europese samenwerking een beschermingsfunctie. Het gaat echter niet alleen om de bescherming van het individu tegen de nationale en Europese bestuurlijke instellingen, maar ook om beschermingsmechanismen binnen en tussen deze niveaus. Dat betekent ook dat waarborgen wederkerig zijn. Het subsidiariteitsbeginsel laat dat goed zien. Daarbij gaat het immers niet alleen om bescherming van de lidstaten tegen ongebreidelde inmenging van de EU, maar ook om het verzekeren van communautaire besluitvorming, als de EU daartoe beter in staat is dan de lidstaten.

Uit hoofdstuk 2 van dit rapport is gebleken dat de Nederlandse politiek en het Nederlandse bestuur vaak een obstakel vormen voor de legitimering van het EU-beleid in Nederland, in plaats van hieraan een constructieve bijdrage te leveren. De vraag die voor het onderhavige hoofdstuk logischerwijs uit deze constatering voortvloeit, is in hoeverre waarborgen hier een remedie voor kunnen bieden. Waarborgen vallen voor de doeleinden van dit onderzoek dus te definiëren als: *checks and balances* die de nationale politiek en bestuur in staat stellen bij te dragen aan de legitimering van het EU-beleid in Nederland.

Op grond van deze definitie vallen horizontale waarborgen op Europees niveau buiten beschouwing. Deze waarborgen dragen immers niet bij aan de verbetering

van de rol van het nationale bestuur en de nationale politiek in de legitimering van het EU-beleid in Nederland. In het voorgaande werden overigens vooral voorbeelden gebruikt van harde, juridisch bindende of zelfs constitutioneel verankerde waarborgen, maar er zijn ook minder dwingende, niet per se juridisch verankerde waarborgen denkbaar. De *red lines* die premier Blair van het Verenigd Koninkrijk heeft geïntroduceerd ten tijde van de discussie over de Europese Conventie, vormen daarvan een goed voorbeeld. Ook het subsidiariteitsbeginsel, dat alleen een politieke betekenis heeft en niet juridisch kan worden afgedwongen, biedt een voorbeeld van een dergelijke waarborg.

4.2.2 NEDERLAND EN WAARBORGEN

Nederland heeft een gevestigde traditie in het beklemtonen van waarborgen op EU-niveau. Voor wat betreft institutionele waarborgen was het Nederlandse standpunt traditioneel dat Europese samenwerking volgens de ‘communautaire methode’ moest plaatsvinden. Dat betekende dat de Commissie een belangrijke rol toekwam in het initiëren van beleid en het Hof van Justitie een onafhankelijke rol in het toepassen en handhaven van het Europese recht. Nederland was om die reden geen voorstander van nationale vetorechten en flexibele vormen van samenwerking, waarin bepaalde landen niet (of onder andere voorwaarden) meedoen aan specifieke vormen van Europese samenwerking (zoals Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland in Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-) aangelegenheden). Daarmee zouden immers de inhoudelijke waarborgen op het terrein van de interne markt in de knel kunnen komen. Deze waarborgen waren (en zijn nog steeds) voor Nederland van groot belang. Zij passen ook binnen specifieke visies op de Europese samenwerking. Bij een visie op de EU als rechtsgemeenschap passen bijvoorbeeld waarborgen voor parlementaire en rechterlijke controle. In het verleden zorgde de combinatie van inhoudelijke en institutionele waarborgen voor een balans op Europees niveau, die aansloot bij de wensen en behoeften die op nationaal niveau leefden. Voor andere typen waarborgen was dan ook weinig aandacht.

Dit is in de laatste jaren veranderd. In de eerste plaats zijn de inhoudelijke waarborgen van de EU op het terrein van de interne markt minder eenduidig geworden. Het blijkt steeds duidelijker dat deze minder scherp kunnen worden onderscheiden van bijvoorbeeld waarborgen op het terrein van sociale bescherming (waar de lidstaten het primaat hebben). Daarom is de laatste jaren discussie ontstaan over verticale waarborgen, die bedoeld zijn om zekerheden te bieden in de relatie tussen de EU en de lidstaten. Zo heeft de Europese Raad in de Verklaring van Laken vastgelegd dat de Europese Conventie voorstellen zou moeten doen voor een nadere explicitering van de bevoegdheidsafbakening tussen de EU en de lidstaten. De bevoegdhedencatalogus en het voorstel om nationale parlementen een rol te geven in de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel kunnen worden beschouwd als uitvloeisels van deze discussie. Niettegenstaande de verwerping van het Grondwettelijk Verdrag is de discussie over het subsidiariteitsbeginsel opgepakt door de Staten-Generaal, hetgeen heeft geleid tot de

instelling van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets. Daarnaast kwam er ook meer aandacht voor *inhoudelijke* verticale waarborgen. Diverse politieke partijen en politici¹ hebben zich, bijvoorbeeld naar aanleiding van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie², uitgesproken voor bescherming van het nationale strafrecht tegen invloeden vanuit de EU.

Intussen zijn ook, zij het in mindere mate, nationale horizontale waarborgen in beeld gekomen. Sinds de ratificatie van het Verdrag van Maastricht hebben de Staten-Generaal het recht van instemming bedongen in JBZ-zaken waarbij het Europees Parlement niet als medewetgever is betrokken. Ook de Nederlandse grondwet is in dat opzicht van belang. Tot op heden bevat de Nederlandse grondwet geen enkele verwijzing naar het lidmaatschap van de EU, maar er gaan stemmen op om in deze situatie verandering te brengen (zie bijvoorbeeld de Nationale Conventie 2006). Daarbij gaat het niet alleen om recht te doen aan de ontstane realiteit, maar ook om daarop passende waarborgen als antwoord te geven. Ook buiten de context van de Grondwet wordt naar horizontale waarborgen gezocht. De Nationale Conventie heeft bijvoorbeeld gepleit voor een behandelingsvoorboud naar Brits voorstel (*scrutiny reserve*) op grond waarvan een Nederlandse minister niet zou mogen meewerken aan besluitvorming in de Raad van Ministers als de Staten-Generaal het betreffende voorstel nog niet behandeld heeft.

Dit type waarborgen is in Nederland echter nog nauwelijks ontwikkeld en krijgt minder aandacht dan de eerste twee typen. In sommige lidstaten is dat anders. Landen met een sceptischere houding ten aanzien van Europese integratie (zoals Denemarken en het Verenigd Koninkrijk), met een federale structuur (zoals België, Duitsland, Oostenrijk en in zekere zin ook Spanje) of landen die recenter zijn toegetreden (Zweden, Finland, maar ook veel van landen uit de uitbreidingsronde van 2004) hebben (vaak grondwettelijk verankerde) arrangementen getroffen om de binnenlandse gevolgen en doorwerking van Europese samenwerking in te kaderen. Dat geldt *grosso modo* ook voor waarborgen voor burgers. Het EU-recht biedt burgers zowel inhoudelijke als processuele rechten en aanspraken. De Nederlandse overheid werkt echter niet altijd optimaal mee aan de verwezenlijking daarvan, hetgeen in dit hoofdstuk zal blijken. Het Grondwettelijk Verdrag voorziet bovendien in het verbindend verklaren van het Handvest van Grondrechten van de EU, maar ook op dat punt is het standpunt van de Nederlandse regering weinig enthousiasmerend. Oud-minister Bot van Buitenlandse Zaken heeft zelfs gepleit voor het weglaten van het Handvest uit het nieuwe ontwerpverdrag.³

4.2.3 WAARBORGEN TUSSEN HET EU- EN HET NATIONALE NIVEAU

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is reeds vastgelegd in artikel 5 van het EG-verdrag, maar is veel prominenter in beeld gekomen sinds in het Grondwettelijk Verdrag werd vastgelegd dat nationale parlementen een rol zouden moeten spelen in de toetsing van subsidiariteit. Het gaat hierbij over de toepassing van bevoegdheden

die de lidstaten en de EU delen. Om onnodige centralisatie te voorkomen dient de uitvoering van gedeelde bevoegdheden slechts op Europees niveau plaats te vinden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende op nationaal, regionaal ofwel lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt. Op deze manier wordt tevens verzekerd dat besluiten zo dicht mogelijk bij burgers worden genomen.

Ondanks de afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag hebben de Staten-Generaal in maart 2006 een Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteit (hierna: tijdelijke commissie) ingesteld, die momenteel controle uitoefent op naleving van het subsidiariteitsbeginsel middels toetsing van nieuwe voorstellen voor EU-beleid. Interessante bijkomstigheid – zeker vanuit de optiek van dit rapport – is dat ook maatschappelijke organisaties worden betrokken in het proces. De tijdelijke commissie biedt een platform voor nationaal politiek debat over Europees beleid en voorgenomen regelgeving in de (onderhandelings)fase waarin er mogelijkheden zijn om voorgenomen beleid bij te sturen. Dat kan ertoe bijdragen dat het beeld overspoeld te worden door Europese regelgeving wordt genuanceerd en dat alternatieven en keuzemogelijkheden worden gearticuleerd. Het debat over de vorming van Europees beleid blijft aldus niet beperkt tot de desbetreffende departementen, maar wordt tevens gevoerd door parlementariërs met een direct mandaat van de kiezers.

Er is echter ook een aantal bezwaren. In de eerste plaats ligt de nadruk nog sterk op de ‘waakhondfunctie’ van de tijdelijke commissie, waarbij de focus primair is gericht op het tegengaan van ongewenste Brusselse bemoeienis. Op deze manier wordt de discussie over het EU-beleid voornamelijk ‘geframed’ in termen van meer/minder Europa. De indruk van een regelzuchtig Europa zal daardoor worden versterkt en een voedingsbodem bieden voor wantrouwen van burgers. Zoals is gebleken uit hoofdstuk 2 van dit rapport was juist een dergelijke eenzijdige benadering, die zich beperkt tot de vraag naar ‘meer’ of ‘minder’ Europa, te vaak centraal in het nationale politieke Europa-debat, terwijl aan het debat over de inhoudelijke merites van Europese voorstellen voorbij wordt gegaan (Pelkmans 2005). Het is om deze reden dat de raad pleit voor de instelling van een prioriteringscommissie (zie hoofdstuk 3).

Een tweede bezwaar is dat de tijdelijke commissie een afgezonderde plek in het parlement krijgt en zo zelf ook tot onderdeel zal verworden van de ‘technocratische cocon’. Ook al heeft de commissie inmiddels een aantal voorstellen voor nieuw EU-beleid afgewezen, lijkt het er vooralsnog niet op dat de werkzaamheden van de commissie een groot uitstralingseffect hebben naar nieuwsmedia en burgers.

Subsidiariteitstoetsing past echter wel goed bij politici die de ‘wij/zij’-benadering juist zeer centraal willen stellen. Zo kan subsidiariteitstoetsing een belangrijk instrument zijn voor nationale ‘dijkbewaking’. Anderzijds kan de subsidiariteitstoets een platform bieden voor politici die juist gezamenlijke problemen op

het gebied van milieu (bijvoorbeeld CO₂-reductie), veiligheid (bijvoorbeeld mensenhandel), en energieonzekerheid op EU-niveau willen aanpakken en willen benadrukken dat het nationale schaalniveau daartoe ontoereikend is. Het is immers een misverstand om het subsidiariteitsbeginsel eenzijdig te duiden als een middel om een 'dam' op te werpen tegen Europese bemoeienis. Het kan ook wijzen in de richting van een juist grotere rol voor de EU.

De tijdelijke commissie heeft in die zin derhalve wel enige potentie om bij te dragen aan nieuwe vormen van vertegenwoordiging en verantwoording (doordat bewindspersonen gebonden zullen zijn aan het oordeel van de commissie). Ook biedt de instelling van de tijdelijke commissie kansen voor het beter laten aansluiten van de Nederlandse voorkeuren op het inhoudelijke EU-beleid. Veel hangt daarbij echter af van de randvoorwaarden en het daadwerkelijk functioneren van de tijdelijke commissie. De zichtbaarheid van de werkzaamheden is een aandachtspunt, maar bovenal vereist een daadwerkelijke bijdrage aan de legitimering van EU-beleid in Nederland dat de tijdelijke commissie verder gaat dan waar haar eenzijdige mandaat (de vraag: Europees dan wel nationaal beleid) in voorziet. Het pleidooi van de raad om de commissie om te vormen tot een 'prioriteringscommissie' (zie hiervoor in hoofdstuk 3) haakt hier op in.

Rode lijnen ('red lines')

Het inhoudelijke debat staat in elk geval wél centraal in een tweede vorm van politieke waarborgen, de zogenaamde 'rode lijnen' of 'red lines'. Daarbij gaat het om grenzen of lijnen die mogelijke inmenging van de EU markeren en waarover noch de instellingen, noch nationale politici en bestuurders heen mogen stappen. Een interessant voorbeeld wordt hier geboden door de Britse regering, die in aanloop naar de onderhandelingen over het Grondwettelijk Verdrag in 2003 een reeks begrenzende rode lijnen op het gebied van belasting, sociale zekerheid, justitiële samenwerking, de Europese begroting en defensie vaststelde. De Britse regering, in de persoon van Tony Blair, stelde zelfs dat het Verenigd Koninkrijk bereid was verdergaande Europese samenwerking te vetoën wanneer de vastgestelde rode lijnen niet zouden worden ingewilligd. Dit waren zaken ten aanzien waarvan vertegenwoordigers van het Verenigd Koninkrijk gedurende het onderhandelingsproces niet geacht werden enige concessie te doen. In Nederland heeft de gemengde commissie 'Sturing EU-aangelegenheden' voorgesteld te gaan werken met zulke rode lijnen op het niveau van concrete beleidsdossiers.

De rode lijnen hadden een groot uitstralingseffect. De vaststelling ervan en het verbinden van harde consequenties aan het niet realiseren van deze punten (in de vorm van een veto tegen het Grondwettelijk Verdrag) droegen bij aan de beeldvorming van het Verenigd Koninkrijk in de persoon van premier Blair, als een principiële, standvastige en visionaire Europese leider, waarmee Britse burgers zich konden identificeren. Betrokken politici en bestuurders werden geprikkeld om in Brussel binnen de gestelde grenzen te onderhandelen. De transparantie en zichtbaarheid van het onderhandelingskader vereenvoudigden het ook in het Verenigd Koninkrijk vaak door specialisten gedomineerde politieke debat over

Europa en reduceerden tevens de bestaande schroom van veel nationale politici die zich tot dat moment niet ter zake kundig beschouwden, om mee te praten over Europese zaken. De rode lijnen boden tevens een verantwoordingsmechanisme van politici jegens burgers, de nieuwsmedia en het maatschappelijk veld. Zo werd in diverse kranten en actualiteitenprogramma's veelvuldig aandacht besteed aan het onderhandelingsproces en de rol van het Verenigd Koninkrijk en meer specifiek premier Blair.⁴ Britse burgers werden zo geïnformeerd over het Europese integratieproces en de rol van het Verenigd Koninkrijk daarin.

Er zijn echter ook kanttekeningen ten aanzien van rode lijnen. Zo zijn ze ook defensief van karakter, althans wanneer ze – zoals in het Britse geval – niet gepaard gaan met 'groene lijnen', dat wil zeggen het markeren van die onderwerpen waar de EU juist wel zou moeten optreden. Rode lijnen zijn verder sterk afhankelijk van de persoonskenmerken van politici; een zeker charisma – waarbij het gaat om de idee dat burgers eigenschappen en gaven van politici als bijzonder opmerken, er aandacht aan schenken en bereid zijn de leiding aan hen toe te vertrouwen – is hierbij onontbeerlijk (Weber 1976). Er zijn immers geen instrumenten (zoals wetgeving) of sancties verbonden aan rode lijnen, zodat het gezag ervan geheel berust op de overtuigingskracht van de politicus die ze gebruikt. Verder moet worden bedacht dat het voorbeeld van rode lijnen niet toevalligerwijs uit het Verenigd Koninkrijk afkomstig is. De politiek-bestuurlijke constellatie in het Verenigd Koninkrijk, waardoor het voor premier Blair makkelijker was om zich te profileren dan voor zijn Nederlandse collega. Oftewel, de maatschappelijke context waarin het optreden van politici plaatsvindt, vormt tevens een belangrijke factor (Weber 1976).

Rode lijnen passen goed bij een politieke visie waarbij Europese samenwerking als zodanig positief bejegend wordt, maar waarin behoefte bestaat aan een duidelijk kader op specifieke punten. Een dergelijke exercitie kan belangrijke verschillen tussen politieke partijen aan het licht brengen. Partijen die individuele vrijheden beklemtonen, kunnen bijvoorbeeld rode lijnen formuleren om de Nederlandse wetgeving en praktijken te beschermen op het gebied van euthanasie, abortus, softdrugs en de rechten voor homoseksuelen. Andere partijen zullen er juist minder om treuren dat dergelijke verworvenheden door Europese initiatieven ter discussie worden gesteld.

Slotopmerkingen

In deze paragraaf is een tweetal waarborgen besproken in de verticale relatie tussen de EU en de lidstaat. Daarmee is vanzelfsprekend geen uitputtende bespreking gegeven van alle mogelijke waarborgen van dit type. Vetorechten, het attributiebeginsel (dat stelt dat de EU slechts die bevoegdheden heeft die de lidstaten haar expliciet hebben toegekend) en de bevoegdhedencatalogus bieden andere bestaande voorbeelden. Ook dergelijke waarborgen sluiten aan bij verschillende visies. De twee genoemde voorbeelden geven echter goed inzicht in het potentieel en de risico's. Hoewel dit type waarborgen voor nationale politici kansen biedt om de legitimering van EU-beleid in Nederland te verbeteren,

moeten ze daarbij tenminste de volgende zaken in het oog houden. Om te beginnen gaat het om waarborgen in de relatie tussen de EU en de lidstaat. Of daarmee ook daadwerkelijk burgers kunnen worden bereikt, hangt af van de zichtbaarheid en de herkenbaarheid waarmee de waarborgen worden toegepast. Verder wekt dit type waarborgen – wanneer ze door nationale politici worden toegepast – een defensieve indruk en sluit dus primair aan op visies die het defensieve aspect vooropstellen. Op punten kunnen heldere bakens wel bijdragen aan de daadwerkelijke legitimiteit van EU-beleid in Nederland, maar daarbij is ook vereist dat waarborgen duidelijk maken waar EU-optreden nu juist wel gewenst is. Bovendien is de aanpak van problemen vaak geen kwestie van een dichotome keuze tussen Europa of de lidstaat, maar veeleer van een keuze uit een palet van verschillende samenwerkingsmogelijkheden. Ook de inhoudelijke keuzes die voorliggen, mogen niet naar de achtergrond verdwijnen door de keuze tussen Nederland en de EU voorop te stellen.

4.2.4 WAARBORGEN BINNEN NEDERLAND

Zoals reeds is vastgesteld in paragraaf 4.2.2 is in Nederland nooit veel aandacht uitgegaan naar horizontale waarborgen. Andere landen hebben waarborgen vastgesteld om de onder invloed van europeanisering verschuivende verhouding tussen de uitvoerende macht en het parlement te compenseren. Bekend is de Deense mandaatregeling, op grond waarvan Deense ministers alleen op basis van een parlementair goedgekeurd mandaat mogen meewerken aan Europese besluitvorming (Van den Brink 2004). Ook andere EU-landen kennen vergelijkbare – zij het in de regel minder vergaande – maatregelen op dit punt. In Nederland kennen we het parlementaire instemmingsrecht in JBZ-aangelegenheden. De Staten-Generaal heeft deze waarborg echter niet ingesteld om de verhouding met de regering te regelen, maar om het gebrek aan parlementaire betrokkenheid op Europees niveau te compenseren (Van den Brink 2004). In de praktijk heeft dit mechanisme zich wel ontwikkeld tot een controlemiddel van het parlement op de regering. Toch zijn er ook problemen, zoals het gebrek aan kennis en inzicht in de dynamiek van het Europese besluitvormingsproces en een overbelasting van de desbetreffende parlementaire commissies (Raad van State 2003; Den Heijer 2007). Het risico is daardoor aanwezig dat het parlementaire instemmingsrecht verwordt tot een vervelend obstakel in het besluitvormingsproces (dat bovendien de besluitvorming in Brussel frustreert), in plaats van een middel om te komen tot een inhoudelijk debat over beleidsvoorstellen van de EU. Een ander probleem is dat het parlementaire instemmingsrecht nauwelijks uitstraling heeft naar Nederlandse burgers. Voor zover er dus wel sprake is van een inhoudelijk debat, zal dat weinig bijdragen aan de perceptie van burgers vertegenwoordigd te worden in hun opvattingen op het terrein van Justitie en Binnenlandse zaken.

Horizontale waarborgen kunnen niet alleen een functie hebben op het niveau van concrete beleidsdossiers, maar ook om generieke visies op Europese samenwerking een plaats te geven. Uit hoofdstuk 2 bleek immers dat er niet alleen legi-

timeiteitsproblemen zijn op het niveau van concrete beleidsdossiers, maar ook op het niveau van de politieke gemeenschap. Dat wordt veroorzaakt door de aard van de EU zelf, die niet alleen in letterlijke zin ongekend is (en dus niet valt te begrijpen in statelijke termen), maar ook permanent in beweging is. Beck (2006) betoogt dan ook dat Europa zich permanent in een ontwerpstoestand bevindt. De interpretatie daarvan is niet alleen een Europese, maar ook een nationale, en daarmee ook een Nederlandse aangelegenheid.

Grondwettelijke waarborgen

Een interessante mogelijkheid om dat debat vorm te geven is om het te koppelen aan de huidige discussie over de betekenis van de Nederlandse grondwet voor de Nederlandse overheid en samenleving (zie ook Nationale Conventie 2006). Momenteel staat de Nederlandse grondwet in de belangstelling vanwege de maatschappelijke betekenis die het document heeft en zou moeten hebben in de onderlinge verbinding van Nederlanders (Van der Tang en Zoethout 2006). Ook in het kader van de discussie over zogeheten ‘constitutionele toetsing’ is de opwaardering van de Nederlandse grondwet relevant. De Nationale Conventie heeft voorgesteld dat een apart op te richten constitutioneel Hof de bevoegdheid zou moeten krijgen Nederlandse wetgeving te toetsen aan de grondwet.

In lijn met eerdere voorstellen die daartoe zijn gedaan (Besselink, Kummeling, De Lange, Mendelts en Prechal 2002), zou de Nederlandse grondwet op zijn minst blijk moeten geven van de realiteit dat Nederland deel uitmaakt van de EU. Iedere verwijzing naar die realiteit ontbreekt momenteel. Het constitutionele debat over de Nederlandse grondwet zou daarnaast ook de mogelijkheid bieden om het debat over de verschillende visies over Europese samenwerking een platform te geven. Uit de verschillende onderzochte dossiers bleek immers dat de visies op concrete thema’s sterk bepaald worden door de visies op Europese samenwerking als geheel. Een specifieke ‘uitlaatklep’ voor dit debat kan dan nuttige diensten bewijzen om dit debat expliciet te voeren. De vraag is dan of er gemeenschappelijke elementen kunnen worden gevonden die tezamen een Nederlandse visie vormen over het lidmaatschap van de EU. Daarmee zou de Grondwet niet alleen tot uitdrukking brengen wat Nederlanders onderling bindt, maar ook wat ons bindt met de wereld om ons heen. Ook hier bieden andere lidstaten voorbeelden. De Duitse grondwet (zie tekstbox 4.1) beklemtoont bijvoorbeeld de democratische en rechtsstatelijke ontwikkeling van de EU. Zweden legt in zijn regeringsinstrument de nadruk op grondrechtenbescherming, terwijl Frankrijk juist de rol van de EU-lidstaten centraal stelt die vrijwillig hebben besloten gezamenlijk bevoegdheden uit te oefenen. Ook maakt de Franse grondwet expliciet melding van de Franse deelname en binding aan de Economische en Monetaire Unie en het vrij verkeer van personen. Deze landen hebben aldus besloten specifieke visies, zonder dat het overigens finaliteitsvisies betreft, vast te leggen. Er zijn dus tal van inhoudelijke accenten die in Nederland in de eigen grondwet kunnen worden beklemtoond.

Box 4.1 Constitutionele toetsing in Duitsland en Frankrijk

In Duitsland is een speciaal constitutioneel Hof, het ‘Bundesverfassungsgericht’ in Karlsruhe, bij uitsluiting van de reguliere Duitse rechterlijke instanties belast met toetsing van overheidshandelen aan de Grondwet. Grondrechten en de bepalingen over de bescherming van de Duitse federale structuur zijn de belangrijkste materiële normen uit de Duitse grondwet die het ‘Bundesverfassungsgericht’ beschermt. Duitse burgers hebben direct toegang tot het ‘Bundesverfassungsgericht’ wanneer zij een constitutionele klacht hebben (‘Verfassungsbeschwerde’) wegens schending van grondrechten uit de Grondwet. Geschillen die voortvloeien uit de federale structuur kunnen niet door burgers worden aangebracht, maar wel door bonds- en deelstaatsinstellingen. Artikel 23 van de Duitse grondwet bepaalt dat de Duitse inzet in de EU vooral is gericht op de verwezenlijking van democratische, rechtsstatelijke en sociale principes alsmede op grondrechtenbescherming. Hetzelfde artikel bevat bepalingen over de institutionele en federale effecten van het EU-lidmaatschap. Het Constitutionele Hof is bekend van zijn zogenoemde ‘Solange’ uitspraken en het ‘Maastricht Urteil’ waarin het Hof het Verdrag van Maastricht aan de Grondwet toetste. Ook de verenigbaarheid van concretere besluiten met de Grondwet, zoals de introductie van de euro en het Europese arrestatiebesluit hebben tot belangwekkende uitspraken van het Hof geleid.

In Frankrijk is constitutionele toetsing veeleer een politieke dan een rechterlijke aangelegenheid. Dit houdt nauw verband met het idee van de volkssoevereiniteit die tot uitdrukking komt in de wetgever en zich moeilijk verdraagt met het idee dat de wetgever door (ongekozen) rechters gecontroleerd wordt. Rechters horen niet meer dan ‘bouches de la loi’ te zijn. Constitutionele toetsing vindt om die reden plaats door de Constitutionele raad, de ‘Conseil constitutionnel’. De samenstelling van de raad wordt bepaald door politieke kleur en de toetsing is *ex ante*, dat wil zeggen onderdeel van het wetgevingsproces. Eenmaal aangenomen wetten onttrekken zich aan iedere vorm van rechterlijke toetsing. Het politieke karakter van de toetsing wordt onderstreept door het feit dat alleen politieke organen (president, eerste minister, voorzitters van beide kamers van het parlement, alsmede een minimum aantal afgevaardigden) toegang tot de raad hebben. Daardoor functioneert de raad vaak als scheidsrechter tussen de parlementaire meerderheid en minderheid.

Een constitutioneel debat biedt de mogelijkheid voor politici om tot een explicitering te komen van de Nederlandse visie op Europese integratie en de Nederlandse positie daarin. De buitenlandse voorbeelden tonen aan dat dit niet hoeft te betekenen dat Europese ontwikkelingen hierdoor per definitie belemmerd worden of de ruimte wegnemen om te komen tot specifieke partijpolitieke accenten of invullingen daarvan. Een constitutioneel debat kan voor nationale politici daarvoor juist een kader bieden. Zo kan burgers een aanknopingspunt worden geboden voor identificatie en verbinding met Europese samenwerking, zonder dat de vraag wat de EU precies is hoeft te worden beantwoord. Een dergelijke visie kan ook concrete onderwerpen of beleidsonderwerpen omvatten waar Nederland de eigen verworvenheden voorop wil stellen of Europees optreden wil beperken tot de grensoverschrijdende dimensie daarvan. Daar kan ook een belangrijke symboolwerking van uit gaan. Op het gebied van het strafrecht bestaat bijvoorbeeld de angst dat de EU het wezen van het nationale strafrecht aantast, terwijl de activiteiten van de EU feitelijk zijn beperkt tot grensoverschrijdende problemen. Een constitutionele

waarborg zou op dit punt dus een houvast kunnen bieden en daarmee tegemoetkomen aan onzekerheden die leven. Veel onzekerheden over Europese samenwerking zijn het gevolg van het dynamische karakter daarvan. Juist het bestendige karakter van een grondwet kan dan een antwoord bieden.

Grondwettelijke waarborgen als verantwoordingsmechanisme

Nederlandse rechters mogen wetgeving niet toetsen aan de Grondwet (artikel 120). Ook daarin wijkt Nederland af van veel omringende landen. Vaak is in die landen een afzonderlijk constitutioneel hof belast met toetsing van overheids-handelen aan de nationale grondwet. Een bekend voorbeeld is het ‘Bundesverfassungsgericht’ (zie kader) in Karlsruhe, maar ook België (Arbitragehof), Oostenrijk, Italië, Spanje, Portugal en veel van de in 2004 toegetreden landen hebben speciale constitutionele hoven ingesteld. De Nationale Conventie heeft de introductie van een constitutioneel hof voor Nederland bepleit.⁵

De ervaringen in andere landen laten zien dat een constitutioneel hof ook een waarborgfunctie kan hebben in de context van Europese samenwerking. Door toetsing van parlementaire goedkeuringwetten van nieuwe verdragen kan het constitutionele hof in de eerste plaats een waarborgfunctie vervullen in het ratificatieproces. Zo wordt de ondertekening van nieuwe verdragen door de regering, niet alleen door het parlement maar ook door een onafhankelijk rechtscollege getoetst. De praktijk van de uitspraken van het Duitse ‘Bundesverfassungsgericht’ over de ratificatie van de basisverdragen is welbekend, ook onder burgers (het meest van al: het ‘Maastricht-Urteil’). In deze zin kan de rol van een constitutioneel hof ook een alternatief vormen voor het houden van referenda in de ratificatiefase.

In de tweede plaats zouden concrete Europese besluiten indirect kunnen worden getoetst op grond van de daarvoor vereiste implementatiereggeving. Dit is de manier waarop het constitutionele hof in Duitsland bijvoorbeeld de genoemde introductie van de euro en het Europese arrestatiebevel heeft getoetst. In het geval van het Europese arrestatiebevel oordeelde het hof dat de beleidsruimte die het Europese besluit liet, verkeerd was ingevuld. Daardoor werd duidelijk zichtbaar dat de verantwoordelijkheid in dat geval bij nationale politici lag en niet bij de inhoud van het Europese besluit kon worden gelegd. Constitutionele toetsing maakt het zo lastiger voor bestuurders om de EU als zondebok aan te wijzen voor eigen beleidsfalen. Voor het parlement kan constitutionele toetsing een prikkel betekenen om zich bij EU-aangelegenheden niet te veel te laten leiden door de regering, maar de eigen verantwoordelijkheid serieus te nemen. De verantwoording achteraf (de mogelijkheid dat het constitutionele hof wetgeving kan vernietigen waarvoor ook het parlement verantwoordelijk is) kan dan fungeren als stok achter de deur.

De ervaringen met constitutionele hoven in andere landen laten bovendien zien dat uitspraken vaak een grote maatschappelijke uitstraling hebben. Zij gaan vaak gepaard met grote media-aandacht, in het geval van de uitspraken van het Duitse

constitutionele hof in Europese aangelegenheden soms zelfs over de grens. Daarbij kan de onafhankelijkheid van de rechtspraak ten opzichte van bestuur en politiek een rol spelen en ook het empirische gegeven dat voor Nederlandse burgers de rechtsstaat een van de meest vertrouwenwekkende instituties is (Europese Commissie 2006b; Standaard Eurobarometer 65). Het feit dat nationale politici en bestuurders aan een constitutioneel hof als hoogste orgaan van de rechtsstaat verantwoording moeten afleggen als het gaat om aspecten van EU-beleid, kan daardoor bijdragen aan de legitimering van het EU-beleid.

Slotopmerkingen

Ook bij horizontale waarborgen binnen Nederland is het risico dat burgers er uiteindelijk niet mee bereikt worden en ze dus geen legitimerende werking hebben op het EU-beleid in Nederland. Er is echter wel degelijk potentieel, zeker gelet op het feit dat dergelijke waarborgen voor de Nederlandse overheid een nog relatief onontgonnen terrein zijn. Een voordeel van de besproken vormen van waarborgen is dat ze minder defensief van aard zijn en daardoor scherper kunnen inzoomen op de schakelfunctie van nationale bestuurders en politici.

4.2.5 WAARBORGEN VOOR BURGERS

Tenslotte worden waarborgen voor burgers besproken. Daarbij gaat het zowel om horizontale waarborgen (in relaties tussen burgers onderling) als om verticale waarborgen (in relaties met de overheid). Dit type waarborgen is overigens verre van nieuw. Het belangrijkste voorbeeld is de mogelijkheid voor Nederlandse burgers om rechten en aanspraken die zij ontleen aan de EU af te dwingen bij nationale rechterlijke organen. In deze paragraaf zal worden onderzocht op welke wijze de nationale politiek en bestuur op het terrein van ‘burgerwaarborgen’ een schakelfunctie kunnen vervullen in de legitimering van EU-beleid.

Resultaten

Met het toekennen van concrete rechten en aanspraken door de EU is niet gezegd dat burgers deze rechten ook daadwerkelijk zullen uitoefenen. Zeker voor een complex rechtsgebied als het EU-recht geldt dat burgers niet alleen van het bestaan, maar ook van de inhoud en de betekenis van specifieke voor hen relevante aanspraken op de hoogte zijn. Momenteel is bijvoorbeeld de discussie actueel over de rechten van patiënten om in andere EU-landen medische zorg te ondergaan, onder meer om wachtlijsten binnenlands te ontlopen. Zowel bij zorgverzekeraars als patiëntenverenigingen is echter nog relatief weinig te merken van deze ontwikkelingen (Van Veen 2007). Om te zorgen dat dergelijke ontwikkelingen daadwerkelijk een maatschappelijke betekenis krijgen en aldus bij te dragen aan de (resultaats)legitimiteit, zou juist de nationale overheid een belangrijke en noodzakelijke rol kunnen spelen.

Verantwoording

Nationale bestuurders en politici moeten in sommige omstandigheden niet alleen aan politieke instituties verantwoording afleggen over Europese onder-

werpen, maar soms ook rechtstreeks aan burgers. Een burger of een onderneming die schade ondervindt vanwege het niet of verkeerd implementeren van EU-recht kan bijvoorbeeld bij de rechter een vergoeding afdwingen voor de schade die hij daardoor leidt. Er kan echter ook gedacht worden aan andere verantwoordingsmechanismen jegens burgers. De in de vorige paragraaf besproken mogelijkheid van constitutionele toetsing, biedt ook voor burgers perspectieven wanneer zij de mogelijkheid krijgen zich met constitutionele klachten rechtstreeks te wenden tot het constitutionele hof (zoals ook Duitse burgers de mogelijkheid hebben om ‘Verfassungsbeschwerde’ voor te leggen aan het ‘Bundesverfassungsgericht’). Ook dit kan een krachtige werking hebben op de schakelfunctie van nationale politiek en bestuur, zoals verschillende voorbeelden aantoonde.

Er kan echter ook gedacht worden aan lichtere vormen van verantwoording, die bijvoorbeeld door de nationale ombudsman zouden kunnen worden geboden. De ombudsman biedt burgers een laagdrempelige mogelijkheid om overheids-handelen door een onafhankelijke instantie te laten toetsen. In de eerste plaats kan de nationale ombudsman een bijdrage leveren aan de internalisering van Europees recht in nationaal beleid. Het instituut kan in individuele gevallen nagaan of het Europees recht correct is toegepast en de overheid wijzen op eventuele fouten. Die rol hoeft niet per definitie reactief van aard te zijn. Zo heeft de ombudsman recentelijk een rol gespeeld in het signaleren van de negatieve gevolgen van de nieuwe zorgverzekeringswet voor Nederlanders in het buitenland. In dat geval had de ombudsman dus een *early warning* functie, waardoor er geanticipeerd kon worden op problemen en oplossingen voordat deze zich daadwerkelijk voordeden. De waarde van de nationale ombudsman als waarborg is bovendien van belang, doordat hij of zij ook deel uitmaakt van het (recent gecreëerde) Europese netwerk van ombudsmannen. Nationale resultaten kunnen daardoor beter vergeleken worden met ervaringen elders in Europa, informatie kan onderling beter uitgewisseld worden. Op deze wijze kan dit netwerk worden gezien als een embryonaal verantwoordingsmechanisme (Fischer 2004) dat voor burgers gemakkelijk toegankelijk is en past in het meerlagige systeem van Europees bestuur. De toegenomen zichtbaarheid van de nationale ombudsman biedt hier toe extra kansen.

Het rapport van Brenninkmeijer en Nikiforos Diamandouros (2005) over de rol van nationale ombudsmannen bij de nationale toepassing van Europees recht, geeft echter ook aanleiding voor het plaatsen van een aantal kanttekeningen. Het Europese recht wordt door de nationale ombudsmannen in de 27 lidstaten nog zelden beschouwd als een bron van bescherming van fundamentele rechten. Ook komt het niet vaak voor dat nationale ombudsmannen het handelen van nationale autoriteiten beoordelen in het licht van Europees recht. In plaats daarvan zijn zij eerder geneigd burgers te adviseren te klagen bij de Commissie of naar de (nationale) rechter te gaan. Uit het onderzoek blijkt ook dat nationale ombudsmannen nog nauwelijks te maken hebben met klachten over non-implementatie. Ook ontbreekt het hen vaak aan de kennis over implementatie en (vorderingen op) naleving door de Commissie.⁶

4.3 DIRECTE BURGERPARTICIPATIE: DIRECTE, DELIBERATIEVE EN E-DEMOCRATIE

4.3.1 INLEIDING

Het is niet verrassend dat, in een tijd waarin de vermeende kloof tussen de Nederlandse burgers en politiek volop ter discussie staat, alternatieve vormen van burgerparticipatie zich mogen verheugen in een grote belangstelling. In oktober 2006 presenteerde de Nationale Conventie voorstellen voor een grotere zeggenschap van burgers in het nationale politiek bestel, waarin wordt gepleit voor de invoering van referenda en burgerfora om de brug te slaan tussen bestuurder en burgers. Als tijdelijke denktank was de Conventie feitelijk ook zelf een vorm van directe raadpleging van een (zij het) selecte groep wetenschappers, politici en opiniemakers. In dit hoofdstuk wordt, op basis van een studie van (vergelijkende) literatuur geanalyseerd in hoeverre dergelijke initiatieven nuttig kunnen zijn om bij te dragen aan de legitimering van het EU-beleid zoals in dit rapport bedoeld. In paragraaf 4.3.2 bespreken we de voor- en nadelen van referenda over Europese thema's en besluiten, een vorm van *directe democratie*. In paragraaf 4.3.3 gaan we in op experimenten met *deliberatieve democratie*, die beogen processen van gemeenschappelijke meningsvorming te stimuleren, in fysieke samenspraak en overleg of via internet. In het laatste geval spreken we van *digitale of e-democratie*.

4.3.2 GEEN REFERENDA MAAR PREFERENDA

Met een referendum of volksraadpleging wordt burgers de mogelijkheid geboden zich rechtstreeks in het stemhokje uit te spreken voor of tegen bepaalde voorgenomen besluiten. Niet alleen in de wetenschappelijke literatuur, maar ook bij de overheid bestaat veel aandacht voor de mogelijkheden die referenda bieden om democratische besluitvorming te versterken. Tot twee keer toe is geprobeerd het referendum vast te leggen in de grondwet. Daarvoor bestond echter niet de benodigde meerderheid en daardoor is Nederland een van de weinige landen in de EU die geen formele regeling kennen voor het houden van referenda (Kortmann 2007). Wel zijn op het lokale niveau de nodige ervaringen met referenda opgedaan. Belangrijker in het kader van deze studie is echter dat het enige Nederlandse referendum in de recente geschiedenis (dat overigens wegens het ontbreken van een algemene regeling op ad-hocbasis werd georganiseerd) handelde over het Europese Grondwettelijk Verdrag. Mede op grond van de ervaringen met dit referendum is de vraag dus niet alleen of en hoe referenda aan de legitimering van het Nederlandse EU-beleid kunnen bijdragen, maar tevens of het inzetten ervan – hetzij over de gehele linie, hetzij specifiek voor Europese verdragsherzieningen – in de toekomst redelijkerwijs nog wel kan worden geweigerd.

Het referendum op 1 juni 2005 over het Grondwettelijk Verdrag demonstreerde in de eerste plaats een aantal evidente nadelen. Het is een bekend gegeven dat gerelateerde thema's, die niet feitelijk ter stemming voorliggen, vaak door

burgers of politici bij een referendumkeuze worden betrokken. Zo fungeerde de volksraadpleging op 1 juni 2005 als (blijkbaar onvoorziene) uitlaatklep voor alle sluimerende onvrede met inmiddels voldongen Europese beleidsfeiten, zoals eerdere verdragswijzigingen, de uitbreiding met een aantal nieuwe EU-lidstaten en het inwisselen van de gulden voor de euro. Burgers hadden het gevoel zich ‘eindelijk eens’ uit te kunnen spreken over Europa en betrokken derhalve logischerwijs ook de bredere beoordeling van Europese samenwerking en daarmee samenhangende strijdpunten bij hun keuze (Aarts en van der Kolk 2005: 183-206). Ook niet aan Europese onderwerpen gerelateerde factoren speelden een rol.

Aan de andere kant heeft het referendum er in ieder geval wel toe geleid dat het Grondwettelijk Verdrag in het centrum van de belangstelling kwam te staan. Dat is op geen enkel eerder interessant politiek moment of inhoudelijk thema gelukt. Zelfs het Verdrag van Maastricht – dat inhoudelijk toch van groter belang was dan het Grondwettelijk Verdrag – moest het met een fractie van de publieke aandacht doen die het Grondwettelijk Verdrag opleverde. In die zin was het referendum succesvoller dan alle andere politieke strategieën op het gebied van EU-beleid. Het opkomstcijfer was bij het referendum twee keer zo hoog als de opkomst bij de laatste Europese verkiezingen. Van Gunsteren (2005) betoogt zelfs dat het levendige debat een eerste stap was in het ontstaan van een *Europese* publieke ruimte.

De ervaringen met het referendum over het Grondwettelijk Verdrag in Nederland geven echter een beperkt beeld van het potentieel van het instrument, juist omdat het zonder precedent was. Uit internationale ervaringen blijkt dat burgers zich – in reactie op mogelijkheden voor formele politieke participatie – beter en regelmatiger informeren over het politieke proces in het algemeen en het voorliggende thema in het bijzonder (Benz en Stutzer 2004: 31). Dat betekent dat in ieder geval een deel van de problemen die zich voordeden bij het referendum te wijten waren aan onwennigheid met het instrument. Een zekere regelmaat in het houden van referenda draagt ertoe bij dat het maatschappelijke debat zich uiteindelijk meer op de inhoud van het onderwerp in kwestie toespitst. Tevens treedt er een leereffect op voor politici die door herhaaldelijke ervaringen met referenda tot een betere coördinatie en een standvastiger leiderschap gedwongen zullen worden. De ervaringen met referenda over verdragswijzigingen in Denemarken en Ierland leren bijvoorbeeld dat – niettegenstaande de complexiteit van het thema – in een zorgvuldige campagne de kern en hoofdlijnen van de discussie alsmede de diverse argumenten van voor- en tegenstanders duidelijk kunnen worden. Dit laatste komt tegemoet aan de vele kritische commentaren over de rol van politici in de campagne rond het Europese referendum en het gebrek aan coördinatie en leiderschap, met name aan de kant van het ja-kamp (Crum 2007b). Het lijkt derhalve goed mogelijk dat een deel van de problemen die zich voordeden bij het referendum op 1 juni 2005, geweten kunnen worden aan onwennigheid met het instrument.

Tegenstanders van referenda betogen dat vormen van directe stemmingen – buiten de regelmatige verkiezingen om – het functioneren van de politicus als vertegenwoordiger van het volk ondermijnen. In een vertegenwoordigende democratie kiezen burgers vertegenwoordigers, die zij in staat achten politieke beslissingen voor hen te nemen. Burgers hoeven dan niet te verwachten dat zij deze beslissingen vervolgens weer zelf op hun bord krijgen. Daardoor kunnen referenda worden gezien als een middel voor volksvertegenwoordigers om hun verantwoordelijkheid af te schuiven op burgers. Ook in de discussies rond het Nederlandse Europa-referendum speelde dit argument een belangrijke rol. Elzinga (2005: 100-103) nuanceert echter deze spanning tussen de indirecte democratie en het referendum. Niet alleen heeft het vertegenwoordigende stelsel in zijn woorden een ‘dynamisch’ karakter en worden volksvertegenwoordigers ook in een indirecte democratie ‘direct’ door burgers en belangengroepen beïnvloed; de ervaring in andere landen leert juist dat volksraadplegingen een remedie bieden voor problemen in het functioneren van traditionele, vertegenwoordigende vormen van politiek en bestuur. Zo dwingt een referendum politieke partijen om zich incidenteel ten aanzien van specifieke thema’s actief ten opzichte van de kiezer en elkaar te profileren. Juist voor Europese thema’s kan dit van belang zijn, omdat deze in het reguliere politieke debat nauwelijks aan de oppervlakte komen (zie hoofdstuk 2).

Een ander probleem van referenda is dat het een ‘bot’ instrument is. Immers, een referendum vertaalt de vaak complexe samenhangende beleidskeuzes in één simplistische, dichotome keuze (ja/nee; voor/tegen). De polarisering van de stellingname van voor- en tegenstanders kan zo het ontstaan van een afgewogen politiek perspectief op een thema als Europa, met ruimte voor veelkleurigheid en nuance belemmeren. Zo kan een referendum een belemmering vormen voor het ontstaan van een inhoudelijk debat dat voorbij de ‘meer/minder’-dichotomie reikt.

Bovendien leert de sociale psychologie dat dit type referenda tot een natuurlijke neiging leidt om een ‘nee’-stem uit te brengen. Omdat een ‘ja’-stem immers instemming met het voorgenomen beleid veronderstelt, geeft deze stem geen blijk van enige beïnvloeding van dat beleid. Terwijl ‘voice’ voor vertrouwen van groot belang is (Hirschman 1970), blijkt de mogelijkheid van beïnvloeding van beleid dus slechts uit een ‘nee’-stem en de wijze waarop de overheid daarmee omgaat. Daarnaast is het, wanneer geen alternatieven worden geboden, voor ongeïnformeerde stemgerechtigden aantrekkelijker om een behoudende nee-stem uit te brengen in plaats van een ja-stem voor het als bedreigend ervaren onbekende (Prast 2007: 24).

Het ‘botte’ karakter van het referendum is vooral gebleken in de nasleep van het referendum over het Grondwettelijk Verdrag. De regering is door de negatieve uitslag van het referendum immers in een onmogelijke spagaat terechtgekomen. Zij kan en mag de uitslag van het referendum niet negeren en zal op de een of andere wijze moeten proberen daaraan recht te doen. Deze uitslag geeft daarvoor

echter geen enkele richting en de gewenste Nederlandse opstelling in de komende verdragsherziening valt er bijvoorbeeld niet uit af te leiden. Stond de Nederlandse kiezers vooral de symboliek (vlag, volkslied, grondwettelijk etiket) tegen, of was de nee-stem vooral ingegeven door institutionele vernieuwingen (zoals de introductie van de EU-minister van Buitenlandse Zaken)? Of gingen de veranderingen bijvoorbeeld in het democratischer maken van de EU Nederlandse burgers juist niet ver genoeg? Slechts aanvullende raadpleging van burgers, bijvoorbeeld in de vorm van kiezersonderzoek, kunnen antwoorden op deze vragen geven.

Bij referenda over de ratificatie van verdragen vormt het stadium van het besluitvormingsproces nog een extra complicatie. De tekst waarover gestemd wordt laat dan weinig manoeuvreerruimte meer. Alle regeringen hebben zich immers – vaak na een moeilijk onderhandelingsproces – gecommitteerd aan de tekst die ter stemming voorligt. Zij kunnen achteraf, ook wanneer de bevolking van hun land tegenstemt, op dat commitment worden aangesproken. Bovendien komt een land dat niet ratificeert, daarmee diametraal tegenover de landen te staan die wél ratificeren.

De bezwaren die zien op de verzwakking van het vertegenwoordigende stelsel en de botheid van het referenduminstrument zijn slechts uit de weg te ruimen door strikte randvoorwaarden te hanteren. Om te bereiken dat het houden van volksraadplegingen het vertegenwoordigende stelsel versterkt in plaats van verzwakt, is daarom minimaal noodzakelijk dat zowel de rol van burgers als die van politiek en bestuur verzekerd en afgebakend is.

Vanuit het oogpunt van burgers is belangrijk dat zij niet alleen een stem mogen uitbrengen, maar ook invloed hebben op de vraag of er überhaupt een volksraadpleging moet komen. Op zijn minst is vereist dat er daarvoor draagvlak bestaat onder burgers. Een burgerinitiatief biedt daarvoor de meest vergaande waarborgen. Dit kan voorkomen dat onzekere politici het referendum gebruiken om belangrijke beslissingen niet zelf te hoeven nemen. Ook moet verzekerd worden dat de stem van de burger werkelijk telt. Als de politiek de uitslag van een volksraadpleging uiteindelijk naast zich neer kan leggen, worden de kiezers niet serieus genomen en is er sprake van schijnparticipatie. De uitslag moet dus – politiek of juridisch – bindend zijn. Dit betekent echter ook dat volksraadplegingen alleen dan aan de orde kunnen zijn als de Nederlandse stem überhaupt doorslaggevend is in het Europese besluitvormingsproces. Dat is niet het geval wanneer sprake is van een besluit waarbij het oordeel van de meerderheid van de Nederlandse bevolking het zou kunnen afleggen tegen een meerderheid van de andere EU-lidstaten.

In aanmerking voor referenda komen zo die (ontwerp)EU-besluiten die een constitutionele amendering behelzen en ratificatie van *alle* EU-lidstaten behoeven, of niet noodzakelijkerwijs de (actieve) deelname van alle EU-lidstaten veronderstellen. Naast verdragswijzigingen moet daarbij worden gedacht aan het

Europese buitenlands en veiligheidsbeleid; politieke en justitiële samenwerkingsinitiatieven en Nederlandse deelname aan vormen van versterkte samenwerking (vgl. de euro-groep) of internationale (militaire) missies.

Om de invloed van de kiezer te maximaliseren kan desgewenst ook het verplicht stellen van volksraadplegingen voor bepaalde typen besluiten (ingrijpende verdragswijzigingen liggen het meest voor de hand) worden overwogen. Een dergelijk alternatief kan immers anticiperend werken op het gedrag van politici en de belangstelling vanuit het electoraat. Het geeft duidelijkheid over het soort voorstellen dat geschikt wordt geacht voor een directe stem of inbreng. Tegelijkertijd kan het ervoor zorgen dat kiezers slechts *incidenteel* geraadpleegd worden over bijzondere, als gevoelig ervaren onderwerpen van voldoende gewicht. Politici moeten dan reeds tijdens het onderhandelingsproces op Europees niveau rekening houden met de stem van het volk – niet alleen procesmatig, maar ook waar het gaat om het potentieel van inhoudelijke correctie door het electoraat. Dat creëert dus ook een andere situatie dan het referendum over de Europese grondwet, waarbij het besluit tot volksraadpleging in Nederland pas in een later stadium werd genomen. Wanneer vanaf het begin duidelijk is dat de uiteindelijke beslissing over een bepaald onderwerp aan een referendum onderworpen zal zijn, creëert dit niet alleen voor politici, maar ook voor nieuwsmedia en maatschappelijke organisaties een prikkel voor vroege en intensieve betrokkenheid.

Ook politici moeten duidelijk weten waar ze aan toe zijn. Daarom moeten maatregelen worden genomen die aan het instrument van de volksraadpleging zijn ‘botte’ karakter ontnemen. Dit betekent dat de uitslag een duidelijk mandaat moet opleveren en richting moet bieden, zodat politici weten welke maatregelen ze moeten nemen. Een referendum in de vorm van een dichotome keuze over een lange en complexe tekst, in een zodanig laat stadium van het besluitvormingsproces dat de inhoudelijke keuzeruimte al ernstig is ingeperkt, biedt die duidelijkheid niet, en is daarom voor veel soorten van beslissingen en beleidsvoornemens ongeschikt.

Een volksraadpleging waarbij burgers een aantal inhoudelijke alternatieven voorgelegd krijgen, een zogenaamd *preferendum*, is in dergelijke omstandigheden een in veel opzichten aantrekkelijker alternatief. Kiest men hiervoor, dan is, in de eerste plaats, een reële mogelijkheid tot beïnvloeding ingebouwd, zonder dat dit de vorm van afwijzing hoeft te krijgen. Verder worden burgers geprikkeld tot meedenken en wordt concreet duidelijk welke consequenties de politiek aan de uitslag moet verbinden. Dit kan worden versterkt door een preferendum in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces te organiseren. Dan kan de uitslag van het preferendum het onderhandelingsmandaat van de regering in Brussel inkaderen. Wanneer de besluitvorming is afgerond, kan het parlement via de reguliere mechanismen van ministeriële verantwoording controleren of de regering zich aan haar mandaat heeft gehouden. Tegelijk is de invloed van burgers op de besluitvorming beter gewaarborgd, omdat zij hun voorkeuren en opvattingen niet hoeven te reduceren tot één enkele ‘ja/nee’-stem waarvan bovendien de

achtergrond niet gemakkelijk te doorgronden valt. Politici hebben een rol in de formulering van de verschillende inhoudelijke alternatieven, het onderzoeken van de haalbaarheid daarvan, maar vooral in het duidelijk stelling nemen daarin. Bij het formuleren van beleidsalternatieven kunnen echter ook (de hierna verder te bespreken) burgerfora een rol spelen.

Naast nationale, verdienen ook *EU-brede* preferenda serieuze aandacht. Daarmee kan een aantal nadelen worden omzeild dat kleeft aan nationale preferenda. Het voorkomt dat een land dat zich als enige tegen een bepaald voorstel uitspreekt, geïsoleerd raakt in Europa en dat de besluitvorming op Europees niveau gefrustreerd raakt door slechts één of twee landen. Bovendien kan het, nog veel sterker dan nationale preferenda, de opmaat zijn voor EU-brede identificatieprocessen en het ontstaan van een Europese publieke ruimte. Een nadeel is dat de meerderheid in een enkele lidstaat ook gemakkelijk kan worden overstemd, hoewel dit wel valt in te perken door als voorwaarde voor de geldigheid van de uitslag behalve een meerderheid van EU-kiezers ook een meerderheid in een minimum van EU-landen in te voeren. Een ander potentieel nadeel is dat het wellicht voor nationale politici makkelijker wordt om actieve stellingname en campagne te ontlopen en over te laten aan Europese en buitenlandse politici. Hoewel ook Europese politici een legitimerende functie kunnen vervullen, is de betrokkenheid van nationale politici onontbeerlijk voor de vertaling van een voorstel naar de Nederlandse situatie.

Referenda bieden burgers een rechtstreekse stem in het maken van fundamentele beleidskeuzes. Zij dwingen nationale politici tot heldere stellingname en debat, waartoe zij binnen de arrangementen van de vertegenwoordigende democratie onvoldoende worden geprikkeld. De inbreng van kiezers versterkt, mits de uitslag bindend is, de vertegenwoordigingslegitimiteit. Ook wordt de acceptatie van het uiteindelijke beleidsresultaat erdoor bevorderd. Daarnaast kunnen volksraadplegingen, zeker in de vorm van EU-brede preferenda, bijdragen aan identificatieprocessen. Wanneer preferenda voor bepaalde typen besluiten verplicht worden voorgeschreven, kan bovendien de verantwoordingsfunctie van nationale politici worden versterkt. Zij moeten dan ten tijde van de onderhandelingen immers rekening houden met een latere volksraadpleging over de uiteindelijke tekst. Tot slot bieden referenda sterke prikkels voor betrokkenheid van nieuwsmedia en maatschappelijke organisaties.

Box 4.2 **Deense referendumervaringen**

Wat leren de veel geciteerde ervaringen in Denemarken over de voor- en nadelen van Europa-referenda? Niettegenstaande de parlementaire drempel die voor referenda is gesteld (als bij stemming in het parlement de gestelde 5/6 meerderheid niet wordt gehaald) zijn tot op heden alle Europese verdragswijzigingen in Denemarken aan het volk voorgelegd. Dit leidde tot volksraadplegingen in 1972, 1986 en 1993, 1996, 2001 en 2002. Een referendum over het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag is hangende de reflectieperiode tot nader order uitgesteld.

Hoewel de Denen vaak als eurosceptici te boek worden gesteld, kan dit niet worden opgemaakt uit opiniepeilingen sinds het begin van de jaren zeventig. De steun van de Deense burgers voor de voorgestelde verdragswijzigingen en het integratieproces is relatief stabiel gebleven. Wel geven de Denen zelf aan goed bekend te zijn met Europese vraagstukken – Denemarken scoort hierbij tweede van de 25 EU-lidstaten (Eurobarometers 2000 t/m 2006). Alle Deense Europa-referenda leidden tot veel publieke en politieke discussie. Politieke partijen spraken zich expliciet uit over de vermeende voor- en nadelen van de voorgestelde wijzigingen en dit leidde soms tot heftig maatschappelijk debat, waaraan ook belangengroepen, vakbonden en ngo's actief deelnamen. Als prikkel voor politici om zich uit te spreken en voor het publiek om zich te informeren alvorens een keuze te maken lijken de Deense ervaringen positief (Svensson 2002: 248).

Ten slotte: het Deense voorbeeld leert ook dat, naarmate de kiezers meer ervaring hebben met referenda, de binnenlandse politieke verhoudingen minder invloed op hun stem hebben. Hun invloed wordt uitgefilterd ten gunste van gerichte discussie over het (Europese) thema dat ter stemming voorligt.

4.3.3 DELIBERATIEVE VORMEN VAN BURGERPARTICIPATIE

'Deliberatieve' vormen van burgerparticipatie beogen burgers actief te betrekken bij het proces van politieke meningsvorming via een gesprek over de voor- en nadelen van voorgenomen beleid. Dit kan gebeuren in een directe ontmoeting of overleg, of via internet (*digitale of e-democracy*). Voordelen hiervan zijn dat voorkeuren van burgers geen statisch gegeven zijn, maar via informatie-uitwisseling en debat kunnen worden bijgesteld en aangescherpt. Dit biedt bovendien een vreedzame manier om met politieke conflicten om te gaan. Verder vergroten vormen van deliberatieve democratie de epistemische kwaliteit van politieke besluitvorming en uitvoering (Akkerman 2004: 292). Zo kan het begrip van betrokken burgers worden vergroot, omdat hen de mogelijkheid wordt geboden actief te participeren in de besluitvorming, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit en de pluriformiteit van de besluitvorming wordt versterkt door het inbrengen van een diversiteit aan ervaringen, meningen en argumenten van buiten de bestaande politieke en bestuurlijke circuits (de zogenaamde 'wisdom of crowds'; Surowiecki 2004). Dergelijke vormen van deliberatie kunnen om die reden zowel de vertegenwoordigingslegitimiteit als de resultaatslegitimiteit versterken. Deliberatieve vormen van burgerparticipatie bieden politiek en bestuur aldus de mogelijkheid om een groter draagvlak voor besluitvorming te creëren (Knight en Johnson 1994: 285; Van Stokkom 2003).

De mate van representativiteit is een vaak gehoord bezwaar van deliberatieve vormen van burgerparticipatie. Actieve inbreng vergt van de deelnemers een aanzienlijke tijdsinvestering en een zekere dosis welbespraaktheid en zelfvertrouwen om zich publiekelijk uit te spreken over soms complexe of gevoelige materie. Naarmate mensen het idee hebben niet te voldoen aan deze eisen, zullen zij minder bereid zijn tot of geïnteresseerd zijn in (ongedwongen) deelname (Buttom en Mattson 1999). Hoger opgeleide, politiek geïnteresseerde autoch-

tonen, die ook al oververtegenwoordigd zijn binnen het vertegenwoordigende systeem (Bovens 2006b), zullen de discussie al snel domineren (Young 1996; Sanders 1997; Bovens 2006b). Van Stokkom (2003: 156) verwijst naar deze ‘participatieparadox’ wanneer hij stelt dat, hoe meer mogelijkheden burgers hebben om zich te laten horen in het publieke debat, des te wijder de kloof gaapt tussen burgers die daarvan gebruikmaken en burgers die dat niet kunnen. Akkerman pleit er onzes inziens daarom terecht voor om vormen van deliberatieve democratie niet als een substituut voor, maar als een *aanvulling* op het kiesrecht in te zetten (Akkerman 2004: 295).

Het risico van verminderde representativiteit is minder groot bij internet als medium voor burgerparticipatie. Als platform om op een zelfgekozen moment en locatie in alle rust en anonimiteit van gedachten te wisselen over een specifiek onderwerp of thema, heeft internet immers een lage toegangsdrempel. Naarmate meer burgers participeren, neemt het uitstralings-effect toe. Het NRC-initiatief ‘We the People’, waarbij door lezers werd geschreven aan alternatieve teksten voor een nieuw Europees verdrag, leidde in 2006 tot wekelijkse aandacht in de krant voor een nieuwe Europese grondwet en gerelateerde thema’s. Ook bij internetfora geldt echter dat actieve inbreng een niet geringe investering in tijd en kennis vergt, die niet iedereen zal willen en kunnen leveren. Een ander nadeel van deliberatieve vormen van burgerparticipatie kan ontstaan wanneer onduidelijk is wat met de inbreng van burgers wordt gedaan. Juist omdat van de betrokken burgers een aanzienlijke inspanning wordt gevergd, is het van belang om het beeld van ‘schijnparticipatie’ te vermijden.

Vanwege bovengenoemde complicaties en de aanzienlijke inspanning in termen van tijd en inbreng die van deelnemers wordt verwacht, moet naar de mening van de raad van de hier besproken vormen van burgerparticipatie geen structurele bijdrage verwacht worden aan de versterking van de legitimiteit van Europees beleid in Nederland. Zij vormen geenszins een substituut voor een goed werkende parlementaire, vertegenwoordigende democratie. Toch sluit deze constatering incidentele gebruiksmogelijkheden voor deliberatieve vormen van burgerparticipatie niet uit. Ook in het buitenland zijn met dergelijke instrumenten inmiddels positieve ervaringen opgedaan (zie Box 4.3).

Box 4.3 Deliberatieve fora in Ierland

In juni 2001 stemden de Ieren tijdens een referendum tegen de ratificatie van het Verdrag van Nice. De afwijzing kwam voor velen als een verrassing; opiniepeilingen waaronder de Eurobarometer gaven consistent de brede steun van de Ierse bevolking voor het Europese integratieproces weer.

In reactie op deze afwijzing werd, op basis van eerdere positieve ervaringen met deliberatieve fora (‘The New Ireland Forum’ en ‘The Forum for Peace and Reconciliation’), het deliberatieve forum ‘The National Forum on Europe’ (NFOE) ingesteld, met het door de voorzitter als volgt geformuleerde doel “*to undertake a wide-ranging analysis of what the European Union has meant to Ireland,*

to examine issues concerned with historic enlargement now in prospect, and to inform the Government through debate, as to how the Irish people – those at the centre of the debate – see the future development of Europe in a way which will suit Irish interests” (NFOE No.1, 2002, blz.6).

Met de instelling van ‘The National Forum on Europe’ werd de Ierse bevolking voor het eerst sinds de toetreding van Ierland tot de toen nog EEG, de mogelijkheid geboden om in een publiek forum te delibereren over hun visie over de rol van Ierland in Europa. Al snel bleken deze bijeenkomsten een succes; het aantal burgers dat actief participeerde nam gestaag toe, de (lokale en regionale) nieuwsmedia begon aandacht aan het onderwerp Europa te schenken en het aantal ‘hits’ op de internetpagina van het forum groeide progressief tot ongeveer duizend hits per week.

Specifieke kenmerken van ‘The National Forum on Europe’ waren de volgende. Allereerst ging het tijdens de publieke bijeenkomsten primair om de visie van burgers, waarbij er minder plaats was voor politieke polemieken van en tussen belangenorganisaties en politieke vertegenwoordigers. Ten tweede werden individuele burgers, politieke partijen en vertegenwoordigers uit het maatschappelijk veld uitgenodigd om (op vrijwillige basis) een bijdrage te leveren (bijvoorbeeld in de vorm van een presentatie) aan de lokale publieke bijeenkomsten. Tenslotte had het forum een demonstratieve functie: politieke vertegenwoordigers werden zich bewust van de waarde van een publiek debat over Europese (beleids)onderwerpen op lokaal niveau.

Ondanks dat ‘The National Forum on Europe’ slechts een deel van de Ierse burgers wist te bereiken, heeft het initiatief bijgedragen aan de dialoog tussen burgers en de politiek over de rol van Ierland in de EU. Gewezen is op de bijdrage aan de collectieve besluitvorming, het activeren van andere dan de reguliere kanalen en actoren en het zoeken naar een balans tussen consensus en politisering over Europese onderwerpen in Ierland (O’ Brennan 2004).

Deliberatieve fora en digitale platforms kunnen ook aanvullend worden ingezet, zoals de Nationale Conventie (als deliberatieforum) die actief gebruikmaakte van internet en discussie over stellingen op een website opstartte. De toegevoegde waarde en uiteindelijk ook het succes van deze vormen van deliberatieve democratie worden echter uiteindelijk gevormd door de bereidheid van politici om hun stellingname te (her)overwegen op basis van aangedragen argumenten. In dat geval werkt het instrument anticiperend: het komt het draagvlak van besluitvorming ten goede als politici door het regelmatig contact met en inspraak van burgers beter op de hoogte zijn van voorkeuren (Knight en Johnson 1994: 285; Van Stokkom 2003).

4.3.4 CONCLUSIE

Directe, deliberatieve of digitale vormen van democratie zijn niet *per definitie* strijdig met het stelsel van representatieve democratie. Landen als Zwitserland en Denemarken combineren een parlementair stelsel met een levendige directe democratie. Een blik over de grens leert ook dat, naarmate politici en burgers ervaring opdoen met vormen van referenda en burgerparticipatie, de voorbereiding, het debat en de besluitvorming efficiënter en professioneler verlopen, zodat

bijvoorbeeld nevenzaken adequaat worden uitgefilterd. De in dit hoofdstuk besproken alternatieven werken daarbij mogelijk ook onderling versterkend. Bij het organiseren van een volksraadpleging kan internet een sleutelrol spelen in de daarvoor noodzakelijke informatievoorziening en een burgerforum kan een rol spelen bij de formulering van inhoudelijke alternatieven. In Ierland leidde de afwijzing van het Verdrag van Nice per referendum tot levendige bijeenkomsten waarbij ook internet een belangrijk platform vormde.

Het gericht inzetten van bepaalde vormen van burgerparticipatie kan een nuttige aanvulling vormen op bestaande politieke en bestuurlijke arrangementen – sterker: ze kunnen een prikkel vormen om structurele belemmeringen aan te pakken of vicieuze cirkels te doorbreken. Ook voor de nu gebrekkige verbinding van politiek en burgers in het Nederlandse Europa-beleid biedt deze bevinding een wenkend perspectief. Waar de huidige politiek-bestuurlijke structuur bestuurders en partijen onvoldoende stimuleert tot betrokkenheid bij en explicatie en rechtvaardiging van (Europees) beleid, worden politiek en overheid door de inzet van de in dit hoofdstuk besproken instrumenten, mits dit met een zekere regelmaat en zorgvuldigheid gebeurt, wél gedwongen tot tijdige informatievoorziening, communicatie, stellingname en verantwoording ten aanzien van gemaakte en voorliggende beleidskeuzes. Ook ontstaat op deze manier een extra kanaal en impuls voor de activering van nieuwsmedia en – afhankelijk van het onderwerp – maatschappelijke organisaties.

De introductie van deze alternatieve instrumenten van directe democratie biedt echter geen kant-en-klaar recept, noch een garantie voor succesvolle (selectieve) politisering en/of de verbetering van legitimeringsprocessen voor nationaal of Europees beleid. Wanneer politici, die niet weten wat ze willen, worden gepositioneerd tegenover onzekere burgers, die niet weten wat er speelt (Groeneveld 2006), leiden referenda juist tot meer, in plaats van minder frustratie bij beide partijen. Dit stelt belangrijke voorwaarden aan de dus ook selectieve en incidentele toepassing van de hier besproken instrumenten. Om cynisme en desillusie niet in de hand te werken moet voor deelnemers én politici bij voorbaat glashelder zijn of en in hoeverre de gevraagde stem uit het volk er daadwerkelijk toe doet. Naast *commitment* van de politiek vergt dit duidelijkheid over de voorliggende vraag, de vormgeving van het proces en de mate van bindendheid van de uitkomsten. Ook wanneer met de grootst mogelijke zorgvuldigheid met deze zaken wordt omgesprongen, blijven de schaal en representativiteit van de hier besproken initiatieven aandachtspunten. Het ontsluiten van meer wegen van politieke participatie leidt er doorgaans in eerste instantie toe dat de groep van reeds geïnformeerde en betrokken burgers, meer en vaker participeert. Dit in overweging nemende blijft het toch in eerste instantie een opgave voor de politiek om de als gevoelig ervaren punten ter discussie te stellen, juiste vragen te stellen en de verantwoordelijkheid te nemen voor een poging tot adressering daarvan. Dit versterkt het pleidooi in hoofdstuk 3 voor politieke daadkracht en visie waar het gaat om het EU-beleid in Nederland.

4.4 CONCLUSIE

Zowel waarborgen als vormen van directe burgerparticipatie bieden in beginsel mogelijkheden voor een betere legitimering van EU-beleid in Nederland. In beginsel, aangezien het in beide gevallen wel gaat om geconditioneerde mogelijkheden. Zo hangt het van het onderwerp en de inhoudelijke stellingname van politici af welke waarborgen en vormen van directe burgerparticipatie geschikt zijn of juist niet. De vraag of het potentieel van deze middelen ook daadwerkelijk benut wordt, is verder sterk afhankelijk van de rol en de verantwoordelijkheid die nationale politici op zich nemen. Het meerlagige bestuursstelsel dat de EU met de lidstaten en burgers via een breed scala aan verbindingen aaneenschakelt, biedt een even zo rijk geschakeerd palet aan mogelijke waarborgen. De dynamiek van dit stelsel geeft in het bijzonder aanleiding om waarborgen in te zetten, niet zozeer om de ontwikkelingen te bevriezen, maar wel om burgers de mogelijkheden te bieden grip te krijgen op deze dynamiek. Nationale politici kunnen specifieke waarborgen inzetten die aansluiten bij en geschikt zijn om specifieke visies vorm te geven. Vooral horizontale waarborgen op nationaal niveau verdienen aandacht, omdat deze in Nederland tot op heden nog weinig zijn toegepast. Het debat over en de formulering en toepassing van waarborgen biedt kansen om de legitimering van EU-beleid op de dimensie van vertegenwoordiging te verbeteren. Dat geldt ook voor vormen van directe en deliberatieve democratie die – via de stembus, overlegfora of internet – burgers een inkijkje geven in het vaak als ‘gesloten’ ervaren beleidsproces. Ze dwingen politici daarbij tot concretisering van en stellingname ten aanzien van vaak als abstract ervaren Europese thema’s en ingewikkelde besluitvormingsprocessen. Wanneer de resultaten van burgerparticipatie bindend zijn, versterkt dit niet alleen de resultaatslegitimiteit, maar wordt zo ook een belangrijk verantwoordingsmechanisme gevormd: een politicus die burgers niet weet te overtuigen van zijn standpunt, kan daarvoor worden afgestraft. Ook waarborgen zijn relevant als verantwoordingsmechanisme, zo bleek in dit hoofdstuk.

De raad wil twee instrumenten uit dit hoofdstuk in het bijzonder belichten. Het betreft preferenda en constitutionele waarborgen. Het betreft in beide gevallen ingrijpende instrumenten die met de nodige zorgvuldigheid moeten worden gebruikt en zwaarwegende verantwoordelijkheden met zich meebrengen voor politici en bestuurders. Toch moeten deze worden beschouwd als serieuze opties, omdat beide mogelijkheden bieden om de legitimering van EU-beleid te verbeteren op punten waar de reguliere mogelijkheden van het bestaande systeem het (in ieder geval tot nu toe) laten afweten. Constitutionele verankering van het lidmaatschap van de EU biedt de mogelijkheid om een breed maatschappelijk en politiek debat te voeren over de aard en betekenis van de politieke gemeenschap (*polity*) waarvan Nederland deel uitmaakt en de gemeenschappelijke elementen vast te leggen die zich uit de verschillende visies laten destilleren. Preferenda kunnen een kanaal (of zelfs een uitlaatklep) bieden voor de politisering van belangrijke onderwerpen van het EU-beleid die anders onbenoemd of onzichtbaar zouden blijven. Zo dwingen ze tot debat en kunnen ze een tegenwicht

vormen voor het gebrek aan betrokkenheid van burgers – maar ook van nationale politici en bestuurders – bij EU-beleid en het gevoel dat EU-beleid hen overkomt. Beide instrumenten hebben daardoor niet slechts potentie om de vertegenwoordigings- en verantwoordingsdimensie van legitimiteit te versterken, maar ook om, zij het op de langere termijn, identificatieprocessen te stimuleren.

Preferenda en constitutionele waarborgen zijn ook interessant om hun vermogen actoren buiten de politiek en bestuur te prikkelen en daarmee burgers aan te spreken. Brede discussies waartoe preferenda kunnen prikkelen, motiveren belangengroepen om de opvattingen van hun achterban te peilen en mogelijkterwijs met hun leden op te trekken in het debat. Maatschappelijke organisaties worden geprikkeld om te treden buiten het eenzijdige, specialistische overleg met de overheid op Europees of nationaal niveau. Stellingname en debat tussen politici over EU-onderwerpen in het kader van preferenda of een constitutioneel debat (juist ook vanwege de zwaarte van de instrumenten) leveren bovendien nieuws-waarde op en activeren daarmee de nieuwsmedia. Zo kan een katalysatoreffect optreden dat leidt tot een belangrijke impuls voor de reguliere actoren uit de velden van politiek en bestuur om bij te dragen aan de verbetering van de legiti-mering van het EU-beleid in Nederland.

NOTEN

- 1 De fracties van CDA, PVDA, VVD en SP, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 24 490 nr. 411.
- 2 Uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 13 september 2005.
- 3 Met als argument dat toetreding van de EU tot het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) het 'eigen' handvest overbodig maakt. Aldus zou het 'gevaar' dat het Hof in Luxemburg zijn macht op basis van het Handvest zou uitbreiden, kunnen worden afgewend. Op deze wijze is deel II van het Grondwettelijk Verdrag niet langer nodig. *NRC Handelsblad*, Europaredactie, 10 november 2006.
- 4 BBC news, EU constitution: British Red Lines, 25-11-2003. 'Britten dreigen met Veto-Grondwet', *NRC Handelsblad*, 25 november 2003.
- 5 Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, 2006: 47.
- 6 De Nederlandse ombudsman heeft in dit verband gesuggereerd om tot betere coördinatie te komen op dit punt.

5 HET MAATSCHAPPELIJK VELD

5.1 INLEIDING

Burgers zijn niet alleen kiezers (of rechtssubjecten), maar nemen ook deel aan allerlei maatschappelijke verbanden en structuren. In een democratie tellen ook deze verbanden mee, waarmee tot uitdrukking komt dat democratie niet alleen een zaak is van de politiek en maatschappelijke problemen niet alleen aangelegenheden vormen voor de overheid (Putnam 1993). Van oudsher vervullen maatschappelijke verbanden zo een cruciale intermediaire functie tussen overheid en burgers binnen democratische besluitvormingsprocessen (Dahl 1956, 1971; Truman 1951; Polsby 1963). Te denken valt aan de vakbeweging, de milieubeweging en andere oude en nieuwe sociale bewegingen die zich overigens in toenemende mate ook via internet manifesteren (Van de Donk, Loader, Nixon en Rucht 2004). In deze zin bieden maatschappelijke organisaties een alternatieve arena waar maatschappelijke belangen worden vertegenwoordigd. De kracht ligt daarbij in de pluriformiteit van in de maatschappij levende opvattingen en belangen, soms in aanvulling op, soms ook in concurrentie met de in de sfeer van de politieke partijen gearticuleerde opvattingen en belangen (Obradovic en Vizciano 2006). Bovendien vervullen dergelijke organisaties enkele cruciale democratische functies zoals: het creëren van mogelijkheden tot politieke participatie en debat; het (mede)bepalen van de politieke en maatschappelijke agenda en het uitoefenen van invloed op de inhoud van beleid (Berry 1989: 6). Wanneer maatschappelijke organisaties deze functies werkelijk tot uiting brengen is er, vanuit democratisch perspectief, sprake van ‘governance *with the people*’ (Schmidt 2004).

Een dergelijke focus op de rol van maatschappelijke organisaties bij de legitimering van EU-beleid op nationaal niveau past bij uitstek bij de benadering van de EU als meerlagig bestuursstelsel, welke in dit rapport centraal staat (zie hoofdstuk 1). Vanuit deze benadering vervullen maatschappelijke organisaties op zowel het Europese als het nationale niveau cruciale functies binnen politieke besluitvormingsprocessen (Beyers 2002). Ook de regering heeft in de adviesaanvraag die ten grondslag ligt aan dit rapport, het belang van maatschappelijke organisaties expliciet onderkend.

Ook op Europees niveau spelen maatschappelijke organisaties een substantiële rol in het besluitvormingsproces. In Brussel zijn indrukwekkende transnationale belangengroepennetwerken ontstaan (Mazey en Richardson 1993; Greenwood 1997), waarvan ook Nederlandse belangenorganisaties deel uitmaken. Soms stimuleert de Europese Commissie zelf de totstandkoming van belangengroepen en koepelverbanden in Brussel, bijvoorbeeld op het terrein van vrouwen- en consumentenrechten (Schmidt 2004). Voor het onderwerp dat in dit rapport centraal staat, is de organisatie van het maatschappelijk veld in Brussel echter van beperkte betekenis, omdat de effecten daarvan op het *nationale* besluitvormingsproces klein zijn. Onderzoek laat zien dat maatschappelijke organisaties op Euro-

pees niveau goed zijn georganiseerd en nauw zijn betrokken bij het Brusselse besluitvormingsproces, maar dat Nederlandse maatschappelijke organisaties slechts een beperkte rol hebben in het *nationale* besluitvormingsproces inzake het Nederlandse EU-beleid (Van den Berg en Brandsen 2007). De betrokkenheid van Nederlandse belangengroepen bij EU-beleid is minimaal, waardoor belangrijke functies zoals het stimuleren van participatie en het agenderen van belangrijke Europese onderwerpen, slechts in beperkte mate worden vervuld. De bijdrage van maatschappelijke organisaties aan de legitimering van het EU-beleid *in Nederland* is daarmee beperkt.

Bovendien wordt het Nederlandse systeem van belangenrepresentatie van oudsher gekenmerkt als specifiek corporatistisch (zie par. 5.2.1), hetgeen tot belangrijke verschillen heeft geleid in de mate waarin ‘Europa’ is ingebed in de verschillende organisaties. Dit levert problemen op met betrekking tot de gelijke invloedsmogelijkheden van belangengroepen op zowel het nationale als het Europese niveau.¹ Zo zijn er in de eerste plaats grote verschillen in de mate waarin maatschappelijke organisaties zich met Europese beleidsthema’s bezig houden. Van den Berg en Brandsen (2007) concluderen bijvoorbeeld dat de Europese federaties van de vakbonden zich voornamelijk met nationale dossiers bezighouden. Het VNO-NCW en MKB Nederland zijn daarentegen – in hun rol van industriële belangenbehartiger – veel nauwer betrokken bij Europese onderwerpen zoals markttoegang, handelspolitiek en concurrentieverhoudingen. In hun rol als werkgeversorganisatie is dat minder het geval. De mate van betrokkenheid hangt dus sterk af van de mate waarin de EU zich met de specifieke sector bezighoudt. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld mensenrechten- en ontwikkelingsorganisaties en milieuorganisaties. Dit beeld kan bovendien niet verhullen dat ook binnen deze organisaties het Europese beleid eerder een apart specialisme is, in plaats van een dimensie van de dagelijkse werkzaamheden.

Mede door deze knelpunten (in par. 5.2 worden deze verder uitgewerkt) lijkt het potentieel van Nederlandse maatschappelijke organisaties om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de legitimering van het Nederlandse EU-beleid beperkt. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht welke mogelijkheden en kansen bestaan om deze knelpunten te overwinnen, zodat het maatschappelijk veld op de volgende drie aspecten kan bijdragen aan de legitimering van EU-beleid in Nederland.

1. Vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen en opvattingen. Dit vereist onder meer dat het maatschappelijk veld voldoende onafhankelijk en pluriform is om een evenwichtige inbreng te garanderen in het Nederlandse EU-beleid; dat de Europese dimensie integraal onderdeel uitmaakt van de werkzaamheden van maatschappelijke organisaties en dat ze zich richten op de nationale actoren in het Europese besluitvormingsproces (en dus niet alleen op bijvoorbeeld de Europese Commissie). Ook de representativiteit van maatschappelijke organisaties is hierbij van belang.
2. Verantwoording afdwingen van politici en bestuurders. Dit vereist een zekere distantie van maatschappelijke organisaties ten opzichte van politiek en

bestuur. Zijn ze bijvoorbeeld in staat om politici en bestuurders te dwingen hun standpunten uit te leggen en te verdedigen?

3. Mede bepalen van de inhoud van Nederlands EU-beleid. Dit vereist ontvanke-lijkheid van politiek en bestuur om zich te laten beïnvloeden door de stand-
punten in het maatschappelijk veld, maar het vereist van het maatschappelijk
veld ook inzet om standpunten niet alleen te articuleren, maar deze daadwer-
kelijk door te laten klinken in beleid. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat coali-
ties worden gezocht met andere organisaties die bepaalde standpunten delen
om zo effectiever het eigen geluid voor het voetlicht te brengen.

In de volgende paragraaf (5.2) zullen enkele karakteristieken en ontwikkelingen van het Nederlandse maatschappelijk veld worden besproken, waarbij enerzijds de relatie met politiek en bestuur en anderzijds de relatie met burgers aandacht krijgt. Vervolgens (par. 5.3) komt aan de orde hoe deze factoren uitwerken voor de betrokkenheid van het maatschappelijk veld bij Nederlands EU-beleid. De toekomstperspectieven die daaruit voortvloeien voor politiek en bestuur staan centraal in paragraaf 5.4. In de conclusie wordt ten slotte de bijdrage van het maatschappelijk veld aan de legitimering van EU-beleid in Nederland gezien vanuit het perspectief van de vier legitimeitsaspecten – vertegenwoordiging, verantwoording, resultaten en identificatie.

5.2 HET MAATSCHAPPELIJK VELD EN ZIJN RELATIE MET POLITIEK, BESTUUR EN BURGERS

5.2.1 HET MAATSCHAPPELIJK VELD EN ZIJN RELATIE MET POLITIEK EN BESTUUR

Om de maatschappelijke verbanden en structuren die in dit hoofdstuk centraal staan aan te duiden, worden verschillende begrippen en evenzoveel definities gebruikt.² ‘Civil society’, ‘maatschappelijk middenveld’ en ‘derde sector’³ zijn begrippen die voor min of meer hetzelfde fenomeen worden gebruikt, maar soms met een net iets andere afbakening of accentlegging. Voor de doeleinden van dit hoofdstuk is het echter niet noodzakelijk om tot een nauwkeurige afbakening te komen en doet een opener benadering meer recht aan het onderzoek naar de mogelijkheden om de legitimering van EU-beleid in Nederland te verbeteren. Dit sluit ook aan bij de maatschappelijke werkelijkheid waarin het niet alleen lastiger is dergelijke verbanden te onderscheiden van de overheid, maar ook van ‘de markt’ (door bijvoorbeeld commercialisering van maatschappelijke instellingen) en de private sfeer (door het vervagen van de grens tussen ‘privaat’ en ‘publiek’). Een dergelijke open benadering komt tot uitdrukking in het gebruik van de term ‘maatschappelijk veld’ die hierna gebezigd zal worden. Het gaat dan om een breed scala aan organisaties en structuren, zoals vakbonden, mensenrechten- en ontwikkelingsorganisaties, milieugroepen, consumentenorganisaties, maar ook om informelere verbanden. Aan de nieuwsmedia zal in het volgende hoofdstuk afzonderlijk aandacht worden besteed, gelet op de eigen handelingslogica van de actoren op dit terrein.

Een aantal jaren geleden heeft de WRR in het kader van het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* onderzoek gedaan naar de veranderingen in het maatschappelijk veld in Nederland (WRR 2002). Daaruit kwam naar voren dat Nederlandse maatschappelijke organisaties, vooral sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, voornamelijk gericht zijn op sociaal-economisch beleid en dus vooral actief zijn op de verschillende sectoren van de verzorgingsstaat (onderwijs, woningbouw, welzijn etc.). Dit hangt samen met de specifieke structuur van het Nederlandse politieke systeem van belangenrepresentatie.⁴ Van oudsher wordt Nederland gekenmerkt door het aan het corporatisme ontleende ‘poldermodel’, waarin belangenrepresentatie en overheidsadvisering op het gebied van sociaal-economisch beleid voornamelijk plaatsvindt door middel van een tripartiete overlegstructuur tussen overheid en sociale partners. Maatschappelijke organisaties op het gebied van aan de verzorgingsstaat gerelateerde beleidssectoren raakten zodoende nauw betrokken bij het formele besluitvormingsproces en spelen doorgaans ook een cruciale rol in de uitvoering van het overeengekomen beleid.

Een belangrijk gevolg hiervan is dat maatschappelijke organisaties zeer sterk sectoraal, oftewel verkokerd, zijn georganiseerd. In Nederland is daarom geen sprake van één homogeen maatschappelijk veld, maar eerder van afzonderlijke maatschappelijke velden op de verschillende sectoren. De Nederlandse situatie is op dit punt in vergelijking met andere lidstaten uniek te noemen (Dekker en Brandsen 2007). Maatschappelijke organisaties zijn daardoor over het algemeen goed ingevoerd in de beleidskolommen die deel uitmaken van dezelfde sector, maar zijn in de regel niet of nauwelijks betrokken bij maatschappelijke organisaties uit andere sectoren. Daardoor is sprake van een sterke sectorale verkokering, of zelfs *fragmentering*, van het maatschappelijk veld.

Daarnaast is het maatschappelijk veld in de laatste decennia sterk van karakter veranderd. Onder druk van verschillende politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen is het maatschappelijk veld heterogener geworden in zowel profiel en werkwijze als in de relaties met overheid en burger (WRR 2002). Zo is het werkveld verbreed naar beleidssectoren buiten de verzorgingsstaat, zijn maatschappelijke organisaties in toenemende mate geprofessionaliseerd, en zijn er onder druk van de ontzuiling in toenemende mate informele en ad-hocmanifestaties van het maatschappelijk veld ontstaan. Een en ander beïnvloedt de relatie tussen de overheid en het veld, waarbij er in toenemende mate sprake is van een horizontalisering en vervlechting (WRR 2002). Naast de verticale verbinding tussen overheid en maatschappij (waarin de overheid in haar ordende functie een hiërarchische positie *boven* de maatschappij inneemt) is een perspectief centraal komen te staan waarin overheid en maatschappij ‘zij aan zij’ staan om maatschappelijke problemen op te lossen. Al met al zijn de onderlinge verbindingen tussen overheid en maatschappelijk veld niet alleen zeer nauw, maar door de verkokering en horizontalisering van de overheid ook uiterst complex.

5.2.2 HET MAATSCHAPPELIJK VELD EN ZIJN RELATIE MET BURGERS

Hoewel het maatschappelijk veld rechtstreeks voortkomt uit burgerinitiatieven, blijft de vraag naar de representativiteit relevant. Participatie op het gebied van collectieve voorzieningen (scholen, sportverenigingen en zorginstellingen) is in Nederland hoog in vergelijking met andere landen (Burger en Dekker 2001), maar zoals eerder vastgesteld is juist op deze terreinen de EU van weinig betekenis. Op andere terreinen die dichter tegen de werkzaamheden van de EU aanliggen, zijn vaak grote organisaties zoals de ANWB of Natuurmonumenten actief. Binnen deze organisaties overtreffen het aantal contribuanten (de zogenaamde ‘tientjes-leden’ het aantal actieve leden echter vele malen. Obradovic en Vizciano (2006) komen tot de conclusie dat het criterium representativiteit nog wel geldt voor de meer ‘traditionele’ belangengroepen, maar voor veel nieuwere ngo’s niet meer aan de orde is. Ook schaalvergroting en professionalisering kunnen de band met ‘de achterban’ onder druk zetten. De interne besluitvorming in ngo’s is sterk gecentraliseerd en geprofessionaliseerd waardoor de achterban geen rol meer heeft in de beleidsvorming en in toenemende mate als ‘klant’ en afnemer van diensten wordt gezien. Vaak is de achterban zelfs niet op de hoogte van de werkzaamheden of begrijpt daarvan zo weinig dat er van verantwoordingsmechanismen nauwelijks sprake kan zijn (Obradovic en Vizciano 2006: 1075). Voor Europese associaties als ‘confederaties’ van de nationale organisaties geldt dit nog sterker. Een duidelijk overzicht van ‘de georganiseerde burger’ ontbreekt al met al, waardoor de opvattingen van burgers als richtsnoer voor het handelen van de overheid en voor deze maatschappelijke organisaties steeds lastiger te peilen zijn – zeker wanneer het gaat om EU-beleid.

5.3 BETROKKENHEID VAN HET MAATSCHAPPELIJK VELD BIJ EU-BELEID IN NEDERLAND

5.3.1 DE HANDELINGSLOGICA VAN HET MAATSCHAPPELIJK VELD EN DE EFFECTEN VAN SECTORALE VERKOKERING

Maatschappelijke organisaties ontleen hun bestaansrecht aan de behartiging van specifieke belangen, de vertegenwoordiging van specifieke groepen en opvattingen in de samenleving of hun bijdrage aan de oplossingen van specifieke maatschappelijke problemen. Echter, wanneer het gaat over de totstandkoming van het Nederlandse EU-beleid komen deze functies slechts in beperkte mate tot uiting. De betrokkenheid van Nederlandse organisaties bij het besluitvormingsproces is minimaal, en de EU als zodanig of het EU-beleid vormt zelden een inherent motief voor hun handelen. Recent onderzoek naar de rol van maatschappelijke organisaties bij het Europese besluitvormingsproces op nationaal niveau heeft echter aangetoond dat het maatschappelijk veld wel in beweging komt wanneer hun specifieke doelstellingen en belangen in het geding zijn (Beyers 2002). Anders gezegd: maatschappelijke organisaties zullen pas participeren in EU-beleid als ze het besef hebben dat dit nuttig is voor de eigen doelstellingen en werkzaamheden (Van den Berg en Brandsen 2007: 31). Wil men dus de potentie

van het maatschappelijk veld als schakel ter verbetering van de legitimering van EU-beleid goed kunnen inschatten, dan is het essentieel de eigen drijfveren en prioriteiten van dit veld te begrijpen en daar op aan te sluiten.

Toch zijn maatschappelijke organisaties in de praktijk lang niet altijd daadwerkelijk betrokken bij nationaal EU-beleid, zelfs wanneer er daarvoor wel inhoudelijke redenen zijn. De in de vorige paragraaf geconstateerde sectorale verkokering vormt daarvoor een complicerende factor. De gang van zaken rond de Commissie-initiatieven inzake Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) is in dit verband illustratief. In 2003 publiceerde de Commissie een Groenboek over de DAEB en startte een brede publieke consultatieronde, waarin (relevante) belangstellende partijen zich konden positioneren ten aanzien van de wenselijkheid en inhoud van het onderwerp. Ook voor het Nederlandse maatschappelijk veld betrof dit een uiterst relevant onderwerp, omdat veel organisaties een functie vervullen in de voorziening van publieke diensten. Eventuele marktregulering vanuit de EU op dat terrein zou rechtstreeks invloed hebben op hun positie en functioneren. De opbrengst van deze consultatieronde was, met 281 reacties in totaal, relatief beperkt. Opvallend is bovendien dat uit landen als België (74), Frankrijk (67), Duitsland (45) en Oostenrijk (25) een veel grotere hoeveelheid reacties kwam dan uit Nederland (4).⁵

Deze beperkte hoeveelheid reacties was des te opvallender in het licht van de toegenomen aandacht voor de puur nationale aspecten van de toepassing van marktregulering op publieke diensten. Deze aandacht richtte zich ook op Diensten van Algemeen Belang (DAB) en de afbakening daarvan ten opzichte van DEAB. Sectoren als telecommunicatie, transport en energie, alsmede de sociale woningbouw en gezondheidszorg stonden daarin centraal. In 2002 hebben zeven private non-profitbrancheorganisaties op de terreinen zorg, onderwijs en wonen zelfs het initiatief genomen om samen te gaan werken rond de thematiek van maatschappelijk ondernemen in het Netwerk Toekomst Maatschappelijk Ondernemen (NTMO). Ook de SER (2005), de WRR (2004) en het wetenschappelijke instituut van het CDA (2005) droegen bij aan dit debat. Er was dus alle aanleiding om het Europese debat direct te koppelen aan het nationale debat (zoals in Duitsland wel het geval was), maar dat is in Nederland niet gebeurd.

Van den Berg en Brandsen (2007) noemen als verklaring het gebrek aan een gemeenschappelijke identiteit van het maatschappelijk veld. Zeker in vergelijking met landen als Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, definieert en organiseert het Nederlandse maatschappelijk veld zich nauwelijks als een afzonderlijke sector in de samenleving. Het beleidsveld waarop organisaties werkzaam zijn, is veel meer bepalend. Organisaties identificeren zich bijvoorbeeld eerder met verwante organisaties en publieke instellingen binnen dezelfde sector (bijvoorbeeld gezondheidszorg of huisvesting) dan met het maatschappelijk veld als zodanig.

Een andere verklaring voor de gebrekkige betrokkenheid van het maatschappelijk veld ligt echter bij de overheid. Het ministerie van Economische Zaken droeg

namelijk de verantwoordelijkheid voor de consultatie van het maatschappelijk veld, terwijl dit ministerie ‘van nature’ weinig banden onderhoudt met een aanzienlijk deel van de maatschappelijke organisaties die zich met publieke diensten bezighouden. Dergelijke organisaties onderhouden in plaats daarvan bijvoorbeeld een directe band met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport of het ministerie van Sociale Zaken. Enkelvoudige verticale verbindingen van maatschappelijke organisaties met één ministerie kunnen op deze manier ook een belemmering vormen. Zowel de sectorale verkokering van het maatschappelijk veld zelf, als de daarmee verbonden verkokering binnen de rijksoverheid vormde zo een obstakel.

De gang van zaken rond het Groenboek DAEB illustreert dat, als EU-beleid niet past binnen sectorale kokers, betrokkenheid van maatschappelijke organisaties moeilijk van de grond komt. Dit vormt een extra obstakel voor maatschappelijke organisaties om EU-beleid in hun reguliere werkzaamheden te integreren. De situatie dat EU-beleid binnen maatschappelijke organisaties op zijn best een afgezonderd specialisme vormt, blijft derhalve lastig te doorbreken (Van den Berg en Brandsen 2007).

Een ander gevolg van de sectorale verkokering is dat er grote *verschillen* bestaan in de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij EU-beleid. De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij EU-beleid kan daardoor niet alleen laag zijn, maar ook uitermate asymmetrisch. Deze asymmetrie wordt in de hand gewerkt doordat de formele betrokkenheid van organisaties bij beleid in Nederland het grootst is in aan de verzorgingsstaat gerelateerde sectoren waar de EU juist van weinig betekenis is. Omgekeerd is de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij nationaal beleid aanzienlijk kleiner wanneer het juist die beleidssectoren betreft waar de rol van Europa wel substantieel is (Beyers 2002). Op deze manier kan er een situatie ontstaan waarin maatschappelijke organisaties die weinig invloed hebben binnen het nationale besluitvormingsproces, in toenemende mate gebruikmaken van de nieuwe Europese invloedsmogelijkheden om zo het gebrek aan nationale invloed te compenseren (Fairbrass en Jordon 2001). Hun rol binnen het *nationale* besluitvormingsproces blijft hierdoor echter beperkt.

Al met al is realiteitszin en tempering van te hoge verwachtingen op zijn plaats als het gaat om de potentiële bijdrage van het maatschappelijk veld aan de legitiemer van EU-beleid in Nederland. De handelingslogica van het maatschappelijk veld en de sectorale verkokering ervan vormen belangrijke obstakels. Waarschuwingen om van een op legitiemer van EU beleid gerichte participatie en betrokkenheid van maatschappelijke actoren niet te veel te verwachten, zijn om die reden realistisch (Beyers 2002; Smismans 2006; Obradovic en Vizcaino 2006).

5.3.2 TOCH NOG KANSEN?

Zijn er ondanks de belemmeringen en beperkingen toch kansen voor een grotere rol van het maatschappelijk veld bij de legitimering van EU-beleid in Nederland? Is het mogelijk dat er vanuit het maatschappelijk veld zelf initiatieven (kunnen) ontstaan die in dit opzicht interessant zijn? Ter beantwoording van deze vragen moet om te beginnen opgemerkt worden dat een belangrijke uitdaging ligt in het doorbreken van de sectorale verkokering. De sleutel voor veranderingen ligt ook hier bij de handelingslogica van het maatschappelijk veld en het inspelen daarop. Het gaat er dus om dat maatschappelijke organisaties worden geprikkeld om over de grenzen van de verschillende sectoren heen te kijken. Dat zal slechts het geval zijn wanneer maatschappelijke organisaties inzien dat de behartiging van hun specifieke belangen erbij is gebaat dat ze aansluiting zoeken met andere organisaties of initiatieven.

Het Nederlandse debat over de dienstenrichtlijn laat zien dat het inderdaad mogelijk is dat het maatschappelijk veld zelf de sectorale verkokering te boven komt. De regering koos echter aanvankelijk nog voor een depoliteiserende polderstrategie, waarbij twee adviesorganen – de SER en de Raad van State – werden verzocht advies uit te brengen over de ontwerprichtlijn (Pelkmans en Van Kessel 2007). Echter, deze strategie kon de groeiende onzekerheden onder verschillende groeperingen over de mogelijke effecten van de dienstenrichtlijn voor nationaal sociaal beleid en werkgelegenheid niet wegnemen. Integendeel, de kritiek op de ontwerprichtlijn groeide en resulteerde in een spontane coalitie van verschillende belangengroepen in het Platform Stop de Dienstenrichtlijn. Aan deze coalitie namen uiteenlopende organisaties deel, zoals de pvda, Groenlinks, SP, FNV, de nationale studentenvakbond, Milieudefensie en verschillende organisaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. Op een uiterst effectieve wijze articuleerde het platform zo de bredere bezorgdheid die heerste en genereerde daarmee ook media-aandacht. De publieke uitstraling van de activiteiten van het platform was substantieel en het platform functioneerde zo als een geschikte arena voor de vertegenwoordiging van het maatschappelijk ongenoegen tegen de dienstenrichtlijn (Pelkmans en Van Kessel 2007).

Het platform werd gebruikt om de directe oppositie en lobby tegen de ontwerp-richtlijn op zowel nationaal als Europees niveau te bevorderen en ook werden diverse demonstraties georganiseerd. Deels leidde het platform ook tot een verscherping van standpunten. Zo voerde bijvoorbeeld de FNV een scherpere oppositie tegen het richtlijnvoorstel dan in de eerdere SER-discussies. De dienstenrichtlijn werd zo in Nederland uiteindelijk toch nog een politiek dossier dat leidde tot levendige en verhitte debatten in het Nederlandse parlement, waarin uiteenlopende stellingnames werden ingenomen hetgeen vervolgens weer veel media-aandacht genereerde.

Op deze manier leidde de totstandkoming van het platform in de eerste plaats tot een overbrugging van de sectorale verkokering van het maatschappelijk veld.

Daarmee biedt het een voorbeeld van de mogelijkheid een aantal maatschappelijke organisaties met zeer uiteenlopende achtergronden te verenigen. Bovendien kwam binnen deze organisaties een Europees thema ineens uit de sfeer van het technische specialisme en werd een pregnant onderdeel van de reguliere werkzaamheden. Deze gunstige randvoorwaarden moeten waarschijnlijk worden toegeschreven aan de aantrekkingskracht van de kritiek op het richtlijnvoorstel. Het platform ‘Stop de dienstenrichtlijn’ was daardoor succesvol in de vertegenwoordiging van één specifieke visie op de dienstenrichtlijn. Het heeft er echter ook voor gezorgd dat de gesloten en sectoraal verkokerde structuur waarbinnen Europese dossiers in de regel behandeld worden, doorbroken werd. Zo heeft ook de verantwoordingsfunctie van de politiek een impuls gekregen. Voor het platform was echter het beleidsresultaat de belangrijkste opbrengst van het initiatief. In de uiteindelijke versie van de dienstenrichtlijn werden immers veel van de zorgen geadresseerd, omdat de kritiek op het voorstel gedeeld werd in verschillende landen.

Vergelijkbare voorbeelden zijn er nog weinig, maar het voorbeeld van de dienstenrichtlijn toont wel aan dat er kansen zijn voor het maatschappelijk veld om op nieuwe manieren bij te dragen aan de legitimering van Nederlands EU-beleid.

5.4 PERSPECTIEVEN VOOR POLITIEK EN BESTUUR

5.4.1 INLEIDING

Voor de nationale politiek en het nationale bestuur is het maatschappelijk veld geen instrument dat eenvoudig ingezet kan worden voor de legitimering van EU-beleid in Nederland. Het maatschappelijk veld opereert immers vanuit zijn eigen drijfveren, waaraan het bovendien zijn legitimiteit ontleent. Daarbij is de inrichting van het maatschappelijk veld niet optimaal toegesneden op de legitimering van EU-beleid. Met deze kanttekeningen hebben politiek en bestuur echter wel een rol in het faciliteren van de functies van het maatschappelijk veld in de legitimering van EU-beleid. Twee perspectieven dringen zich daarbij op. In de eerste plaats moeten politiek en bestuur voorkomen zelf een obstakel te vormen voor de legitimerende rol van het maatschappelijk veld. In de tweede plaats moeten de politiek en het bestuur zich voldoende ontvankelijk opstellen ten opzichte van de initiatieven van het maatschappelijk veld die bijdragen aan de legitimering van EU-beleid.

5.4.2 EIGEN BELEMMERINGEN WEGNEMEN

Uit het voorgaande is gebleken dat politiek en bestuur soms zelf obstakels vormen die de legitimerende rol van het maatschappelijk veld in de weg staan. In het geval van het Groenboek DAEB bleek bijvoorbeeld dat de departementale verkokering een wellicht onnodige versmalling van de maatschappelijke inbreng op dat dossier tot gevolg had. Dergelijke obstakels moeten worden voorkomen of worden weggenomen.

De neiging van de Nederlandse politiek en bestuur tot technische inbedding van beleidsdossiers vormt een dergelijk obstakel dat de bijdrage van het maatschappelijk veld aan de legitimering van EU-beleid kan belemmeren. De rol van het maatschappelijk veld bij de introductie van de euro biedt een interessant voorbeeld. De nationale voorbereiding van de introductie van de eenheidsmunt werd in Nederland gedelegeerd aan het Nationaal platform voor de introductie van de Euro (hierna: het platform), ingesteld door het ministerie van Financiën in februari 1996. Het platform was samengesteld uit hoge vertegenwoordigers uit een groot aantal verschillende maatschappelijke organisaties. Niet alleen voor de hand liggende organisaties zoals de drie grote vakbonden (FNV, CNV en MHP), de Nederlandse werkgeversorganisatie (VNO-NCW), de Nederlandse Centrale Bank (DNB), de Nederlandse Bankiersvereniging (NVB) en de Nederlandse organisatie voor het midden- en kleinbedrijf (MKB-Nederland) namen deel, maar ook belangengroepen zoals de Nederlandse consumentenbond, de Raad Nederlandse detailhandel, de Pensioen- & Verzekeringskamer en de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO). De sleutelrol van het ministerie van Financiën had echter tot gevolg dat de agenda werd gedomineerd door financiële experts, waardoor de inbreng van niet-financiële belangenorganisaties gering was. Dat kwam ook door de onderliggende gedachte dat de introductie van de euro een puur technische, logistieke operatie betrof waarbij ideologische tegenstellingen en politieke legitimiteit niet relevant waren. De brede vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties was daarom vooral gericht om zoveel mogelijk informatie uit 'het veld' te genereren en eventuele problemen bij de introductie van de euro zo effectief mogelijk op te lossen. Het platform fungeerde dus niet als een plaats waar een breed scala aan maatschappelijke belangen gearticuleerd werd of als een plek om tegenstellingen in opvattingen op te lossen. Bovendien lag het zwaartepunt van het platform bij de monetaire en financiële experts waardoor de overige deelnemers aan het platform meer informatieverschaffers dan meebeslissende gelijken waren.

Het platform begon pas relatief laat met campagneactiviteiten. Dit gebeurde pas vanaf 1998 – toen de Europese Commissie het officiële startsein voor de tweede fase van het project had gegeven (Mak 2001: 153). Mak (2001: 155) geeft het ontbreken van controverse in Nederland ten aanzien van monetair beleid in algemene zin als verklaring voor deze late start, maar ziet er ook een welbewuste strategie van het ministerie van Financiën in, die erop gericht was Nederlandse burgers voor een politiek 'fait accompli' te plaatsen.

Al met al was het platform een typisch voorbeeld van technische inbedding, uitsluitend gericht op de legitimiteit van de beleidsuitkomsten. Er was geen plaats voor de vertegenwoordiging van verschillende maatschappelijke belangen of van kritische geluiden over regeringsstandpunten. Als zodanig paste het platform bij uitstek in het Nederlandse corporatistische stelsel, met zijn sterke neiging tot depolitisering. Mogelijkheden van het maatschappelijk veld om bij te dragen aan de legitimering van EU-beleid op het gebied van vertegenwoordiging en verantwoording werden aldus bij voorbaat gesmoord. Het valt niet uit te sluiten dat de problemen met de acceptatie van de euro vanaf 2002 voor een deel

hierop zijn terug te voeren. Dat heeft tot gevolg dat uiteindelijk zelfs de legitimiteit van de beleidsuitkomsten, waar de volledige inzet immers op was gericht, in gevaar is gekomen.

Een belangrijke les uit het eurodossier is dat politiek en bestuur de rol van het maatschappelijk veld niet moeten versmallen tot een bijdrage op slechts een van de legitimiteitsdimensies, namelijk resultaten. Veel dossiers zijn niet meer van puur technische aard, maar vereisen de afweging van verschillende, soms conflicterende belangen. Dat leidt tot politisering. Door de vertegenwoordiging van uiteenlopende belangen kan het maatschappelijk veld dan een waardevolle inbreng hebben. Het platform had in een andere opzet ook een belangrijke rol kunnen hebben in het kritisch volgen van de politieke besluitvorming rond de verschillende aspecten van de invoering van de euro en zo een vorm van georganiseerde tegenspraak kunnen bieden. Een dergelijke bijdrage aan de verantwoordingsfunctie van de politieke besluitvorming had de kwaliteit daarvan ten goede kunnen komen. Als gevolg van de ‘inpoldering’ van het platform was dit een belangrijke gemiste kans. Dit voorbeeld staat overigens niet op zichzelf: ook de technische inbedding van het besluitvormingsproces rond de Habitatrictlijn toont nauwelijks betrokkenheid van het maatschappelijk veld, wat ook in dit geval aanzienlijke negatieve implicaties had voor de uiteindelijke uitvoering van de richtlijn (Van Keulen 2007).

5.4.3 ONTVANKELIJKHEID VOOR INITIATIEVEN UIT HET MAATSCHAPPELIJK VELD

Het in paragraaf 5.3.2 besproken platform ‘Stop de dienstenrichtlijn’ betrof een spontaan initiatief van uiteenlopende organisaties, in feite in reactie op de ‘inpoldering’ van de dienstenrichtlijn in de reguliere adviesstructuur. Door de vertegenwoordiging van een geluid dat via de reguliere kanalen en instituties van ‘de polder’ nauwelijks gehoord werd, heeft het platform bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Het ligt daarom voor de hand dat politiek en bestuur dergelijke spontane acties naar waarde schatten en zich daarvoor ontvankelijk tonen. Er moet echter voorzichtig worden omgesprongen met de (financiële) ondersteuning van dergelijke initiatieven en bovendien moeten deze ook niet te snel ondergebracht worden in officiële, door de regering in het leven geroepen, platformen. De spontaniteit die de kracht vormt achter dergelijke initiatieven kan dan immers worden gesmoord. Een zekere distantie kan ook helpen om niet te vervallen in technocratische reflexen. Zo wordt voorkomen dat maatschappelijke initiatieven worden opgenomen in de poldercultuur.

Wel verdienen initiatieven uit het maatschappelijk veld een grotere ontvankelijkheid van de politiek en het bestuur, in termen van toegang tot en inbreng in de besluitvorming. Dat betekent dat bestuur en politiek zich minder exclusief zouden moeten richten op ‘polderinstituties’ en de manieren van samenwerking die daarbij horen. Dit werkt immers technocratisering en depolitisering in de hand. De rigiditeit kan doorbroken worden met bredere en makkelijker toeganke-

lijke platforms, die als voordeel hebben dat het geluid van grotere groepen burgers en een grotere pluriformiteit aan belangen vertegenwoordigd kan worden. Dit biedt mogelijkheden om ook niet-technische interesses en bezorgdheden te articuleren. Bovendien sluiten dergelijke platforms aan bij de handelslogica van het maatschappelijk veld. Maatschappelijke organisaties kunnen immers aanhaken op het moment dat ze dit van belang achten voor de behartiging van hun doelstellingen.

Een dergelijke richting waarin de rigiditeit van de Nederlandse verhouding tussen politiek en bestuur enerzijds en maatschappelijk veld anderzijds wordt doorbroken, sluit bovendien goed aan bij de ontwikkelingen op Europees niveau. Daar vormen zich ook gelegenheidscoalities van uiteenlopende organisaties. Een voorbeeld is het vervolg van de discussie over DEAB (Dekker en Brandsen 2007). Hoewel het Groenboek van de Europese Commissie in Nederland weinig reacties van het maatschappelijk veld opriep, veranderde dat in een later stadium – deels onder invloed van de controverse rond de dienstenrichtlijn. De verhouding tot Diensten van Algemeen Belang (DAB) was een van de belangrijkste punten van aandacht. Verschillende organisaties en groepen van organisaties hebben over deze materie eigen voorstellen geformuleerd en sommige organisaties lobbyden actief om andere organisaties te activeren.

Deze initiatieven fungeren in de eerste plaats als manieren om tegenwicht te bieden aan de standpunten en voorstellen van de Commissie en de Raad. De PSE-fractie (Europese sociaal-democraten) in het Europees Parlement formuleert het zelfs expliciet in termen van ‘confrontatie’ (PSE 2006). In de tweede plaats voorzien een aantal van deze voorstellen in een concrete rol voor – nationale – maatschappelijke organisaties in de implementatie en evaluatie van de richtlijnen. Een workshop in 2006, waaraan onder meer ook de Europese Commissie en nationale milieu- en landbouwministers deelnamen, leidde tot overeenstemming over wat de hoofdlijnen van een kaderrichtlijn zouden moeten zijn.

Ook is de inbreng van maatschappelijke organisaties in de besluitvorming steeds minder een exclusieve nationale of Brusselse aangelegenheid. Er ontstaan namelijk steeds meer grensoverschrijdende coalities en initiatieven op specifieke onderwerpen. Het gevolg hiervan is wat Bartolini (2005) de nieuwe *stratarchic imprint* in het politieke systeem van de EU noemt – een systeem dat in toeneemende mate open is en georiënteerd op dergelijke transnationale coalities. Dit sluit aan bij de werkelijkheid van de EU als een meerlagig systeem waarbinnen een grote hoeveelheid verschillende interne verbindingen bestaan. Ook dit pleit voor een grotere openheid van de Nederlandse politiek en het Nederlandse bestuur om niet gevangen te blijven in de rigiditeit van de polderstructuren.

5.5 CONCLUSIE

Het maatschappelijk veld biedt in zijn huidige vorm geen kant-en-klare mogelijkheden die bijdragen aan de legitimering van EU-beleid in Nederland. Daar-

voor zijn maatschappelijke organisaties te veel vervlochten geraakt met het verkokerde staatsapparaat en vormt EU-beleid eerder een marginaal dan een centraal onderdeel van de reguliere werkzaamheden. Bovendien richten de organisaties die zich wel bezighouden met EU-beleid zich minder op de nationale politiek en het nationale bestuur, omdat zij weinig gericht zijn op verantwoording en vertegenwoordiging. De inrichting van het Nederlandse maatschappelijk veld is corporatistisch van aard, waardoor sectoren centraal staan die juist weinig beïnvloed worden door EU-beleid. Daar komt nog bij dat door dit corporatistische stelsel de banden tussen de Nederlandse overheid en maatschappelijke organisaties vaak zo hecht zijn dat er weinig prikkels zijn om als tegenwicht te fungeren tegenover de overheid. Zeker de traditionele organisaties liggen eerder in het verlengde van de overheid.

Toch zijn er wel kansen en mogelijkheden voor het maatschappelijk veld om bij te dragen aan de legitimering van EU-beleid. In dit hoofdstuk zijn verscheidene voorbeelden besproken waarin het maatschappelijk veld een grotere rol had, of had *kunnen* hebben, bij de legitimering van EU-beleid. Daarbij ging het vooral om *incidentele* bijdragen en ervaringen van maatschappelijke organisaties die de opmaat kunnen vormen voor een structurelere betrokkenheid. Hierna wordt besproken hoe deze perspectieven kunnen bijdragen aan de vier legitimiteitsdimensies.

Resultaten

De bijdrage van het maatschappelijk veld aan de uitvoering van beleid staat bij de overheid voorop als het gaat om EU-beleid. De inbreng van maatschappelijke organisaties, die vaak rijk zijn aan kennis en expertise, kan de inhoudelijke kwaliteit van beleid verbeteren. De legitimiteit van beleidsuitkomsten is echter ook nauw verbonden met de andere legitimiteitsdimensies. Burgers zullen beleid eerder accepteren wanneer maatschappelijke organisaties hebben deelgenomen aan het besluitvormingsproces en de verschillende maatschappelijke belangen zo in dit proces zijn vertegenwoordigd. Bovendien maakt een voldoende gevarieerde inbreng van het maatschappelijk veld ook andere richtingen in EU-beleid mogelijk en kan het problemen (zoals die zich voordeden bij de Habitatrictlijn) bij de uitvoering van dit beleid voorkomen.

Vertegenwoordiging

Het maatschappelijk veld is belangrijk voor het articuleren en uitdragen van maatschappelijke belangen, doelstellingen en waarden. Daartoe zullen organisaties ook geprikkeld zijn als het gaat om voor hen relevant EU-beleid. De asymmetrie tussen de activiteiten van (met name) de traditionele maatschappelijke organisaties in Nederland en de terreinen waarop EU-beleid relevant is, roept echter de vraag op of de pluriformiteit van het maatschappelijk veld en daarmee de representativiteit ervan, wel afdoende is gewaarborgd. Wanneer de overheid de inbreng van het maatschappelijk veld in de formulering van nationaal EU-beleid wil verzekeren, is vereist dat ze de aandacht niet beperkt tot de traditionele, geïnstitutionaliseerde organisaties. Gegeven deze asymmetrie is juist aandacht

gewenst voor ad-hocinitiatieven, gelegenheidscoalities en andere minder strak georganiseerde of geïnstitutionaliseerde vormen van het maatschappelijk veld. Een tweede vereiste is dat de overheid zich ontvankelijk betoont voor de inbreng van het maatschappelijk veld in al deze hoedanigheden. Het voorbeeld van het platform voor de invoering van de euro liet zien dat de overheid het maatschappelijk veld vooral relevant acht voor zijn bijdrage aan de uitvoering van beleid. Wanneer ze de vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen ook van betekenis vindt, zal ze deze functie zelfstandig op waarde moeten schatten.

Verantwoording

Openheid voor organisaties die niet tot de traditionele, geïnstitutionaliseerde organisaties behoren, is zeker van belang voor het activeren van de verantwoordingsfunctie van het maatschappelijk veld. Het ligt immers meer voor de hand dat dergelijke organisaties de rol van ‘luis in de pels’ vervullen, dan organisaties die zelf onderdeel van het systeem zijn geworden. Maatschappelijke organisaties hebben twee ingangen om de verantwoordingsfunctie vorm te geven. Niet alleen bieden de specifieke belangen die een maatschappelijke organisatie vertegenwoordigt een ingang om van de politiek verantwoording af te dwingen, maar hun betrokkenheid bij de beleidsuitvoering biedt ook een ingang.

Identificatie

Omdat maatschappelijke organisaties handelen vanuit hun eigen belangen, zal ‘Europa’ als zodanig hen nauwelijks aanspreken (Van den Berg en Brandsen 2007: 31). Maatschappelijke organisaties richten zich immers op concreet beleid dat voor hen relevant is. Dat betekent dat niet moet worden verwacht dat het maatschappelijk veld een substantiële bijdrage zal leveren aan het ontwikkelen van visies op Europa als politieke gemeenschap. Als het maatschappelijk veld een bijdrage zou kunnen leveren aan identificatieprocessen, dan is het vooral een kwestie van identificatie ‘by doing’ (Schmidt 2006). Dat betekent dat het maatschappelijk veld voor Nederlandse burgers vooral betekenis kan krijgen als schakel die bijdraagt aan de identificatie van burgers met Europa door permanent herkenbaar te zijn in zijn Europese rol. De bijdrage aan identificatieprocessen ligt dus in het verlengde van de rol van het maatschappelijk veld in de vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen, het afdwingen van verantwoording over Nederlands EU-beleid en de betrokkenheid bij de inhoud daarvan. Het moge duidelijk zijn dat het hier gaat om een proces dat de nodige tijd zal vergen.

Gelet op de bevindingen in dit hoofdstuk, beveelt de raad aan om de rigiditeit in de bestuurlijke omgang met maatschappelijke organisaties te doorbreken en te komen tot een grotere openheid voor andere maatschappelijke organisaties, initiatieven, coalities en platformen die op hun eigen manier – en vaak op andere dimensies van legitimiteit – een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de legitimiteit van EU-beleid in Nederland.

Op deze manier worden gunstige randvoorwaarden gecreëerd voor het maatschappelijk veld om een rol te spelen in de legitimering van Nederlands EU-beleid.

NOTEN

- 1 Zie voor argumentatie Schmidt 1997, 2003, 2004.
- 2 Van den Berg & Brandsen 2007 merken ten aanzien van de definitiekwestie op dat deze "... notoriously difficult ..." is. Het gaat om: "... a rich diversity of organisations and groups that includes co-operatives, associations, foundations and various informal social groups" (Dekker & Burger 2001). Quoting Henry James, Kendall & Knapp have characterized the sector as a 'loose and baggy monster' (Kendall & Knapp 1995). There have been many attempts to capture the monster in definitions and taxonomies, with varying levels of success."
- 3 Zie voor dit laatste Van de Donk (2001) die deze sector expliciet onderscheidt van (1) de overheid, (2) de markt en (3) informele verbanden.
- 4 In de wetenschappelijke literatuur wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen pluralistische, corporatistische en etatistische politieke systemen van belangenrepresentatie (cf. Lijphart 1999; Falkner 1999). In pluralistische systemen opereren vele verschillende maatschappelijke organisaties naast elkaar, die alle gelijke toegang hebben tot het formele besluitvormingsproces. In corporatistische systemen daarentegen geniet slechts een klein aantal onverkozen piekorganisaties het voorrecht opgenomen te worden in het formele besluitvormingsproces, welke bovendien fungeren als belangrijke adviserende lichamen voor de overheid. In etatistische systemen, ten slotte, spelen maatschappelijke organisaties nauwelijks tot geen rol in het politieke besluitvormingsproces.
- 5 *Report on the public consultation on the Green Paper on services of general interests, Commission Staff Working Paper, SEC (2004) 326, 15.03.2004: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf.*

6 NIEUWSMEDIA

6.1 INLEIDING

Vrije en open communicatie over politieke en maatschappelijke thema's geldt als een voorwaarde voor de totstandkoming van een 'publieke sfeer' (Habermas 1990). Binnen hedendaagse democratieën is hiertoe een belangrijke rol weggelegd voor zowel traditionele als 'nieuwe' nieuwsmedia. Idealiter vervullen ze drie communicatieve functies, namelijk: het bieden van fora voor publieke meningsvorming en overleg, het mobiliseren van publieke en politieke participatie en het optreden als waakhond tegenover de politieke macht (Habermas 1990; Norris 2000). Uit deze functies vloeien concrete maatschappelijke belangen voort, zoals het verschaffen van (neutrale) informatie, het expliciteren van heersende opvattingen, het kritisch volgen van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en het beïnvloeden van de politieke en maatschappelijke agenda (Kleinnijenhuis, Oegema en De Ridder 1995; Gurevitch en Blumler 1990; WRR 2005). Sinds de (in Nederland relatief late) opkomst van commerciële omroepen, worden deze functies zowel door de traditionele publieke omroepen als door het commerciëlere deel van het medialandschap vervuld. Een bijzondere rol is hierbij nog steeds weggelegd voor de geschreven pers (De Vreese 2007: 17). Zij dienen hiermee dan ook als belangrijk intermediairs in de driehoeksverhouding met politiek en burgers, en als onmisbare schakels in het democratische proces (Risse en Van der Steeg 2003).

Eerder in dit rapport is echter al vastgesteld dat brede politiek-maatschappelijke ontwikkelingen zoals functionele differentiatie, individualisering en de opkomst van de informatiemaatschappij, de relatie tussen de nieuwsmedia, politiek en bestuur en burgers sterk hebben veranderd (hoofdstukken 2 en 3). Politici zijn sinds de ontzuiling en de opkomst van de zwevende kiezers sterker aangewezen op de publiciteit en beeldvorming via de nieuwsmedia, alhoewel zij tegenwoordig ook meer geneigd zijn de nieuwe media (internet) in te zetten om de afhankelijkheid van traditionele nieuwsmedia te doorbreken. Toch is er voorlopig nog vooral een samenhang te bespeuren tussen de inzet van oude en nieuwe media (WRR 2005). Mediadiensten op hun beurt worden steeds meer gestuurd door marktkrachten. Journalisten moeten zich in toenemende mate richten op (politieke) primeurs en snelle, toegankelijke berichtgeving die 'verkoopbaar' is aan een groot publiek (WRR 2005; ROB 2003). Dit maakt dat politici en nieuwsmedia sterker van elkaar afhankelijk zijn geworden. Het betekent ook dat het EU-beleid, dat van oudsher toch al moet vechten om de aandacht van politici en nieuwsmedia, steeds meer lijdt onder een 'communicatiekloof' met de burger (Meyer 1999). Hierdoor komt de geschetste ideaaltypische rol van de nieuwsmedia als schakel in de legitimering van Europese politiek in toenemende mate onder druk te staan.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal op welke wijze de nieuwsmedia kunnen bijdragen aan een betere legitimering van het Nederlandse EU-beleid. Het begint

met een schets van de invloed van veranderingen in het medialandschap die de hierboven genoemde ideaaltypische driehoeksverhouding tussen de politiek, nieuwsmedia en burgers bedreigen (par. 6.2). Vervolgens verkent het de betrokkenheid van de nieuwsmedia bij het EU-beleid. De berichtgeving over de EU wordt deels beperkt door de eigen handelingslogica van de nieuwsmedia en deels ook door de aard van de Europese besluitvormingsprocessen en de manier waarop politiek en bestuur met die processen omgaan. Desondanks liggen er wel kansen om de media-aandacht voor Europa te vergroten en aldus indirect bij te dragen aan een sterkere legitimiteit van het Nederlandse EU-beleid (par. 6.3). Hiertoe dienen actoren in de politiek echter zélf het voortouw te nemen door beter te anticiperen op de medialogica. Welke instrumenten geschikt zijn om de bestaande belemmeringen weg te nemen en politiek en bestuur hiertoe te prikkelen, wordt besproken in paragraaf 6.4.

6.2 NIEUWSMEDIA EN HUN RELATIE MET POLITIEK, BESTUUR EN BURGERS

De relatie tussen politiek, nieuwsmedia en burgers is in de afgelopen decennia aan verandering onderhevig geweest, met vérgaande consequenties voor de vormgeving en het potentieel van Europese berichtgeving in de nationale nieuwsmedia. Sinds de jaren negentig zorgen de snelle internationalisering, commercialisering en digitalisering voor ingrijpende veranderingen in het Nederlandse medialandschap. Publieke omroepen voelen de druk van concurrentie met de commerciële omroepen en dagbladen kampen met teruglopende oplagecijfers. Inmiddels is er een klein aantal buitenlandse bedrijven die hevig concurreren om verkoop- en kijkcijfers en (daarmee) reclame-inkomsten (WRR 2005: 23-24). In de strijd met de commerciële omroepen en nieuwsmedia hebben de geschreven pers en de omroepen hun oude, eigen politieke of ideologische oriëntatie grotendeels verloren. Niet alleen is het mediastelsel dus steeds minder Nederlands geworden, maar het heeft ook een markt karakter gekregen. Commerciële belangen en overwegingen spelen een steeds grotere rol (WRR 2005; Broeders, Huysmans en Verhoeven 2006).

Deze nieuwe, commerciële handelslogica staat op gespannen voet met de publieke functies van de traditionele nieuwsmedia, en met waarden als *onafhankelijkheid*, *pluralisme* en *toegankelijkheid* (WRR 2005). Selectie en inhoud van het nieuws worden steeds vaker bepaald door de verkoopbaarheid van de berichtgeving, gemeten naar zogenoemde *nieuwswaarden* (De Vreese 2003; Kleinnijenhuis 2003; Tiemeijer 2006: 258). Deze nieuwswaarden omvatten onder andere de *herkenbaarheid* en *directe relevantie* van berichten voor de nieuwsconsument. Onverwacht, conflictueus, op incidenten gericht, gepersonaliseerd en negatief ‘geframed’ nieuws slaat meer aan dan eenmalige, voorspelbare en louter informatieve berichtgeving (Galtung en Ruge 1965; McQuail 2002; Severin en Tankard 2000). De tijdspanne van de gebeurtenis waarover wordt bericht past idealiter ook binnen de tijdspanne van het medium en sluit aan bij de rest van de berichtgeving van de betreffende mediadienst.

De verhouding tussen nieuwsmedia en politiek is eveneens veranderd. Door de ontzuiling, ontideologisering en het afgenomen belang van politieke partijen concurreren politici steeds meer om de steun van een 'zwevend' electoraat, dat zich ook in toenemende mate op indirecte wijze, via de nieuwsmedia laat informeren over politieke zaken. Politici zijn hierdoor steeds meer afhankelijk van nieuwsmedia voor de communicatie met burgers. Bovendien zijn ze voor het bereiken van al die groepen van de bevolking die niet tot de hoger opgeleiden behoren, afhankelijk geworden van de commerciële en visuele nieuwsmedia. Omgekeerd zijn journalisten in de huidige logica van de nieuwsmedia steeds afhankelijker van de welwillendheid en medewerking van politici, voorlichters, en politieke woordvoerders voor snelle nieuwsgaring en primeurs (Kleinnijenhuis 2003; Prenger en Van Vree 2004).

6.3 BETROKKENHEID VAN NIEUWSMEDIA BIJ EU-BELEID IN NEDERLAND

6.3.1 HANDELINGSLOGICA

De manier waarop de Nederlandse politiek omgaat met Europa is mede debet aan de problematische behandeling ervan door de nieuwsmedia. In feite gaat het om drie problemen: Europa is over het algemeen onzichtbaar in de politiek en daarmee dus ook in het Nederlandse nieuws; net als in de politiek is Europa ook op de nieuwsredacties een zaak van een kleine groep specialisten; de schaarse berichtgeving die er is, is voornamelijk negatief geframed.

Onzichtbaarheid in de politiek en het nieuws

Het technocratische, trage, complexe karakter van het Europese besluitvormingsproces, het gedepolitiseerde karakter van het Nederlandse EU-beleid en de gebrekkige inbedding van Europa in de dagelijkse politieke en maatschappelijke praktijk zorgen ervoor dat Europese onderwerpen slechts sporadisch voldoen aan de door de mediadiensten gehanteerde nieuwswaarden van herkenbaarheid, directe relevantie en gerichtheid op conflicten en personen. Bij nieuwsmakers overheerst dan ook de overtuiging dat de EU zelden interessant en leesbaar nieuws oplevert (De Vreese 2007). De kwantiteit van de Europese berichtgeving blijft hierdoor sterk achter bij de berichtgeving over 'nationale' onderwerpen. Dit laatste speelt bovendien in sterkere mate bij de steeds populairder wordende commerciële televisiezenders, dan bij de publieke zenders en de geschreven pers (De Vreese 2003).¹ Europese berichtgeving heeft in Nederland dan ook bovenal een 'cyclisch' karakter: tijdens evident 'grote' gebeurtenissen zoals verkiezingen, referenda en Europese toppen piekt de media-aandacht kortstondig, maar valt hierna bijna weer volledig weg (Norris 2000; De Vreese 2001, 2007).

Het referendum over de grondwet biedt hiervan een goed voorbeeld. Onderzoek van de Amsterdam School of Communication Research (ASCOR) heeft aangetoond dat de media-aandacht voor Europa in Nederland aanzienlijk toenam in de aanloop naar en tijdens het referendum over het Grondwettelijk Verdrag. Euroba-

rometer-opinieonderzoek van de Europese Commissie suggereert echter tevens dat ruim 50 procent van de Nederlandse burgers die tijdens het referendum over de EU-grondwet *niet* hebben gestemd, zich onvoldoende geïnformeerd voelde over het thema (Europese Commissie 2005; Flash Eurobarometer 172: 5). Volgens diezelfde peilingen zou ruim 30 procent van de ‘nee-stemmers’ hun stem hebben gebaseerd op dit gepercipieerde gebrek aan informatie (Flash Eurobarometer 172: 15). Wat betreft de zichtbaarheid van Europa in de berichtgeving scoort Nederland ook beneden het EU-gemiddelde. Onderzoek van ASCOR naar de berichtgeving over de Europese verkiezingen van 1999 en 2004 heeft laten zien dat de hoeveelheid aandacht voor de EU in Nederlandse televisieprogramma’s onder het EU-gemiddelde lag. Dit beeld van de lagere zichtbaarheid betreft bovendien niet alleen grote gebeurtenissen als Europese verkiezingen, maar ook regulier Europees nieuws (Peter, Semetko en De Vreese 2003).

Zaak van specialisten

Binnen de redacties van de nieuwsmedia blijft Europa over het algemeen een zaak van een kleine groep specialisten, die hun berichtgeving ontlenen aan informatie uit de relatief kleine beleidselites binnen de Brusselse en nationale EU-cocon (onder wie Europa-woordvoerders in het parlement, Brusselse ambtenaren, wetenschappers, lobbyisten en vakbondsleiders). EU-thema’s worden voornamelijk behandeld op de buitenlandpagina’s en in speciale buitenlandrubrieken. De Europese Commissie heeft in het Witboek over Communicatie van februari 2006 concrete voorstellen gedaan om deze eenzijdige aandacht van specialisten te doorbreken. Het gros hiervan is gericht op het EU-niveau, zoals investeringen in de communicatie en voorlichting door de EU-instellingen en in het opzetten van een Europees trainingsprogramma voor publieke communicatie. Ook ambieert de Commissie meer aandacht voor het ‘menselijke gezicht’ van politiek en bestuur in de EU (Europese Commissie 2006a). Dergelijke voorstellen kunnen de structurele impasse op *nationaal* niveau echter onvoldoende doorbreken.

In Nederland heeft een aantal kranten op de groeiende behoefte aan kennis over Europa ingespeeld door te komen met speciale Europa-redacties en -pagina’s. Op zichzelf zijn dit lovenswaardige initiatieven, maar ze bevestigen de indruk dat ‘Europa’ en EU-beleid losstaan van de ‘gewone’ politieke en maatschappelijke arena. De gebrekkige inbedding van Europa in de nationale politiek is hier opnieuw debat aan, want die maakt het immers ook voor de nieuwsmedia lastig een verband te leggen tussen Europa en het *nationale* Europa-beleid.

Negatieve framing

De – beperkte – berichtgeving die er in Nederland over Europa is blijkt bovendien dikwijls negatief te zijn geframed. De Vreese (2003: 21-22) onderscheidt vijf frames waarin nieuws over het algemeen wordt ingekaderd. Een focus op:

1. controversen en conflicten tussen individuen, groepen, instituties en landen;
2. persoonlijke, menselijke en emotionele kanten van een verhaal;
3. de vraag naar verantwoordelijkheden en oorzaken;

4. morele of religieuze aspecten van een gebeurtenis;
5. de economische gevolgen van een gebeurtenis.

Uit onderzoek is gebleken dat de berichtgeving over de Europese politiek meestal is geframed als een conflict tussen EU-instellingen en lidstaten (De Vreese 2003, 2007). Conflicten maken Europese thema's nieuwswaardig en bieden een duidelijke invalshoek, die het een stuk gemakkelijker maakt de Europese politiek levendig in beeld te brengen. Deze negatieve, op conflicten gebaseerde benadering wordt in de hand gewerkt door de specifieke Nederlandse politieke omgang met EU-beleid. Net als in andere lidstaten doorkruisen Europese onderwerpen niet zelden de traditionele partij-ideologieën, waardoor politieke partijen intern verdeeld dreigen te raken (Hooghe en Marks 2005a). Maar de Nederlandse politiek mist expliciet uitgedragen inhoudelijke visies over Europa, en vooral goed onderbouwde en helder verwoorde argumenten vóór Europese integratie. Het gevolg is dat een enkele politicus of 'insider' die een negatief verhaal over Europa houdt of zich publiekelijk inlaat met het tot zondebok verheffen van Brussel ('blaming and shaming'), nauwelijks weerwoord ontmoet en wél veel aandacht van de nieuwsmedia trekt. Doordat inzichten en argumenten van veel burgers erg oppervlakkig zijn, is de meningsvorming bovendien uiterst gevoelig voor (wijzigingen in) het communicatieve discours van dergelijke eenlingen. Dit verklaart bijvoorbeeld ook hoe in Nederland, waar traditioneel een relatief hoog niveau van publieke steun voor de EU bestaat, een vrij korte maar intensieve stroom van negatieve uitlatingen van enkele politici in de nieuws-media over de omvang van de Nederlandse bijdrage aan de Europese begroting, tot twee maal toe (namelijk in 1997 en rond 2002-2003) een vrij snelle en grote omslag in de waardering van lidmaatschap kon bewerkstelligen (Petter en Griffiths 2005).

De sterke focus op de (gepercipieerde) negatieve aspecten van de Europese samenwerking en op conflictueus nieuws lijkt in Nederland bovendien relatief sterk ontwikkeld (De Vreese 2007). Volgens ASCOR-onderzoek behoort Nederland tot de topvijf-landen (samen met Finland, Groot-Brittannië, Portugal en Griekenland) waar de berichtgeving over Europa het meest negatief uitvalt.² De aandacht gaat dikwijls eenzijdig uit naar (vermeende) fraude, oneigenlijk gebruik van vergoedingen en de verspillingen en belemmeringen van de Brusselse bureaucratie.

Kortom, veel politici en journalisten beschouwen Europa als een onverkoopbaar product. Mede als gevolg hiervan hebben politici weinig belang om hun Europa-standpunten direct te 'verkopen' via de nieuwsmedia en vragen journalisten er doorgaans niet naar. Zo ontstaat een vicieuze cirkel: juist omdat Europa onvoldoende is ingebed in de Nederlandse politiek en maatschappij, is het voor de nieuwsmedia niet aantrekkelijk Europese onderwerpen te adresseren. Het gebrek aan EU-berichtgeving zorgt er tegelijk voor dat de politieke en maatschappelijke inbedding van EU-beleid wordt bemoeilijkt, omdat de informatie over de EU niet aankomt bij burgers.

Deze impasse heeft negatieve gevolgen voor de legitimiteit van het Nederlandse EU-beleid (Baetens en Bursens 2005). Een gebrekkige communicatie over EU-kwesties werkt in de eerste plaats een gebrek aan publieke kennis en participatie in de hand, en gaat ten koste van de input-legitimiteit van het Nederlandse EU-beleid. In de tweede plaats vergroot het gebrek aan informatie de gepercipieerde complexiteit en intransparantie van de EU, waardoor ook de verantwoording te wensen over laat. In de derde plaats ontstaat zo een situatie waarin de resultaten en opbrengsten van het EU-beleid onvoldoende zichtbaar worden gemaakt aan het publiek, waardoor ook de aan resultaten ontleende legitimiteit op nationaal niveau op de tocht komt te staan. Ten slotte leidt een structureel gebrek aan communicatie over Europese onderwerpen er ook toe dat het Nederlandse EU-beleid en de EU zelf maar weinig tot de verbeelding spreken en dat de communicatiekloof tussen politici en burgers over Europa in stand blijft. Dit bemoeilijkt op de langere termijn processen van identificatie van burgers met de EU als politieke gemeenschap.

6.3.2 KANSEN

Welke mogelijkheden zijn voorhanden om deze impasse te doorbreken en het communicatietekort tegen te gaan? Juist doordat het Nederlandse publiek relatief slecht en eenzijdig geïnformeerd is over Europa, sterk afhankelijk is van de nationale nieuwsmedia voor informatie en meningsvorming en bovendien behoefte lijkt te hebben aan informatie over Europa, kan meer en betere berichtgeving in de nieuwsmedia veel invloed uitoefenen op de publieke opinie (Page en Shapiro 1992; De Vreese 2003: 1). Volgens opiniepeilingen is zelfs een meerderheid van de Nederlandse bevolking van mening dat de Nederlandse nieuwsmedia nu te weinig aandacht besteden aan de EU (Europese Commissie 2006b; Standaard Eurobarometer 65). De nieuwsmedia kunnen dus in principe inspelen op de vraag van de nieuwsconsument en aldus een bijdrage leveren aan het terugdringen van het tekort aan kennis over en begrip van de EU (Baetens en Bursens 2005: 4).

Eerder in dit hoofdstuk is al vastgesteld dat bij uitstek de nieuwsmedia in Nederland een onmisbare schakel vormen tussen politiek en burgers in het nationale en Europese democratische proces. Ze hebben enerzijds een duidelijke publieke functie en maatschappelijke verantwoordelijkheid om het publiek op onafhankelijke wijze informatie over Europa te geven en verkeren zelfs in een ‘symbiotische relatie’ met de professionele politiek. Ze hebben anderzijds echter ook een handelingslogica die steeds meer marktgedreven is (Pels 2007: 19-20; De Vreese 2007). In deze spagaat is het onproductief en onwenselijk de nieuwsmedia directe verantwoordelijkheid toe te dichten voor het geven van kwantitatieve en kwalitatieve impulsen aan de berichtgeving over Europa. Het initiatief hiervoor dient primair bij de Nederlandse politiek zelf te liggen. Zoals Kleinnijenhuis ook stelt: “De *politieke logica* gebiedt politici te anticiperen op de *medialogica*” (Kleinnijenhuis 2003: 177). Wanneer politici zélf de juiste prikkels geven door actiever in te spelen op de handelingslogica, kansen en mogelijkheden van de nieuwsmedia,

zullen Europese onderwerpen wel degelijk worden opgenomen in de journalistieke praktijk. Een dergelijk nieuwswaardig bestaan voor het Nederlandse EU-beleid vergt echter aanpassingen in de manier waarop politiek en bestuur tot dusver zijn omgegaan met Europese thema's.

6.4 PERSPECTIEVEN VOOR POLITIEK EN BESTUUR

In de hoofdstukken 3 en 4 heeft de WRR voorstellen besproken in de sfeer van politiek en bestuur die stimulansen kunnen geven aan het vergroten van de zichtbaarheid en inhoudelijke profilering van Europese vraagstukken in het nationale politieke bestel, en daarmee ook aan een betere legitimering van het Nederlandse EU-beleid. Twee van deze voorstellen, namelijk het verplaatsen van de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid voor het EU-beleid naar de minister-president en het mogelijk inzetten van preferenda, kunnen volgens de raad de nieuwswaardigheid van het EU-beleid aanmerkelijk vergroten. De impulsen hiervan zullen doorwerken naar de traditionele nieuwsmedia, waardoor zij een grotere rol kunnen vervullen als intermediair tussen politiek en burgers in de legitimering van het nationale EU-beleid. Hoe dit in zijn werk zou kunnen gaan, wordt hieronder belicht. Vervolgens wordt ook kort ingegaan op de mogelijke bijdrage van internet ter vergroting van de zichtbaarheid van het EU-beleid.

6.4.1 STRATEGIEFUNCTIE BIJ DE MINISTER-PRESIDENT

Het meer zichtbaar belasten van de minister-president met de strategische keuzen van het algemeen regeringsbeleid inzake Europa, biedt een aantal belangrijke kansen voor meer en kwalitatief betere berichtgeving over het Nederlandse EU-beleid. Ten eerste komt het neer op een *personalisering* en *nationalisering* van Europese onderwerpen. Het Nederlandse EU-beleid krijgt als het ware een 'gezicht', waardoor het voor de nieuwsmedia gemakkelijker wordt om het te verbeelden. Ten tweede biedt het de mogelijkheid om 'Brussel', via de minister-president, rechtstreeks te verbinden met 'Den Haag', zodat de nieuwsmedia eenvoudiger inzicht kunnen bieden in de specifieke Nederlandse inbreng op Europees niveau en in de uitwerking van EU-beleid op de Nederlandse politiek en maatschappij. Kortom, Europese onderwerpen kunnen gemakkelijker in een nieuwswaardig 'jasje' worden gestoken, zodat ze ook interessanter en leesbaarder worden voor het grote publiek. Ten derde biedt de strategiefunctie ook een manier om de ontoegankelijkheid van het Europese besluitvormingsproces voor de nieuwsmedia en voor burgers te doorbreken en de transparantie ervan te vergroten. De nieuwsmedia worden immers voorzien van één centraal aanspreekpunt in de persoon van de minister-president. Journalisten hoeven op deze manier niet onnodig te 'verdwalen' binnen het vaak gepercipieerde onoverzichtelijke besluitvormingsproces. Hierdoor is het voor hen ook gemakkelijker om politieke verantwoordelijkheden te belichten en politici kritisch te volgen.

Langs deze weg kunnen de nieuwsmedia beter hun publieke functies in het Europese beleidsproces vervullen en aldus een *indirecte* bijdrage leveren aan een

betere legitimering van het Nederlandse EU-beleid. Een prominente positionering van de minister-president binnen de Nederlandse EU-berichtgeving opent immers bestaande en nieuwe kanalen voor politieke vertegenwoordiging, geeft nieuwsmedia betere kansen op te treden als waakhond van het Nederlandse EU-beleid en vergroot mogelijkserwijs ook de aanvaardbaarheid van Europese resultaten. Meer kwantitatieve media-aandacht voor het EU-beleid zal de minister-president op zijn beurt ertoe uitdagen een communicatief discours over Europa te ontwikkelen dat voor burgers begrijpelijk en overtuigend is, en veel minder gekleurd wordt door de interne logica van de Europese beleidsdossiers. Het zal hem – en zijn collega's in het kabinet – er ook toe aanzetten meer inhoudelijke stellingnamen uit te dragen over wat het belang van specifieke Europese vraagstukken is, wat er op het spel staat (voor Nederland), welke doelen hij wil realiseren en welke strategieën daarbij passen.

6.4.2 PREFERENDA

In dit rapport pleit de WRR ook voor het *kunnen* inzetten van volksraadplegingen in de vorm van preferenda over Europese onderwerpen, mits deze aan belangrijke randvoorwaarden voldoen. Hiervan verwacht hij een grote stimulans voor de nieuwswaardigheid van Europese onderwerpen en dus ook de journalistieke aandacht voor het Nederlandse EU-beleid. Juist doordat preferenda burgers betrekken bij Europese onderwerpen, stijgt de 'verkoopbaarheid' ervan voor de traditionele nieuwsredacties. Op deze manier kunnen preferenda direct bijdragen aan een kwantitatieve toename van EU-nieuws. Minstens zo belangrijk zijn echter ook de indirecte prikkels die ervan uitgaan. Ze dwingen nationale politici immers tot het uitdragen van hun Europese standpunten tijdens referendumcampagnes. Voor journalisten biedt dit een uitgelezen kans Europese onderwerpen te verslaan als een conflict tussen personen en partijen over concrete strijdpunten. En zoals we eerder zagen, verhogen strijd en personalisering de nieuwswaardigheid van (Europese) onderwerpen in de nieuwsmedia. Het biedt ook een kans het Europa-debat te nationaliseren en de directe verbinding tussen nationale politici en 'Brussel' expliciet te leggen. Ook dit maakt Europese onderwerpen interessanter voor de nationale pers en draagt bij aan een kwantitatieve toename in het Europa-nieuws.

De ervaringen met het referendum over het Grondwettelijk Verdrag wijzen inderdaad op een sterke kwantitatieve groei van de berichtgeving over Europa in de Nederlandse geschreven pers en op de televisie (De Vreese 2007; Kleinnijenhuis, Takens en Van Atteveldt 2005). Van een kwalitatieve toename was echter geen sprake. Uit een inhoudelijke analyse naar de berichtgeving tijdens de campagne blijkt dat de nieuwsberichten niet in het teken stonden van inhoudelijke debatten tussen voor- en tegenstanders over een breed scala van thema's uit het Verdrag. Integendeel, het nieuws ging vooral in op de wijze waarop de voorstanders met elkaar overhoop lagen en er niet in slaagden een eenduidige, heldere en consequente visie uit te dragen op het nut en de noodzaak van het Grondwettelijke Verdrag (Kleinnijenhuis, Takens en Van Atteveldt 2005: 124).

Indien Nederlandse politici lessen trekken uit dit referendum, kunnen volksraadplegingen over concrete Europese thema's in de toekomst een bijdrage leveren aan de legitimiteit van het Nederlandse EU-beleid. Het vergt van politici echter dat ze heldere visies verwoorden op deze thema's en bereid zijn hierover tijdig, regelmatig en langdurig met elkaar in debat te gaan (Schmidt 2006). Dit activeert de nieuwsmidia als intermediairs tussen politiek en burgers in het proces van beleidslegitimering. Ze kunnen immers bijdragen aan het vergroten van de kennis, participatie en betrokkenheid van burgers, en geven politici prikkels om verantwoording af te leggen voor hun EU-standpunten, ook aan die grote groep burgers die zich niet of nauwelijks kan herkennen in de Europese en nationale politieke elites (Bovens 2006b: 215). Hiernaast bieden ze directe 'contactmomenten' van politici met burgers (Pels 2007: 27). Op den duur ontstaat zo een communicatief discours over Europa bij de Nederlandse politici en nieuwsmidia dat een structurele verbetering van de beleidslegitimering in de hand werkt. Dit zal het klassieke, hardnekkig ontoegankelijke coördinatie-discours op termijn overvleugelen.

6.4.3 INTERNET

Politici zouden ook actiever gebruik kunnen maken van de potentie van de nieuwe communicatiemogelijkheden van internet. Dit biedt burgers immers de mogelijkheid op allerlei momenten over tal van uiteenlopende onderwerpen van gedachten te wisselen en informatie op te zoeken. Voor politici is het interessant, omdat het hen een direct middel biedt om met enige regelmaat en diepgang met burgers van gedachten te wisselen over Europese onderwerpen en bepaalde Europese standpunten, zorgen en wensen te 'peilen' onder de bevolking, zonder de beperkingen van tijd en ruimte waar traditionele nieuwsmidia mee te maken hebben (De Vreese 2007: 20). Internetfora zoals *www.nederlandineuropa.nl*, maar ook 'weblogs' bieden mogelijkheden voor dergelijke structurele communicatie tussen nationale – en Europese – politici en de Nederlandse burgers. Politici zijn hierdoor beter in staat hun vertegenwoordigende rol te vervullen, terwijl burgers aanvullende mogelijkheden hebben tot direct participeren. Op langere termijn kunnen deze nieuwe media zeker bijdragen aan de creatie van een groter draagvlak voor besluitvorming en de uiteindelijke aanvaardbaarheid van EU-beleid.

Tegelijkertijd moeten de verwachtingen over de bijdrage van internet ook niet te hooggespannen zijn. In de eerste plaats is slechts een klein deel van de kiezers bereid een stuk van zijn vrije tijd op te geven voor politieke en maatschappelijke doeleinden (Dahlgren 2003: 163). In de tweede plaats behoort de groep die wél politiek en maatschappelijk actief is op internet vaak al tot de groep mondige en politiek geëngageerde burgers. Zoals Margolis en Resnick (2000: 14) constateren: "There is an extensive political life on the Net, but this is mostly an extension of political life off the Net." De – gepercipieerde – complexiteit van het Europese beleidsproces maakt dat de drempel voor betrokkenheid bovendien nog een stuk

hoger ligt, zeker zolang politici nog moeite hebben een aantrekkelijk communicatief discours over Europa te ontwikkelen

6.5 CONCLUSIE

Het communicatietekort over de EU is in Nederland relatief groot, hoewel vooral de laatste jaren de aandacht van de televisie voor Europa licht is gestegen (De Vreese 2001, 2007). Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de manier waarop de politiek in Nederland omgaat met het EU-beleid slechts beperkt aansluit bij de door de nieuwsmedia gehanteerde nieuwswaarden. De zichtbaarheid en herkenbaarheid van het Nederlandse EU-beleid zijn minimaal, want het wordt sterk gedepolitiseerd en beheerst door een kleine groep specialisten uit de Brusselse en nationale beleidscocon. Berichtgeving over EU-beleid haalt dan ook zelden de zogeheten 'nieuwsdrempel'. Bovendien gaat in de schaarse berichtgeving die er is, de aandacht dikwijls eenzijdig uit naar negatieve aspecten als fraude en bureaucratie. Ook nieuwsredacties beschouwen Europa over het algemeen als specialisme, waardoor het vooralsnog geen integrale journalistieke behandeling genereert. Er is, kortom, sprake van een vicieuze cirkel: omdat Europa onvoldoende is ingebed in de Nederlandse politiek en maatschappij, is het voor de nieuwsmedia niet aantrekkelijk als thema en worden burgers er nauwelijks over geïnformeerd.

Ondanks deze impasse zijn er wel kansen voor de nieuwsmedia om bij te dragen aan de legitimiteit van EU-beleid. In dit hoofdstuk is immers gebleken dat het Nederlandse publiek relatief slecht en eenzijdig geïnformeerd is over Europa en behoefte lijkt te hebben aan meer en betere informatie. Er is dus in principe een vraag naar nieuws over Europa waar de nieuwsmedia op zouden kunnen inspelen, op voorwaarde dat ze dit nieuws voldoende kunnen 'plooiën' om te voldoen aan nieuwswaarden als herkenbaarheid, directe relevantie, gerichtheid op personen etc. Om aan die voorwaarde te kunnen voldoen is de politiek onmisbaar. Politici zijn degenen die de onzichtbaarheid en onherkenbaarheid van het Nederlandse EU-beleid kunnen doorbreken en prikkels kunnen geven aan de nieuwsmedia om te fungeren als forum voor publieke opinievorming, mobilisering voor participatie en waakhond in het Nederlands-Europese beleidsproces. Politiek en nieuwsmedia zijn immers steeds meer afhankelijk van elkaar geworden. Politici en politieke partijen concurreren in toenemende mate via de nieuwsmedia om de steun van het zwevende electoraat. Nieuwsmakers zijn op hun beurt steeds meer afhankelijk geworden van politici en hun voorlichters voor snelle nieuwsgaring en primeurs. De kernvraag luidt dus: wie prikkelt de politici om Europa nieuwswaardig te maken, zodat ook de nieuwsmedia in beweging komen?

De raad verwacht dat van het meer zichtbaar belasten van de minister-president met de strategische keuzen die in het algemeen regeringsbeleid worden gemaakt inzake het EU-beleid, onmiddellijke impulsen zullen uitgaan naar de nieuwsmedia. Nieuws over Europa krijgt dan immers een gezicht en een vast aanspreekpunt en wordt regelmatig op de vrijdagse persconferentie van de minister-presi-

dent aan de orde gesteld. Bovendien dwingt het de minister-president en zijn kabinetsleden een communicatief discours over Europa te formuleren dat aansluit bij de leefwereld van burgers, en hierdoor ook meer gaat doorklinken in de nieuwsmidia. Preferenda kunnen eveneens een dwingende impuls geven aan de aandacht van politiek en nieuwsmidia voor Europa, want ze stimuleren dat politici tijdig, langdurig en regelmatig met elkaar in debat gaan over prangende Europese beleidsthema's en hun visie op de plaats van Nederland in de Europese politieke gemeenschap. Zoals het referendum over het Grondwettelijk Verdrag liet zien, zijn zulke debatten koren op de molen van zowel de publieke als de commerciële nieuwsmidia.

Indien deze veranderingen plaatsvinden binnen de Nederlandse politiek, zullen de Nederlandse nieuwsmidia een belangrijke legitimerende schakel kunnen vormen tussen het Nederlandse EU-beleid en de burgers. Hieronder wordt besproken welke bijdrage de nieuwsmidia onder die omstandigheden en voorwaarden kunnen leveren aan betere resultaten, een betere vertegenwoordiging en verantwoording van het EU-beleid en meer identificatie met Europa als politieke gemeenschap.

Resultaten

Nieuwsmidia bieden politici een geschikt middel om de baten en lasten van de EU helder bij het publiek voor het voetlicht te brengen en gebrekkig EU-beleid aan de kaak te stellen. Dit vergroot op de langere termijn de mogelijkheid dat de EU niet alleen op passieve steun, maar ook op brede aanvaardbaarheid kan rekenen van Nederlandse burgers, ook als burgers het niet altijd eens zijn met de gekozen koers van het beleid. Die aanvaardbaarheid zal toenemen indien politici zich ook responsief opstellen voor de wensen en noden van die groepen onder de bevolking die niet direct de vruchten plukken van specifieke Europese maatregelen en beleidskeuzen.

Vertegenwoordiging

De nieuwsmidia zijn essentieel voor het verschaffen van politieke en maatschappelijk informatie; het expliciteren van heersende opinies en opvattingen; en het beïnvloeden van de politieke en maatschappelijke agenda van kiezers en gekozenen (Kleinnijenhuis, Oegema en De Ridder 1995; Gurevitch en Blumler 1990; WRR 2005). Kennis over Europa en het Nederlandse EU-beleid zorgen ervoor dat burgers de middelen wordt geboden om te delibereren over en te participeren in het Nederlands-Europese besluitvormingsproces. Ook nieuwe media zoals internet bieden hiertoe uitermate geschikte middelen. Deze activering van de bestaande kanalen voor vertegenwoordiging creëert mogelijkheden om de verbinding te versterken tussen burgers en het Nederlandse EU-beleid, en ook tussen Nederlandse politici en Europa.

Verantwoording

Voor de legitimering van het Nederlandse EU-beleid via processen van politieke verantwoording is het van belang dat de berichtgeving in de nieuwsmidia inzicht

biedt in de gang van zaken rondom het Nederlandse en Europese besluitvormingsproces, maar dat de nieuwsmedia tevens in staat worden gesteld om hun waakhondfunctie naar behoren uit te voeren. De nieuwsmedia moeten de Nederlandse Europa-politiek dus kritisch kunnen volgen en over middelen beschikken om politieke verantwoordelijkheden boven het oppervlak te krijgen. Het verplaatsen van de strategiefunctie naar de minister-president biedt hiertoe een directe impuls. De neiging tot het afschuiven van onwelgevallige (Europese) ontwikkelingen op Brussel (het bekende ‘blaming en shaming’) wordt hiermee ingeperkt, en burgers wordt de kans geboden zich beter te informeren over wie politiek verantwoordelijk zijn voor welk (gewenst en ongewenst) EU-beleid.

Identificatie

Ten slotte, en meer op de lange termijn, hebben we gezien dat een kwantitatieve, kwalitatieve en organisatorische inbedding van Europa in de dagelijkse journalistieke praktijk, het besef van de realiteit van ‘Europa’ en het Nederlandse EU-beleid onder de Nederlandse bevolking kan vergroten. Aan dit proces kunnen de nieuwsmedia een bijdrage leveren door het bieden van fora waar concurrerende visies over Europa en de Nederlandse belangen in Europa vorm krijgen. Een dergelijke functie van de nieuwsmedia kwam voor het eerst aan de oppervlakte ten tijde van het referendum over de Europese grondwet, toen bleek dat de sterke, door de nieuwsmedia gedreven campagne, Europa daadwerkelijk naar de Nederlandse huiskamers bracht (Pels 2007: 2).

NOTEN

- 1 Blijkens opiniepeilingen is voor 72 procent van de Nederlanders de televisie verreweg de belangrijkste informatiebron over EU-beleid. Andere informatiebronnen zijn de dagbladen (62 procent), internet (48 procent) en de radio (34 procent) (Eurobarometer 64: 95).
- 2 De Vreese stelt overigens vast dat een negatieve toonzetting van het nieuws inherent is aan de Nederlandse berichtgeving, en niet specifiek Europese aangelegenheden betreft (De Vreese 2007: 8).

7 VERSTERKING VAN DE LEGITIMITEIT VAN HET NEDERLANDSE EU-BELEID: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 AANLEIDING EN URGENTIE

7.1.1 AANLEIDING

De afwijzing van het Europees Grondwettelijk Verdrag door de Nederlandse bevolking in het referendum van juni 2005 was volgens velen de uitdrukking van een dieper liggend Nederlands onbehagen met de Europese integratie en een kloof tussen burgers en het EU-beleid van politieke en bureaucratische elites. In het licht van deze referendumuitslag heeft de regering de WRR verzocht te adviseren over manieren om de politieke en maatschappelijke verankering van het EU-beleid in Nederland te versterken (zie bijlage 1). Hiertoe heeft de raad in dit rapport de volgende vragen gesteld.

1. *Is er sprake van een probleem van afnemende legitimiteit van het EU-beleid in Nederland?*
2. *Zo ja, hoe kunnen politieke en maatschappelijke legitimeringsprocessen van het EU-beleid in Nederland worden verbeterd?*

Met dit rapport heeft de raad allereerst beoogd een diagnose te stellen van de problemen met EU-beleid in Nederland. Hierbij heeft de raad nader verkend of er sprake is van een (dieper liggend) vraagstuk van de legitimiteit, oftewel aanvaardbaarheid, van het EU-beleid op de langere termijn. Is er afnemende steun voor de EU, of is er vooral ook sprake van een algemeen onbehagen met de politiek? Zo ja, is deze afnemende steun eerder incidenteel of juist structureel van aard? Conform de adviesaanvraag van de regering heeft de raad vervolgens naar remedies gezocht *in de Nederlandse context*, bij de binnenlandse schakels die de Nederlandse burger verbinden met het EU-beleid. Ten eerste betreft dit actoren uit de politiek en het bestuur (zoals regering, parlement, politieke partijen en politieke en bestuurlijke elites) en ten tweede actoren in de sfeer van het maatschappelijk veld en de nieuwsmedia.

Zowel het stellen van de diagnose en het opzetten van de analyse als het zoeken naar remedies heeft plaatsgevonden aan de hand van vier dimensies van legitimiteit, die de raad op grond van theoretische en empirische verkenningen als relevant beschouwt voor dit probleemveld. Het betreft *resultaten*, *vertegenwoordiging*, *verantwoording* en *identificatie*. Bij *resultaten* gaat het erom of de doelen van het EU-beleid in Nederland helder zijn en ook in voldoende mate gerealiseerd worden. Bij *vertegenwoordiging* staat de vraag centraal of de wensen van Nederlandse burgers tot uitdrukking komen in het besluitvormingsproces en bij *verantwoording* staat de vraag centraal of er voldoende informatie, debat en ruimte is voor een adequaat oordeel achteraf over het handelen van de beleidsverantwoordelijken. De dimensie van *identificatie*, ten slotte, belicht of Nederlandse

burgers zich verbonden voelen met het Europese politieke systeem waarvan ze deel uitmaken. Zowel in onderlinge samenhang als los van elkaar kunnen deze vier legitimiteitsdimensies bijdragen aan een betere legitimering van EU-beleid in Nederland in de context van de nationale democratische rechtsstaat.

7.1.2 DE URGENTIE VAN EEN BETER GELEGITIMEERD EU-BELEID IN NEDERLAND

Het proces van Europese integratie ontleent zijn legitimiteit nog altijd voor een belangrijk deel aan de economische prestaties van de interne markt, de garanties van blijvende macro-economische stabiliteit in deze grote interne markt en de opbrengsten van ruim vijftig jaar interne vrede en stabiliteit. Dankzij die prestaties én de vrij beperkte invloed van de integratie op het dagelijkse leven van Europese burgers lag het beleidsproces tot voor kort in handen van deskundigen uit de politieke, bestuurlijke en functionele elites in Brussel en de EU-lidstaten; er bestond stilzwijgende instemming en onverschilligheid van de kiezers. Deze elites hoefden zich niet al te veel te bekommeren om de legitimering van het EU-beleid via de formele Europese en nationale politieke lijnen van vertegenwoordiging en verantwoordingprocessen. Sinds de jaren negentig staat deze stilzwijgende instemming van Europese burgers met de Europese integratie echter in veel EU-lidstaten onder druk. De snelle internationalisering, processen van aanhoudende verbreding, verdieping en uitbreiding van de EU en de opkomst van constitutionele debatten, hebben bijgedragen aan een toenemende politisering van Europese vraagstukken. Niet alleen is de gezamenlijke EU-besluitvorming controversiëler geworden, ze trekt tevens de aandacht van meer en vaak ook steeds mondigere burgers en maatschappelijke groeperingen met uiteenlopende standpunten en visies. Zij maken zich bijvoorbeeld zorgen over de toekomst van de verzorgingsstaat, de werkgelegenheid, het democratisch tekort en de nationale identiteit in het snel veranderende Europa. Hierdoor is zowel in Nederland als in de andere EU-lidstaten een groeiende behoefte ontstaan aan legitimering via processen van vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie, naast de aloude legitimering via resultaten. Uiteraard geldt dit ook voor de legitimering van EU-beleid *binnen* nationale staten, temeer omdat de Europese en nationale beleidscycli steeds hechter met elkaar vervlochten zijn geraakt.

Nationale politici en bestuurders in de EU-lidstaten kunnen veelal moeilijk overweg met deze nieuwe, spanningsvolle realiteit. Vooral in EU-lidstaten met een vrij gefragmenteerd en decentraal ingericht politiek stelsel (zoals Nederland, Duitsland en België) hebben politiek en bestuur sinds de jaren negentig veel energie besteed aan het zo goed mogelijk intern, op nationaal niveau coördineren van het EU-beleid in het alsmaar complexer wordende en ‘meerlagige’ bestuurlijke systeem van de EU. Ze zijn veel minder bereid en bedreven gebleken een communicatief discours te ontwikkelen, dat de nationale nieuwsmedia en de eigen burgers in aansprekende taal informeert over het waarom en hoe van concrete beleidskeuzen, laat staan hen betreft bij het ontwerpen c.q. afwegen van denkbare alternatieven. Velen van hen praten en handelen alsof ze nog volop over de traditionele bevoegdheden van hun nationale staat beschikken én alsof nationale

kanalen van politieke legitimering nauwelijks een rol spelen in het EU-systeem. Ze houden zo ten onrechte bij veel burgers het beeld in stand dat de EU eerder een bedreiging of utopie is dan een politieke realiteit die nationale en Europese democratische kanalen van vertegenwoordiging en verantwoording al decennialang met elkaar verbindt.

In de Nederlandse context is de traditionele oriëntatie op legitimering via resultaten samengegaan met een sterke voorkeur voor economische boven politieke integratie en voor de klassieke ‘communautaire methoden’ van besluitvorming in de EU. Deze oriëntatie is ook terug te zien in een wantrouwen tegenover ideologische en constitutionele debatten die politiek-inhoudelijke meningsverschillen centraal stellen. Nederlandse beleidsmakers vatten politieke vraagstukken het liefst op alsof ze technisch en apolitek zijn en handelen ze vervolgens bij voorkeur af in besloten netwerken van elites en experts, hetgeen in het bijzonder geldt wanneer het EU aangelegenheden betreft. De maatschappelijke organisaties die wél worden geraadpleegd, zijn bovendien vaak ingezogen in de vertrouwde cocon van het EU-beleid, waardoor hun – typisch ondersteunende en oplossende – inbreng nauwelijks nieuwe gezichtspunten of eigenwijze standpunten oplevert ten aanzien van de legitimering van EU-beleid. Maatschappelijke actoren en de nieuwsmidia die geen toegang tot die netwerken hebben, hebben doorgaans weinig inbreng of invloed, noch in het proces van beleidsbeïnvloeding (input), noch in de uitvoering (output) van het beleid.

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat de Nederlandse politiek moeite heeft met de toegenomen politisering van de uitgebreide EU. Het ontbreekt het EU-beleid in Nederland nog altijd aan richting, regie en slagvaardigheid. De roep om een betere legitimering van EU-beleid is dan ook relatief laat tot de Nederlandse politieke elites doorgedrongen. De schaarse pogingen tot een politieker Europa-debat uit het recente verleden bleven steken in zwart-witte tegenstellingen tussen de traditionele, op een diplomatieke unie gebaseerde benadering van ‘het Europese belang is het Nederlandse belang’, en een minstens even ongenueanceerde benadering in de trant van ‘meer Europa is minder Nederland’. Nederlandse burgers werden zo ten onrechte steeds weer opnieuw geconfronteerd met een veel te beperkt alles-of-nietskeuzemenu waarop de legitimerende politieke kanalen ook nog eens schitterden door afwezigheid en nauwelijks serieuze pogingen werden ondernomen tot informatie, laat staan communicatie. Pas na het ‘nee’ van de bevolking over het Grondwettelijk Verdrag lijkt het besef te zijn ontstaan dat de Europese integratie in Nederland weliswaar nog altijd op ruime steun kan rekenen, maar dat toekomstbestendig EU-beleid niet meer kan volstaan met een vrijwel exclusieve oriëntatie op resultaatslegitimering. Er is meer nodig.

De centrale boodschap van dit rapport luidt dat een toekomstbestendig en legitiem EU-beleid in Nederland dringend aanvullende mechanismen van vertegenwoordiging, verantwoording en identificatie nodig heeft naast de bestaande manieren van legitimering via resultaten. Een dergelijk beleid vraagt tevens om heldere inhoudelijke prioriteiten en doelen.

In de volgende paragrafen gaat de WRR hier nader op in.

7.2 KIEZEN VOOR VITAAL BELEID

De bestaande manier van legitimering via beleidsresultaten blijft van wezenlijk belang. Zal de EU ook in de toekomst in staat blijken te zijn maatschappelijk relevante resultaten te genereren? Om welke resultaten gaat dat dan? En wat vereist dit van de Nederlandse politiek en het bestuur? Op deze vragen zullen in de toekomst andere antwoorden nodig zijn (zie par. 7.3). Hierdoor belandt ook de legitimering via beleidsprestaties in ander vaarwater en zijn nieuwe impulsen nodig om te komen tot een vitaal beleidsresultaat.

Het kabinet heeft in een recente brief aan de Tweede Kamer over de komende verdragsherziening een aantal thema's benoemd waarop naar zijn oordeel meer Europese samenwerking nodig zal zijn.¹ Het betreft energiebeleid, grensoverschrijdende milieuproblemen, klimaatverandering, asiel- en immigratiebeleid, concurrentiekracht van Europese economieën, bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit en extern beleid; alle actuele en urgente onderwerpen waarbij een 'subsidiariteitstoets' al snel wijst in de richting van een actievare EU, vanwege de voor deze kwesties onmisbare gezamenlijkheid van optreden.

Hiermee is echter niet onmiddellijk duidelijk *welke doelen* het kabinet op deze terreinen wil nastreven, welke keuzes het maakt en welke concessies het bereid is te doen. Om enkele voorbeelden te noemen. De bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit vereist een visie op de gevolgen ervan voor rechtsstatelijke waarden. En EU-optreden op het terrein van asiel en immigratie vereist keuzes tussen de verschillende niveaus en vormen van grensoverschrijdende solidariteit. De aanpak van grensoverschrijdende milieuproblemen heeft gevolgen voor het concurrentievermogen van de industrie en de vervoerssector, terwijl een gemeenschappelijk klimaat- en energiebeleid bovendien kostbaar is. Hoe hoog mogen de kosten zijn en vooral: wie moeten ze dragen? Ook keuzes tussen integratie en diversiteit, tussen bestuur door deskundigen of door democratisch gekozen vertegenwoordigers; de vraag of en hoe de EU op het wereldtoneel gemeenschappelijke waarden moet uitdragen en waar de grenzen liggen van een gemeenschappelijk gedeelde identiteit, worden steeds belangrijker (Tsoukalis 2005).

De politieke keuzes die op deze relatief 'jonge' terreinen van EU-beleid moeten worden gemaakt, worden ook op de gevestigde terreinen van de EU steeds urgenter. Op het terrein van de interne markt gaat het steeds vaker over de vraag wat een 'passend' evenwicht is tussen de toenemende globalisering, de vrijmaking van dienstenhandel in de interne markt (die de Europese groei langdurig kan stimuleren) en het koesteren van uiteenlopende lokale, sociale arrangementen. Ook hier gaat het dus niet meer alleen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van maatregelen, maar komen steeds vaker de randvoorwaarden van het

beleid, of soms ook de beleidsdoelen zélf ter discussie te staan. Bovendien raken dergelijke keuzes ook altijd aan de verhouding tussen de EU als collectief en de individuele lidstaten. Zo is een slagvaardig Europees asiel- en immigratiebeleid in een EU van 27 EU-lidstaten moeilijk voor te stellen, zolang individuele lidstaten vasthouden aan nationale veto's. Terrorismebestrijding en de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit op Europees niveau betekenen dat de nationale strafrechtelijke soevereiniteit niet onaangetaast kan blijven. Ook hier zal soevereiniteit moeten worden gedeeld. Het is daarom belangrijk om concrete beleidsambities te verbinden met visies op de richting en de aard van Europese samenwerking. Anders ontstaat het risico dat de EU wordt opgezaald met beleidsverwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden. Deze verbinding is ook noodzakelijk om te voorkomen dat opvattingen over de EU als politiek stelsel blijven steken in hoge abstracties ('de federale unie') of in onwaarschijnlijke doemscenario's ('de superstaat'), terwijl de ambities op concrete beleidsonderwerpen leiden tot een gevoel van 'sluipende' integratie dat zich van deze opvattingen nauwelijks iets lijkt aan te trekken. Het ontbreken van vaste ankerpunten als gevolg van het eigen karakter van de EU onderstreept de noodzaak concrete beleidsambities te verbinden aan visies op de EU als politiek systeem. Doordat een geschikt vocabulaire om over de EU als politiek systeem te spreken vooralsnog ontbreekt, valt het publieke debat immers terug op een 'state-lijk' vocabulaire. Dit leidt tot publiek onbehagen over de 'grondwettelijke' terminologie en versterkt schrikbeelden van een Europese 'superstaat'.

Bij de vraag hoe eenmaal vastgestelde doelen moeten worden gerealiseerd, doet zich evenzeer een breed scala aan keuzes voor. Voor de thema's die het kabinet noemt, zijn bijvoorbeeld naast de EU ook andere organisaties relevant. Zo kan bij de aanpak van de klimaatverandering de rol van de VN niet vergeten worden, terwijl bi- en multilaterale samenwerkingsvormen mogelijkheden bieden om doelen op het gebied van immigratiebeleid te realiseren. Deze kunnen naast, in plaats van of boven op EU-optreden bestaan (WRR 2006). Bovendien biedt de EU niet één enkele mogelijkheid van *governance*, maar juist een breed scala aan mogelijkheden om collectief optreden vorm te geven (WRR 2003). Ook zijn vragen relevant als: binnen welke dossiers moeten concrete beleidambities vorm krijgen, op welke momenten moet in het besluitvormingsproces worden geïntervenieerd en door wie?

Het ontbreekt de EU vandaag de dag aan een overkoepelende ambitie of 'project' dat als kader voor alle concrete beleidsambities kan dienen. In het verleden waren vrede, stabiliteit en welvaart en – in concrete zin – de interne markt archimedische punten voor het beleid. Ze konden een functionele (in plaats van een constitutionele) duiding geven aan de EU als politiek systeem. Zulke allesomvattende thema's zijn nu echter minder gemakkelijk voorhanden. Nog steeds zijn vrede en welvaart belangrijk en is de interne markt een essentieel onderdeel van het integratieproces, maar de EU omvat nu veel meer dan dat. Dit betekent dat keuzes voor de gewenste beleidsprestaties van de EU (en de manier waarop deze bereikt moeten worden) niet meer gemaakt kunnen worden tegen de achtergrond van

een allesomvattend Europees project. Ook dit leidt tot een behoefte aan nieuwe vitaliteitsimpulsen binnen de EU.

In deze constellatie is de legitimiteit van de resultaten van EU-beleid belangrijker dan ooit. De opbrengsten van de EU zijn immers niet (meer) terug te brengen tot technische oplossingen die eenduidig en objectief meetbaar zijn en burgers in gelijke mate ten goede komen. Steeds vaker komt EU-beleid tot stand in een context van uiteenlopende belangen en conflicterende beleidsdoelen. De legitimering via beleidsresultaten kan dus niet langer beperkt blijven tot het exclusieve domein van een door specialisten beheerst technisch proces. Hierdoor zijn de resultaten van EU-beleid in Nederland afhankelijk geworden van aanvullende vormen van legitimering, waarbij in de formulering van beleidsdoelen en -middelen de vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen tot uitdrukking komt; waar mechanismen zijn om te beoordelen of beleidsresultaten verwezenlijkt zijn; en waar rekenschap wordt gegeven van de betekenis van concrete beleidsresultaten en -ambities voor het politieke systeem van de EU. Impulsen om de vitaliteit van de EU te versterken, zullen dus om te beginnen deze alternatieve legitimeringsvormen moeten activeren.

Politiek en bestuur mogen de inhoud van EU-beleid dus niet meer exclusief laten bepalen door specialisten. Maar ze mogen hun verantwoordelijkheden evenmin afschuiven door zich te verschuilen achter de opvattingen van de Nederlandse bevolking. De opvattingen van burgers over EU-beleid zijn nu eenmaal niet één op één af te leiden uit bijvoorbeeld opiniepeilingen of focusgroepen (Tiemeijer 2006). Ze zijn vaak weinig eenduidig, niet diepgeworteld en vaag. Maar bovenal geldt dat uit opvattingen van burgers zelden concrete beleidsprogramma's voortvloeien, zeker niet als het gaat om complexe vraagstukken van EU-beleid die vaak verder weg staan van de belevingswereld van burgers. Ook voor de herziening van de basisverdragen hebben burgers geen kant-en-klaar plan van aanpak klaarliggen. Burgers willen misschien wel een 'beter' Europa dat geen 'superstaat' is, maar wat dat dan precies betekent en hoe dat moet worden vormgegeven, moet toch door politici worden ingevuld. Kortom, in een steeds politiker wordende EU hebben juist politici meer dan ooit een verantwoordelijke politieke regiefunctie. Maar ze dienen die regie wel vorm te geven binnen de kaders van een mandaat van de burgers. Juist dat mandaat lijken ze te hebben verloren.

Nationale politici en bestuurders moeten dus zelf het voortouw nemen en gebruikmaken van aanvullende vormen van legitimering. Juist in Nederland ontbreken echter adequate mechanismen om deze vorm te geven. De WRR heeft in dit rapport dan ook een aantal voorstellen geformuleerd die een portfolio van mogelijkheden bieden om de legitimerende rol van nationale politici en bestuurders op gang te brengen en te versterken, zodat Nederland ook in de toekomst kan blijven bijdragen aan vitale beleidsresultaten. In de volgende paragrafen worden de voornaamste voorstellen besproken.

7.3 BETERE LEGITIMERING OP HET NIVEAU VAN HET NEDERLANDSE POLITIEKE SYSTEEM

7.3.1 INLEIDING

Betere legitimering van het EU-beleid in Nederland vergt een sterk verbeterde communicatiestrategie van de direct betrokken ministers, de minister-president en politieke woordvoerders en tijdige discussies en deliberaties in het parlement, de politieke partijen en de nieuwsmedia. Alleen dan kunnen politiek en bestuur de belangen en wensen van burgers ook echt laten doorklinken in het besluitvormingsproces (vertegenwoordiging), achteraf verantwoording afleggen over hun optreden en daarop publiek worden afgerekend. Tot nu toe heeft het in Nederland aan dergelijke debatten grotendeels ontbroken. Voor zover deze wel werden gevoerd, was de discussie te sterk georiënteerd op institutionele of abstracte vraagstukken zoals ‘de’ Europese integratie of ‘het’ functioneren van ‘de’ instellingen. De EU is voor de meeste politici, nieuwsmedia en burgers pas interessant indien het discours zich op een herkenbare wijze richt op de grote thema’s. De onderstaande voorstellen op het niveau van het politieke systeem bieden volgens de raad manieren om deze thema’s en debatten al op korte termijn op gang te brengen.

137

7.3.2 STRATEGISCHE REGIEROL VOOR EU-BELEID

Inhoudelijke keuzen over gezamenlijke Europese uitdagingen en publieke vertegenwoordiging en verantwoording van die keuzen zijn essentieel geworden in een politieke unie die steeds meer raakt aan de vitale belangen van burgers. Wat zijn volgens het kabinet voor Nederland belangrijke ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld asiel en immigratie, milieu en de sociale effecten van het interne marktbeleid en welke accenten wil het leggen? Welke ambities heeft het op deze terreinen, wat staat er op het spel en welke strategieën passen hierbij? Om te voorkomen dat de kabinetsinzet op Europees niveau te veel wordt gestuurd door de interne ‘logica’ van de dossiers en aanholt achter het hoge tempo van de Europese ontwikkelingen, is een sterkere prioriteitstelling nodig van Europese thema’s én een stevigere en meer politieke regie.

Inhoudelijke prioritering betekent dat het kabinet de voor de Nederlandse politiek cruciale Europese vraagstukken weet te onderscheiden, te wegen en van een stellingname te voorzien. Zo worden de techniek en expertise naar de achtergrond gedrongen en komt de democratische legitimering van politieke keuzes op de voorgrond te staan. Dit maakt het Europese politieke proces van vertegenwoordiging en verantwoording ook een stuk interessanter voor parlement, de nieuwsmedia en burgers. Binnen de beperkingen van een EU waarin Nederland één van de 27 EU-lidstaten is, beoogt inhoudelijke prioritering vanzelfsprekend ook de ontwikkeling en de resultaten van het EU-beleid mede te beïnvloeden en aldus de output-legitimering te versterken.

Prioritering noopt tevens tot een stevige politieke regie op strategische hoofdlijnen. Om algemene politieke afwegingen te kunnen maken die boven het belang van individuele dossiers uitstijgen, is een duidelijke toedeling van politieke eindverantwoordelijkheden nodig. De complexe taakverdeling binnen het kabinet, die naast de vakministers ook de minister van Buitenlandse Zaken, de Staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister-president een rol toekent, staat hiermee nogal eens op gespannen voet. Regelmatig (en laatstelijk door de Raad van State) is dan ook voorgesteld het politieke primaat voor het Nederlandse EU-beleid te verplaatsen van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar een positie dichterbij de minister-president, i.c. bij het ministerie van Algemene Zaken. Ongetwijfeld zijn aan deze denkrichting allerlei praktische bezwaren verbonden die serieuze aandacht verdienen, maar de achterliggende boodschap is uiterst belangrijk: EU-beleid is integraal onderdeel van het algemene regeringsbeleid en sluit om die reden aan bij de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister-president. Dit laat de verantwoordelijkheid van *individuele* bewindslieden voor de Europese dimensie van hun werkterrein onverlet.

Op de korte termijn kunnen al stappen in deze richting worden gezet door de minister-president een grotere strategierol te laten spelen in de huidige onderaad van het kabinet die is belast met Europese aangelegenheden (de zogenoemde REIZ-EA). Op de lange termijn kan een nadere herschikking van kabinetfuncties plaatsvinden die nog meer recht doet aan de voorbereiding, uitvoering en consistentiebewaking van de strategische hoofdlijnen van het regeringsbeleid op EU-terrein. De minister-president kan zich dan als voorzitter van de ministerraad blijven richten op het effectief en energiek uitdragen van de hoofdlijnen van het EU-beleid in Nederland. Hiermee geeft het kabinet een duidelijk signaal af aan burgers, maatschappelijke organisaties en de nieuwsmedia dat de EU niet langer een onderdeel van de buitenlandse zaken van Nederland vormt en zijn legitimiteit mede ontleent aan *Nederlandse* politieke kanalen van vertegenwoordiging en verantwoording.

7.3.3 PREFERENDA

Het inbouwen van de mogelijkheid tot het houden van een referendum waarbij burgers niet alleen ja of nee mogen stemmen, maar kunnen kiezen tussen een aantal alternatieve voorstellen (preferenda) over EU-thema's heeft tot doel politieke legitimeringsprocessen te verbeteren, juist omdat de obstakels voor legitimering in Nederland zo hardnekkig blijken te zijn. Er is geen krachtiger instrument om van de legitimering van EU-beleid een publieke aangelegenheid te maken. Niet alleen burgers, maar ook politici worden zo tot stellingname over een Europees onderwerp geprikkeld en beiden kunnen hierdoor invloed uitoefenen op de besluitvorming. Wijst men het instrument categorisch af, dan blijft het risico levensgroot aanwezig dat de legitimering van EU-beleid gevangen blijft in een technisch – door specialisten beheerst – proces waar noch de politiek noch Nederlandse burgers een rol in hebben. Bovendien is de uitgangspositie niet meer een neutrale, omdat er in Nederland inmiddels een referendum over het Grond-

wettelijk Verdrag heeft plaatsgevonden en burgers hebben ‘geproefd’ aan deze vorm van directe participatie. De vraag luidt dus niet alleen of volksraadplegingen moeten kunnen worden ingezet, maar ook of het inzetten ervan – over de gehele linie, ofwel specifiek voor verdragsherzieningen – überhaupt nog wel redelijkerwijs kan worden geweigerd.

De nadelen van met name referenda zijn echter zo groot dat met recht de vraag kan worden gesteld of het middel niet erger is dan de kwaal. Voor een deel kunnen deze nadelen wel verzacht worden als er voldoende gewenning optreedt bij politici en kiezers. Voor een belangrijk deel zullen ze echter moeten worden opgevangen door strikte randvoorwaarden te stellen aan de inzet van het instrument. Deze moeten erop gericht zijn dat zowel de rol van de politiek als die van burgers is gegarandeerd vanuit een uitgangspunt van onderling debat en overleg. Bovendien moet het gaan om modaliteiten die passen in de Europese context. Dit betekent dat de inbreng van burgers niet alleen in de keuze zelf, maar ook bij de vraag of er überhaupt een referendum moet komen (bijvoorbeeld door een burgerinitiatief) en bij de formulering van de keuzemogelijkheden (bijvoorbeeld door een burgerforum) moet worden verzekerd. Ook ten aanzien van de *effecten* van een volksraadpleging moet de inbreng van burgers worden gegarandeerd. Dit betekent dat de uitslag politiek of juridisch bindend moet zijn, zodat schijnparticipatie wordt uitgesloten.

Politici hebben een rol in het bieden van informatie, het onderzoeken van de haalbaarheid en de gevolgen van de verschillende alternatieven, maar vooral in het formuleren van een duidelijke stellingname. De uitslag van een volksraadpleging moet de politiek en het bestuur voldoende richting kunnen geven en een duidelijk handelingsperspectief aanreiken ten aanzien van de strategieën in het Europese besluitvormingsproces.

Aan het referendum blijven echter in tegenstelling tot een preferendum – zeker als het gaat over verdragsherzieningen – belangrijke nadelen kleven. Een referendum reduceert complexe materie immers tot een simplistische keuze. Hier komt bij dat de uitslag van een referendum nu eenmaal niet vergezeld gaat van een ‘memorie van toelichting’ van de burger, waardoor het de politiek vaak ontbreekt aan richting om gevolg te geven aan die uitslag. De onzekere positie van het kabinet in de huidige verdragsherzieningsronde maakt dit pijnlijk duidelijk. Bovendien geldt juist binnen de Europese besluitvormingscontext dat het stadium waarin volksraadplegingen gehouden worden cruciaal is. Als de referendumkeuze voor een ja of nee tegen een verdragstekst inderdaad pas plaatsvindt in de ratificatiefase van verdragen, zoals in de meeste landen en ook in Nederland het geval was, ontbreekt het de burgers aan de ruimte om daadwerkelijk een inhoudelijke inbreng te hebben. Met een preferendum, dat in een eerder stadium van het besluitvormingsproces een aantal inhoudelijke alternatieven voorlegt, is die ruimte er wel. De uitslag kan dan het onderhandelingsmandaat van de regering vormen.

Volksraadplegingen in de vorm van preferenda kunnen volgens de WRR bijdragen aan de legitimering van EU-beleid in Nederland. Maar ook dan komt het erop aan verschillende (soms met elkaar op gespannen voet staande) condities te verenigen (zie hoofdstuk 4). Bovendien is grondwettelijke verankering van dit type volksraadpleging, zo niet strikt noodzakelijk, dan toch in ieder geval wenselijk.

Wat mag verwacht worden van volksraadplegingen die passen binnen de geschetste conditionaliteiten? Een referendum zal politieke actoren, nieuwsmedia en maatschappelijke organisaties activeren als schakel tussen burgers en EU-beleid. Het dwingt politici en politieke partijen tot stellingname die in het reguliere discours maar al te vaak ontbreekt. Tevens dwingt het directe en indringende vormen van verantwoording af. Hierdoor kunnen preferenda of zelfs al de dreiging van het houden ervan drie belemmeringen voor een informatief en indringend politiek debat over Europa uit de weg ruimen, namelijk de politieke onzichtbaarheid van EU-beleid, de eenzijdige framing door ‘one-liners’ in termen van ‘meer versus minder Europa’ (in plaats van ‘wat voor een Europa’) en de vrees overspoeld te worden door een onstuitbare vloedgolf van Europese regels en beleid.

7.3.4 WAARBORGEN

De verbreding, verdieping en uitbreiding van het ledental van de EU heeft bij veel burgers twijfel en onzekerheid gezaaid over wat de EU wel en niet is of zou moeten zijn. Desondanks is een grote meerderheid van de Nederlandse burgers voorstander van Europese integratie en zijn hun bezwaren doorgaans selectief en specifiek. In Nederland is er echter nauwelijks een traditie van publiek debat over de EU als politiek systeem. Tegen deze achtergrond pleit de WRR ervoor een tweetal waarborgen op te nemen in de Nederlandse grondwet: een duidelijke maar *algemene* formulering van de waarden en hoofddoelstellingen die Nederland met het EU-lidmaatschap beoogt na te streven en tevens een expliciete opdracht om binnen de EU de eigenheid en hierbij horende handelingsautonomie van Nederland te garanderen. Het opnemen van zulke waarborgen in de Grondwet vereist in de eerste plaats een fundamenteel politiek debat over de gewenste aard en richting van de EU en de rol van Nederland daarin. Vastlegging van deze waarborgen in de Nederlandse grondwet speelt bovendien in op de huidige behoefte niet louter meer te steunen op waarborgen op EU-niveau, zoals in Nederland gebruikelijk was. Daardoor wordt een nieuwe vorm van *checks & balances* gecreëerd. Verder kunnen deze waarborgen onzekerheden bij burgers doen afnemen, doordat ze burgers ankerpunten bieden en zo op den duur ook een zekere identificatie met Europa als politieke gemeenschap kunnen ondersteunen.

Het voorstel van de Nationale Conventie om een onafhankelijk constitutioneel Hof te belasten met de constitutionele toetsing van wetgeving wordt door de raad ondersteund, opdat het constitutionele Hof ook de hier bedoelde waarborgen als

toetsingsgronden kan toepassen. Dat scheidt een nieuw mechanisme van verantwoording dat, gelet op de ervaringen in andere EU-lidstaten, een eigenstandige rol kan spelen in de legitimering van EU-beleid in Nederland. Het verantwoordingsmechanisme ziet niet alleen toe op de Europese Unie ('conformeert EU-beleid zich wel aan nationale waarborgen?'), maar richt zich vooral ook op de nationale wetgever en de politiek ('voldoet de nationale wetgever wel aan de constitutionele normen?').

Een veelgehoord bezwaar tegen nationale constitutionele waarborgen is dat ze te statisch zijn en de dynamiek van de Europese integratie in de weg zouden kunnen staan. Voor veel burgers is die dynamiek echter onderdeel van het probleem en is er behoefte aan althans enige beheersing en inkadering ervan. In Duitsland is bovendien gebleken dat constitutionele toetsing aan nationale normen mogelijk is zonder de dynamiek van de Europese integratie onnodig in de weg te staan, mits de formulering van de clause in de Grondwet voldoende algemeen en 'open' is. Het grote voordeel van constitutionele toetsing is dat het politieke en juridische debat dat aan de formulering van waarborgen in de Grondwet en dus constitutionele toetsing voorafgaat, veel media-aandacht genereert en bijdraagt aan de politieke legitimering van EU-beleid wanneer burgers zien dat garanties zorgvuldig gekoesterd worden. Bovendien is de symbolische betekenis van dergelijke waarborgen niet te onderschatten. Enerzijds bemoeilijken ze immers al te goedkoop populisme dat inspeelt op de vrees voor een 'uitverkoop' van de autonomie, en anderzijds dwingen ze politici tijdig en adequaat te anticiperen op dergelijke verwijten van een uitverkoop.

Ook op de kortere termijn verdient de vraag wat de EU wel en niet (meer) zou moeten doen en waar Nederland zijn grenzen stelt, politiek debat. Daarvoor zijn niet altijd constitutionele waarborgen vereist. Bij grotere beslissingen zoals een nieuw verdrag of een uiterst controversieel thema kan de afbakeningskwestie ook in termen van politieke waarborgen worden gegoten. Dergelijke waarborgen hebben weliswaar een krachtig effect op kortere termijn, maar kunnen meebewegen met de veranderingen, prioriteiten en uitdagingen op lange termijn. Een effectief voorbeeld van dergelijke politieke waarborgen zijn de zogenoemde rode lijnen, politieke lijnen in het onderhandelingszand die de regering en/of politieke partijen trekken ten aanzien van de invulling van EU-beleid. Het zijn eenduidige en publieke uitspraken over wat men zeker niet aan de EU wil overlaten, die de nieuwsmedia en burgers als harde, politieke garanties beschouwen. Concessies ten aanzien van rode lijnen hebben dus een politieke prijs, waarover de regering achteraf in het politieke debat verantwoording zal moeten afleggen. Rode lijnen gaan per definitie over politieke gevoeligheden en hoeven dus niet per se te passen in een functionele subsidiariteitstoets. Ze hebben echter een defensief en afhoudend karakter indien niet tegelijkertijd politieke duidelijkheid wordt verschaft over wat men wel met de EU wil en waarom (groene lijnen). Een evenwicht tussen deze rode en groene lijnen is dus cruciaal.

7.4 BETERE LEGITIMERING OP HET NIVEAU VAN EU-BELEIDS-DOSSIERS

7.4.1 INLEIDING

Politieke en maatschappelijke actoren kunnen ook op concrete beleidsdossiers meer dan nu het geval is bijdragen aan de democratische legitimering van EU-beleid in Nederland. Hieronder bespreken we twee aanbevelingen uit het rapport die zich hier bij uitstek voor lenen, namelijk het instellen van een prioriteringscommissie in het parlement en het betrachten van meer openheid tegenover de inbreng van (niet-conventionele) maatschappelijke organisaties.

7.4.2 PRIORITERING EN BEHANDELINGSVOORBEHOUD

Parlementariërs zijn door de kiezers gemandateerd om de wensen, zorgen en verwachtingen van burgers over de inhoud en resultaten van beleid te articuleren. Dit geldt ook voor EU-beleid. Veel Europese beleidsdossiers lenen zich echter niet voor uitgebreide politieke behandeling en debat, bijvoorbeeld omdat ze nauwelijks politiek omstreden en buitengewoon technisch van aard zijn. Andere lenen zich hier bij uitstek voor vanwege hun politieke gewicht en politieke gevoeligheid voor grote of specifieke groepen in de samenleving. De keuze tot welke categorie beleidsdossiers behoren en – daaraan gekoppeld – of en hoe de parlementaire behandeling van dergelijke dossiers dient plaats te vinden, valt echter niet aan de hand van objectieve criteria vast te stellen. Het is dan ook aan het parlement om zelf die keuze te maken. Dit is ook de overweging van de WRR het pleidooi te steunen van de Nationale Conventie voor het instellen van een commissie (of de recent ingestelde Tijdelijke commissie Subsidiariteitstoets hier toe om te vormen) die voorstellen van de Commissie schift op basis van politieke en juridische criteria. In sommige andere EU-lidstaten zijn vergelijkbare commissies actief. Deze commissie kan een selectie maken van dossiers die behandeld worden in de vakcommissies van het parlement of zelfs zo belangrijk zijn dat ze voor plenaire behandeling in aanmerking komen. Op deze manier kan de prioriteringscommissie een bijdrage leveren aan de vertegenwoordigingslegitimering. De meerwaarde van een prioriteringscommissie boven de huidige Subsidiariteitscommissie is dat niet alleen opvattingen over het gewenste niveau van aanpak (Europees of nationaal) tot uitdrukking kunnen komen, maar dat er een expliciet mandaat is om ook alle andere aspecten die politiek mogelijk relevant zijn aan de orde te laten komen. Dit geeft de vertegenwoordigingsdimensie veel meer kleur.

De raad beveelt aan de werkzaamheden van de prioriteringscommissie te koppelen aan een behandelingsvoorbehoud, hetgeen inhoudt dat de regering pas kan meewerken aan definitieve besluitvorming als het parlement zich hierover heeft uitgesproken. Zo worden de parlementaire werkzaamheden expliciet gekoppeld aan de opstelling van de bewindspersonen en kan het behandelingsvoorbehoud werken als een *ex ante* verantwoordingsmechanisme. De raad kiest voor een

behandelingsvoorbehoud in plaats van een bindend mandaat (zoals in Denemarken geldt), omdat zo'n mandaat dermate rigide is dat het de Nederlandse onderhandelingspositie te veel zou kunnen fixeren. De selectiviteit van het behandelingsvoorbehoud doet recht aan het belang van de regering om in Brussel zo functioneel mogelijk op te treden op niet-controversiële dossiers. Bovendien betekent het dat het parlement in politiek wél controversiële zaken zich niet langer gedwongen voelt voor de Brusselse besluitvorming uit te hollen, terwijl de regering zich niet genoodzaakt ziet het parlement onder druk te zetten door de onderhandelingskaart te spelen. Bovendien kan het parlement ook de reguliere *ex post* verantwoordingsmechanismen aanwenden. Zo kan worden bereikt dat het parlement intensiever betrokken is bij en invloed kan uitoefenen op concreet EU-beleid op een manier die past in een meerlagig bestuursstelsel. De omvorming van de Subsidiariteitscommissie naar een prioriteringscommissie vereist een aanpassing van de interne inrichting en werkprocedures van het parlement. Het is echter een aanpassing die op relatief korte termijn zou kunnen worden gerealiseerd.

7.4 3 RUIJTE VOOR DE INBRENG VAN HET MAATSCHAPPELIJK VELD

Het maatschappelijk veld biedt geen directe, kant-en-klare mogelijkheden ter verbetering van de democratische legitimering van EU-beleid in Nederland. Hiervoor zijn maatschappelijke organisaties te veel versnipperd, vormt de EU een onvoldoende centraal onderdeel van hun reguliere werkzaamheden of hebben de organisaties die zich wel met 'Europa' bezighouden, te weinig bemoeienis met de nationale politiek en bestuur. Bovendien brengen de veelal hechte banden tussen de Nederlandse overheid en de traditionelere, in de beleidskokers aanwezige maatschappelijke organisaties weinig prikkels voort om als tegenwicht te fungeren tegenover de overheid. Juist in het doorbreken van deze innige verstrengeling ligt dan ook de sleutel tot het vergroten van de betrokkenheid van het maatschappelijk veld bij het EU-beleid en het verbeteren van de legitimering via mechanismen van vertegenwoordiging en verantwoording.

Dit vergt van politici en bestuurders dat zij de ruimte creëren voor (nieuwe) maatschappelijke organisaties van buiten de sectorale beleidskolommen om een kritische houding te kunnen aannemen, nieuwe gezichtspunten in te brengen, eventueel ook media-aandacht te verwerven en zo de overheid 'scherp' te houden. Ze dienen de inbreng van deze organisaties dus zowel te beoordelen op grond van deskundigheid, probleemoplossend vermogen en resultaatslegitimiteit, als op grond van variëteit aan gerepresenteerde belangen en gezichtspunten. Maatschappelijke organisaties op hun beurt kunnen het probleem van fragmentatie ondervangen door hun krachten te bundelen en brede coalities of fora te vormen. Hun inbreng in het nationale besluitvormingsproces kan op den duur worden verbreed via deelname aan beleidsconsultaties – onder meer via internet –, hoorzittingen of klankbordgroepen met een lage toegangdrempel. Het openbare karakter van zulke middelen kan (in tegenstelling tot de afgesloten vergaderkamers van typische 'polderinstituten') tevens de publieke verantwoording van de overheid tegenover het maatschappelijk veld versterken.

De raad constateert dus dat het maatschappelijk veld op de lange termijn kan bijdragen aan de legitimering van EU-beleid in Nederland, mits politiek en bestuur zich hier voor openstellen. De raad beveelt aan de rigiditeit in de bestuurlijke omgang met het maatschappelijk veld te doorbreken door niet alleen de conventionele, maar ook andere organisaties, initiatieven en coalities hierin een plaats te geven.

7.5 TOT BESLUIT: POLITIEK EN BESTUUR AAN ZET

Voor het kabinet vormde de negatieve referendumuitslag de aanleiding om de WRR te laten adviseren over de vraag of (en hoe) – door middel van betere inbedding van de Europese besluitvorming in het Nederlandse politieke proces – het politieker maken van Europese vraagstukken kan bijdragen aan het overbruggen van de gebleken kloof tussen burgers en het EU-beleid van de politieke en bureaucratische elites. Ook vroeg het kabinet de WRR op welke wijze de maatschappelijke verankering van Europa in Nederland kan worden bevorderd. Ter beantwoording van de tweede vraag verzocht de regering onder meer om inzicht in de structurele en culturele variabelen en constanten die relevant zijn voor deze verankering en op welke wijze verschillende actoren in Nederland hun Europese rol kunnen versterken en de maatschappelijke betrokkenheid bij Europa kunnen vergroten.

In dit rapport heeft de WRR het perspectief van de adviesaanvraag verbreed door te onderzoeken of deze kloof duidt op een dieper liggend probleem van gebrekkige legitimering van EU-beleid in Nederland. Op zichzelf is het bestaan van een zekere afstand tussen burgers en Europa volgens de raad niet problematisch, zolang de politieke keuzen van verantwoordelijke politici en bestuurders niet voortdurend en systematisch afwijken van de wensen van de meerderheid van de Nederlandse bevolking. Als dit wel het geval is, kan afnemende politieke steun uitmonden in een gebrekkige legitimiteit van het EU-beleid in Nederland, die op termijn de legitimiteit van de Europese én de Nederlandse politiek aantast, aangezien beide onlosmakelijk met elkaar zijn verstrengeld.

Het politieker maken of ‘politiseren’ van Europese kwesties is op tal van Europese beleidsterreinen een realiteit geworden. Dit blijkt onder meer uit het feit dat steeds meer Europese besluiten gevoelig en controversieel zijn geworden, meer belangstellenden en belanghebbenden trekken naar de Europese en nationale politieke arena en meer contrasterende visies en debatten uitlokken onder politici, maatschappelijke organisaties en in de nieuwsmedia. In Nederland is deze feitelijke politisering pas de laatste jaren duidelijker zichtbaar geworden, getuige de discussies over de nettobetalerspositie, de invoering van de EMU, de uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa, de dienstenrichtlijn en natuurlijk het Grondwettelijk Verdrag. Politiek en bestuur in Nederland hebben tot dusver echter moeite gehad met deze ontluikende politieke unie en met het voortouw nemen in Europese politieke en constitutionele discussies. Pas vrij laat is het besef ontstaan dat de aloude vaderlandse neiging tot depolitiseren, ‘polderen’ en technisch inbedden van EU-vraagstukken in de vertrouwde beleidskokers, adviesorganen en maatschappe-

lijke organisaties sneller op de grenzen van democratische aanvaardbaarheid stuit. In een politieke unie blijkt legitimering op basis van concrete beleidsresultaten alleen immers niet meer voldoende te zijn om politiek draagvlak onder de bevolking te behouden. Aanvaarding van – politiek gevoelig – EU-beleid door burgers vergt steeds vaker processen van politieke vertegenwoordiging en verantwoording door politiek en bestuur *binnen de nationale politieke arena*. Deze maken dat de inbreng en belangen van burgers vooraf expliciet en zichtbaar worden meegewogen en via geïnformeerde debatten achteraf door hen kunnen worden beoordeeld.

De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien dat de manier waarop politiek en bestuur omgaan met Europese thema's nu nog onvoldoende aansluit op de eigen handelingslogica van de nieuwsmedia en het maatschappelijk veld. Het gedepoliteerde en specialistische karakter van de behandeling van EU-onderwerpen in de Nederlandse politiek maakt dat het EU-beleid voor de nieuwsmedia nauwelijks zichtbaar en herkenbaar is en slechts zelden de nieuwsdrempel haalt. Er is dan ook sprake van een vicieuze cirkel: omdat Europa onvoldoende is ingebed in de Nederlandse politiek en maatschappij, is het voor de nieuwsmedia geen aantrekkelijk thema en worden burgers er nauwelijks over geïnformeerd. Op vergelijkbare wijze zien we dat van maatschappelijke organisaties geen zelfstandige en directe bijdrage kan worden verlangd in de verankering van Europa in Nederland. Hiervoor vormt het EU-beleid te zeer een marginaal onderdeel van hun reguliere werkzaamheden en zijn wél bij Europa betrokken organisaties vooralsnog te weinig georiënteerd op de nationale politieke arena. Politiek en bestuur behoren volgens de WRR dan ook een cruciale voortrekkersrol te vervullen in de politieke en maatschappelijke inbedding van de EU op nationaal niveau. Pas als zij zelf die rol op zich nemen, zullen ook de nieuwsmedia en het maatschappelijk veld in beweging komen. En alleen dan kan ook het gewenste vliegwieleffect ontstaan, zodat zowel de nieuwsmedia als de maatschappelijke organisaties steeds beter gaan functioneren als legitimerende schakels tussen de politiek en het bestuur en burgers, zodat het EU-beleid hechter verankerd raakt in de Nederlandse samenleving.

De voorstellen in dit rapport ter versterking van de maatschappelijke inbedding en de legitimiteit van het EU-beleid in Nederland bieden een palet aan instrumenten waaruit politiek en bestuur zelf naar eigen inzicht kunnen putten. Sommige hiervan, zoals het hanteren van rode en groene lijnen als politieke waarborgen, het omvormen van de Subsidiariteitscommissie naar een prioriteitscommissie en het versterken van de strategierol van de minister-president in de REIZ-EA, kunnen al op betrekkelijk korte termijn worden gerealiseerd. Andere instrumenten, zoals het invoeren van preferenda en het opnemen van constitutionele waarborgen, zijn ingrijpender van aard en vragen om uitvoerige politieke afweging en debat, mede in het licht van eventuele hervormingen op EU-niveau. Welke combinatie ook gekozen wordt en welke (aanvullende) bronnen van legitimiteit ook aangeboord worden, simpele remedies en 'quick fixes' zijn niet voorhanden. De dynamiek van de Europese integratie én de maatschappelijke en politieke veranderingen in Nederland vergen blijvende aandacht voor Europese en nationale processen van democratische en rechtsstatelijke legitimering.

NOOT

- 1 Kamerbrief inzake EU-verdragwijziging, brief van de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Kamerstukken II, vergaderjaar 2007, 21 501-20, nr. 344.

LITERATUUR

- Aarts, K. en H. van der Kolk (red.) (2005) *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005) *De Europese Unie en de band met de burger*, briefadvies no. 10, december 2005, Den Haag.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2006) *Europa een prioriteit!*, advies no. 52, november 2006, Den Haag.
- Akkerman, T. (2004) 'Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie', in: M. Sie Dhian Ho en E.R. Engelen, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: AUP.
- Apeldoorn, B. van (2007) *The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making*, WRR webpublicatie nr. 15.
- Arts, G.A.T.M. (2007) *Subnational governments; Their role in bridging the gap between the EU and its citizens*, WRR webpublicatie nr. 21.
- Baetens, M. en P. Bursens (2005) 'Mass media coverage and the reduction of the legitimacy deficit in the EU. The Belgian case', PSW-paper 2005/4, verkrijgbaar op: <http://webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers/PSWpaper%202005-04%20baetens-bursens.pdf>
- Bartolini, S. (2005) *Restructuring Europe: Centre formation, system building and political structuring between the national state and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- BBC news, 'EU constitution British Red Lines', 25 November 2003, verkrijgbaar op: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3235898.stm
- Beck, U. (2004) 'Cosmopolitical realism: On the distinction between cosmopolitanism in philosophy and the social sciences', *Global Networks*, 4(2): 131-156.
- Beetham, D. en Ch. Lord (1998) *Legitimacy and the EU*, London: Longman.
- Benz, M. en A. Stutzer (2004) 'Are voters better involved when they have a larger say in politics? -Evidence for the European Union and Switzerland', *Public Choice*, 119(1-2): 31-59.
- Berg, E. van den en T. Brandsen (2007) *The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels?*, WRR webpublicatie nr. 22.
- Berry, J.M. (1989) *The Interest Group Society*, 2nd edition, Glenview Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Besselink, L.F.M., H.R.B.M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts en S. Prechal (2002) *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen: Europa Law publishing.
- Beyers, J. (2002) 'Gaining and Seeking Access: The European Adaptation of Domestic Interest Associations', *European Journal of Political Research*, 41: 585-612.
- Bovens, M. (2006a) 'Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework', *European Governance Papers*, No. C-06-01, verkrijgbaar op: <http://www.connex-network.org/eurogov>
- Bovens, M.A.P. (2006b) 'De diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie', *Beleid en Maatschappij*, 33(4): 205-218.

- Brenninkmeijer, A. en P. Nikiforos Diamandouros (eds.) (2005) *The Role of ombudsmen and similar bodies in the application of EU law: 5th seminar of the national ombudsmen of EU member states and candidate countries*, 11-13 September 2005, The Hague.
- Brink, A. van den (2004) *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Deventer: Kluwer.
- Broeders, D., F. Huysmans en I. Verhoeven (2006) 'Setting the scene: Ontwikkelingen in het medialandschap', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 34(2): 116-132.
- Burger, A. en P. Dekker (2001) 'Inleiding', blz. 3-13 in: A. Burger en P. Dekker (red.) *Noch markt noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Buttom, M. en K. Mattson (1999) 'Deliberative democracy in practice: Challenges and prospects for civic deliberation', *Polity*, 31(4): 609-637.
- Caporaso, J.A. (1996) 'The European Union and forms of state: Westphalian, regulatory or post-modern?', *Journal of Common Market Studies*, 34.
- Conseil d'Etat (2007) *Rapport Public 2007 : L'administration française et l'Union européenne. Quelles influences ? Quelles stratégies ?*, études & documents no. 58, Mars 2007, La documentation Française.
- CPB en SCP (2007) *Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie*, Europese Verkenning 5, Den Haag.
- Crum, B. (2004) 'EU-Grondwet en doeltreffend beleid – zijn governance en government verenigbaar?', *Internationale Spectator*, 38(9): 424-429.
- Crum, B. (2007a) 'Party stances in the referendum on the EU Constitution: Causes and consequences of competition and collusion', *European Union Politics*, 8(1): 61-82.
- Crum, B. (2007b) *The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference*, WRR webpublicatie nr. 25.
- Daalder, H. (1966) 'The Netherlands: Opposition in a segmented society', blz. 188-236 in: Dahl, R.A. (ed.) *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. (1956) *A preface to democratic theory: How does popular sovereignty function in America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R.A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, London: Yale University Press.
- Dahlgren, P. (2003) 'Reconfiguring civic culture in the new media milieu', blz. 151-171 in: Corner, J. en D. Pels (2003) *Media and the restyling of politics*, London: Sage Publications.
- Dekker, P. en C. Wennekers (2005) 'Publieke opinies over Europa- tussen abstracte steun en concrete ergernissen', *Internationale Spectator*, 59(12): 627-630.
- Dekker, P. en T. Brandsen (2007) *Civil society, citizenship and civic participation in the Netherlands*, Roskilde: Cinefago Network of Excellence.
- Deth, J.W. van en J.J.A. Thomassen (1993) 'Protestantisme en progressiviteit', blz. 118-134 in: Bressers, J. Th. A., J.J.A. Thomassen en F.A. van Vught (red.) *Politologie en het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Donk, W. van de (2001) *De Gedragen Gemeenschap*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Donk, W. van de, B. Loader, P.G. Nixon en D. Rucht (eds.) (2004) *Cyberprotest: new media, citizens and social movements*, London en New York: Routledge.
- Easton, D. (1965) *A systems analysis of political life*, New York: Wiley.

- Ederveen, S., G. Gelauff en J. Pelkmans (2006) 'Assessing subsidiarity', CPB Document no. 133, Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Elzinga, D.J. (2005) 'Het referenduminstrument', blz. 87-104 in Aarts, K. en H. van der Kolk (red.) *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese grondwet en Europa*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (2004) 'Democratische vernieuwing. Luxe of noodzaak?', blz. 17-37 in: Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engelen, E.R. (2007) 'How to Solve the Riddle of Belated Euro Contestation in the Netherlands?', WRR webpublicatie nr. 26.
- Europese Commissie (2004) *Report on the public consultation on the Green Paper on Services of general interests*, Commission Staff Working Paper, SEC 326, 15.03.2004, verkrijgbaar op: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf
- Europese Commissie (2005) *Flash Eurobarometer 172*, verkrijgbaar op: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl172_en.pdf
- Europese Commissie (2006a) *Witboek Inzake een Europees Communicatiebeleid*, verkrijgbaar op op: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=193849
- Europese Commissie (2006b) *Standaard Eurobarometer 65*, verkrijgbaar op: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.pdf
- Fairbrass, J. en A. Jordan (2001) 'Protecting biodiversity in the European Union: national barriers and European opportunities', *Journal of European Public Policy*, 8(4): 499-518.
- Falkner, G. (1999) 'Interest Groups in a Multi-level Polity: the Impact of European Integration on National Systems', *EUI-RSCAS Working Paper no. 34*, verkrijgbaar op: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_34.pdf
- Fisher, E. (2004) 'The European Union in the age of accountability', *Oxford Journal of Legal Studies*, 24(1): 495-515.
- Franklin, M. (2002) 'Learning from the Danish case: A comment on Palle Svensson's Critique of the Franklin Thesis', *European Journal of Political Research* 41(6): 751-757.
- Friss, L. en A. Murphy (2000), 'And never the twain shall meet? The EU's quest for legitimacy and enlargement', blz. 226-249 in: Williams, M.C. en M. Kelstrup (eds.) *Power, Security and Community. International Relations Theory and Politics of European Enlargement*, London: Routledge.
- Galtung, J. en M.H. Ruge (1965) 'The structure of foreign news. The presentation of the Congo, Cuba and Cyprus crises in four Norwegian newspapers', *Journal of Peace Research*, 2: 64-91.
- Gemengde Commissie Sturing EU aangelegenheden (2005) – Eindrapport, in: *Interdepartementaal Programma Andere Overheid – Rijksbrede Takenanalyse*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Greenwood, J. (1997) *Representing Interests in the European Union*, London: MacMillan.
- Grinsven, P. van, M. van Keulen en J. Q. Th. Rood (2006) *Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, Den Haag.

- Groeneveld K. (2006) *Burgerparticipatie en Europa: Regeringsinitiatieven aan de theorie getoetst*, scriptie Universiteit van Utrecht.
- Gunsteren, H. van (2005) 'De geboorte van de Europese burgers', *Vrij Nederland*, 19 juni 2005.
- Gurevitch, M. en J.G. Blumler (1990) 'Comparative research: The extending frontier', blz. 305-325 in: Swanson, D. en D. Nimmo (eds.) *New directions in political communication*, Newbury Park, CA: Sage.
- Habermas, J. (1990) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Halman L., R. Luijkx en M. van Zundert (2005) *Atlas of European Values*, Uitgeverij Brill.
- Hancher L. en T. van den Brink (2007) 'Europe in law, law in Europe', WRR web-publicatie nr. 16.
- Hancher, L. en T. Boersma (2007) *Connection, Consumer, Citizen: Liberalising the European Union gas market*, WRR webpublicatie nr. 27.
- Heijer, M. den (2007) *Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification*, WRR webpublicatie nr. 28.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hix, S. (2005) *The political system of the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. (2006) 'Why the EU needs (Left-Right) politics? Policy reform and accountability are impossible without it', blz. 1-28 in: Hix, S. en S. Bartolini (2006) 'Politics: The right or the wrong sort of medicine for the EU?', *Notre Europe*, Policy Paper no. 19, verkrijgbaar op op: <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/Hix,%20Bartolini%202006.pdf>
- Hollander, S. (2007) *The Accession of Turkey to the European Union: the Political Decision-Making Process on Turkey in The Netherlands*, WRR webpublicatie nr. 29.
- Hooghe, L. en G. Marks (2005a) 'The neofunctionalists were (almost) right: politicization and European integration', blz. 205-222 in: Crouch, C. en W. Streeck (eds.) (2006) *The diversity of democracy: A tribute to Philippe C. Schmitter*, Edgar Elgar.
- Hooghe, L. en G. Marks (2005b) 'European's Blues- Theoretical Soul-Searching After the Rejection of a European Constitution', *Political Science and Politics*, November 2005.
- Jong, H.M. de (1991) 'Democratie en rechtsstaat', blz. 34-51 in: Thomassen, J.J.A. (red.) *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Kendall, J. en M. Knapp (1995) 'A loose and baggy monster. Boundaries, definitions and typologies', blz. 66-95, in: J.D. Schmidt, C. Rochester en R. Hedley (eds.) *An introduction to the voluntary sector*. London etc.: Routledge.
- Kersbergen, K. van en B.J. Verbeek (1994) 'The politics of subsidiarity in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 32: 215-236.
- Kersbergen, K. van en B.J. Verbeek (2004) 'Subsidiarity as a principle of governance in the European Union', *Comparative European politics*, 2: 142-162.
- Keulen, M. van (2006) *Going Europe or Going Dutch; How the Dutch government shapes European Union Policy*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Keulen, M. van (2007) *The Habitats Directive: A case of contested Europeanization*, WRR webpublicatie nr. 30.

- Kiiver, P. (2007) *Europe in parliament: Towards targeted politicization*, WRR webpublicatie nr. 23.
- Kleinnijenhuis, J., J.D. Oegema en J.A. de Ridder (1995) *De democratie op drift*, Amsterdam: VU-Uitgeverij.
- Kleinnijenhuis, J. (2003) 'Het publiek volgt media die politiek volgen', blz. 151-212 in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Kleinnijenhuis, J., J. Takens en W.H. van Atteveldt (2005) 'Toen Europa de dagbladen ging vullen', blz. 123-144 in: Aarts, K. en H. van der Kolk (red.) *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Knight, K. en J. Johnson (1994) 'Aggregation and deliberation: On the possibility of democratic legitimacy', *Political Theory*, 22(2): 277-296.
- Kortmann, C.A.J.M. (2007) Weer een referendum? *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, vol.168, afl. 2, 61-66.
- Lijphart, A. (1974) 'The Netherlands: Continuity and change in voting behaviour', blz. 227-268 in: Rose, R. (ed.) *Electoral Behaviour: A Comparative Handbook*, New York: The Free Press.
- Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press.
- Lindberg, L.N., en S.A. Scheingold (red.) (1970) *Europe's would-be polity: Patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Majone, G. (1998) 'Europe's "Democratic Deficit": The Question of standards', *European Law Journal*, 4(1): 5-28.
- Mair, P. (2006) 'Political parties and party systems', chapter 12 in: Graziano, P. en M. Vink (eds.) *Europeanization: New research agenda's*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mak, J. (2001) *Selling Europe. Communicating Symbols or Symbolic Communication?*, Florence: Ph.D.-thesis EUI.
- Margolis, M. en D. Resnick (2000) *Politics as usual: the cyberspace 'revolution'*, London: Sage publications.
- Marks, G., L. Hooghe en K. Blank (1996) 'European integration from the 1980s: State-centric versus Multi-level governance', *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 341-378.
- Mazey, S. en J. Richardson (1993) *Lobbying in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- McQuail, D. (2002) *McQuail's reader in mass communication theory*, London: Sage publications.
- Méndez de Vigo, I. (2002) 'Towards the establishment of a common European diplomacy', *Working Document of Working Group VII of the European Convention*, CONV 286/2002.
- Meyer, C.O. (1999) 'Political legitimacy and the invisibility of politics: Exploring the European Union's Communication Deficit', *Journal of Common Market Studies*, 37(4): 617-639.
- Middelaar, L.J. van (2004) 'Verblind door de zonnekoning; Nederland en de democratische representatie in Europa', in: Steur, B.F., H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuizen (red.) *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag: ROB.

- Ministerie van Algemene Zaken (2007) *Memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Algemene Zaken*, verkrijgbaar op: http://www.minaz.nl/ministerie/begroting/pdfs/az_memorie2007.pdf
- Minister-president (2006) *Adviesaanvraag aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Inbedding Europa*.
- Nationale Conventie (2006) *Hart voor de publieke zaak*, Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw, september 2006, verkrijgbaar op: <http://www.nationaleconventie.nl/contents/pages/81713/binnenwerkbzknationalconventie.pdf>
- National Forum on Europe (NFOE) (2002) *Official launch of the national Forum on Europe*, Reporting of Proceedings 18 October 2001, nr. 1, Dublin: Government Publications Office.
- Norris, P. (2000) *A virtuous circle: political communication in postindustrial societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NRC Handelsblad, 'Britten dreigen met Veto grondwet', 25 november 2003, verkrijgbaar op: <http://archieff.nrc.nl/?modus=1&text=britten+dreigen+met+veto&hit=1&set=1>
- Obradovic, D. en J.M. Alonso Vizcaino (2006) 'Good governance requirements concerning the participation of interest groups in EU consultations', *Common Market Law Review*, 43: 1049-1085.
- O'Brennan, J. (2004) 'Ireland's National forum on Europe: Elite deliberation meets popular participation', *European Integration*, 26(2): 171-189.
- Page, B.I. en R.Y. Shapiro (1992) *The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*, Chicago: University of Chicago Press.
- Pelkmans, J. (2005) 'Subsidiarity between law and economics', Research paper in law, European legal studies, *College of Europe*, verkrijgbaar op: http://www.coleurop.org/file/content/studyprogrammes/law/studyprog/pdf/ResearchPaper_1_2005_Pelkmans.pdf
- Pelkmans, J. en S. van Kessel (2007) *Encapsulating services in the "polder": Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics*, WRR webpublicatie nr. 31.
- Pellikaan, H., H. Vollaard en S. Otjes (2007) *Europe in the Netherlands: political parties*, WRR webpublicatie nr. 24.
- Pels, D. (2007) *Faces of Europe. Searching for leadership in a new political style*, WRR webpublicatie nr.17.
- PSE- fractie (2006) *Een nieuwe impuls voor de publieke diensten in Europa. Rechtszekerheid, lokale autonomie en garanties voor de burger*.
- Peter, J., H.A. Semetko en C.H. de Vreese (2003) 'EU politics on television news: A cross-national comparative study', *European Union Politics*, 4(3): 305-327.
- Petter, J.I. en R.T. Griffiths (2005) 'Gekke Henkie in Europa? Financiële Eurosceptis in Nederland', blz. 45-70 in: Vollaard, H. en B. Boer (red.) (2005) *Eurosceptis in Nederland*, Utrecht: Lemma.
- Polsby, N. (1963) *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press.
- Prast, H. (2007) 'The psychology and economics of attitudes in the Netherlands', WRR webpublicatie nr. 18.
- Preambule bij het geconsolideerde Verdrag betreffende de Europese Unie (2002) Publicatietblad van de Europese Gemeenschappen C 325/9, 24.12.2002.

- Prenger, M. en F. van Vree (2004) *Schuivende grenzen: de vrijheid van de journalist in een veranderd medialandschap*, Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Journalisten.
- Putnam, R.D. (1993) 'The prosperous community: social capital and public life', *American Prospect*, 4(13): 35-42.
- Raad van State (2005) *Adviesaanvraag over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*, advies nummer W04.05.0338/I, september 2005, Kamerstukken II 2005/06 29993, nr. 22, Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2003) *Politiek en media: Pleidooi voor een lat-relatie*, augustus 2003, Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) *Nationale co-ordinatie van Europees beleid: een politiek en pro-actief proces*, december 2004, Den Haag.
- Reif, K. en H. Schmitt (1980) 'Nine second-order elections', *European Journal of Political Research*, 8: 3-44.
- Renselaar, C. van (2007) 'Wat bindt Nederlanders aan Europa?', *Internationale Spectator*, 61(3): 150-155.
- Risse, T. en M. van de Steeg (2003) 'An emerging European public sphere? Empirical evidence and theoretical clarifications', paper presented for the conference on the 'Europeanisation of public spheres, political mobilisation, public communication and the European Union', *Science Centre Berlin*, June 20-22, 2003.
- Rood, J.Q.Th., M. van Keulen, S. Nollen en G.A.T.M. Arts (2005) *Nederland en de totstandkoming van Europese milieurielijnen*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.
- Sanders, L.M. (1997) 'Against deliberation', *Political Theory*, 25(3): 347-376.
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe. Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V.A. (1997) 'European Integration and Democracy: the Differences among Member States', *Journal of European Public Policy*, 4(1): 128-145.
- Schmidt, V.A. (2003) 'The Europeanization of Governance in Larger European Democracies', paper prepared for presentation at the biannual conference of the European Union Studies Association (EUSA), Nashville, TN, March 26-29, verkrijgbaar op: <http://aei.pitt.edu/2916/>
- Schmidt, V.A. (2004) 'The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State', *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 975-997.
- Schmidt, V.A. (2006) *Democracy in Europe: the EU and national politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Severin, W.J. en J.W. Tankard (2000) *Communication theories: origins, methods and uses in the mass media*, 5th edition, New York: Allyn & Bacon.
- Sie Dhian Ho, M. (2004) 'Democratisering van de EU: permanente evenwichtskunst', blz. 151-172 in: Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Smismans, S. (2006) 'Civil Society and European Governance: from concepts to research agenda', blz. 3-19 in: S. Smismans (dir.) *Civil Society and European Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Sociaal-Economische Raad (2005) *The Directive on services in the internal market*, Advisory report no. 2005/07, Den Haag: SER.

- Stokkom, B. van (2003) 'Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in inter-actieve beleidsvorming', *Beleid en Maatschappij*, 30(3): 153-165.
- Surowiecki, J. (2004) *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies and nations*, New York: Random House Inc.
- Svensson, P. (2002) 'Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis', *European Journal of Political Research* 41(6): 733-750.
- Tang, C.F.M. van der en C.M. Zoethout (2006) 'Maak van de Grondwet een Constitutie', *Nederlandsch Juristenblad*, 81(18): 1003-1004.
- Tatenhoven, J. van (2003) 'Multi level governance and the "institutional void": the interplay between front stage and backstage politics', *paper to be presented at Workshop 21 of the ECPR Joint Sessions of Workshops: 'Assessing Emergent forms of Governance: European public policies beyond the institutional void'*, University of Edinburgh, 28 March 2003.
- Thomassen, J.J.A. (2005) *The European voter: A comparative study of modern democracies*, New York: Oxford University Press.
- Thomassen, J. (2007) *Citizens and the legitimacy of the European Union*, WRR web-publicatie nr. 19.
- Tiemeijer, W.L. (2006) *Het geheim van de burger: over staat en opinieonderzoek*, Amsterdam: Uitgeverij Aksant.
- Tsoukalis, L. (2005) *What kind of Europe?*, Oxford: Oxford University Press.
- Truman, D.B. (1951) *The governmental process: Political interests and public opinion*, New York: Knopf.
- Tweede Kamer (2005-2006) *Nederland in Europa – Europa in Nederland, kabinetsreactie op het Europa-advies van de Raad van State*, Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29993, nr. 27.
- Tweede Kamer (2006-2007) *Kamerbriefinzake EU-verdragswijziging*, Brief van de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Kamerstukken II, vergaderjaar 2007, 21 501-20, nr. 344.
- Veen, E.-B. van (2007) *Zorgen over de grens*, WRR webpublicatie nr. 32.
- Voerman, G. (2005) 'De Nederlandse politieke partijen en de Europese integratie', blz. 44-63 in: Aarts, K. en H. van der Kolk (red.) *Nederlanders en Europa: het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Vollaard, H. en B. Boer (red.) (2005) *Eurosceptis in Nederland*, Utrecht: Lemma.
- Vreese, C.H. de (2001) '“Europe” in the news: A cross-national comparative study of the news coverage of key EU events', *European Union Politics*, 2(3): 283-307.
- Vreese, C.H. de (2003) *Framing Europe: Television news and European integration*, Amsterdam: Uitgeverij Aksant.
- Vreese, C.H. de (2007) *No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe*, WRR webpublicatie nr. 20.
- Wallace, H.S. (2006) 'Introduction', in: H.S. Wallace, W.J.L. Wallace en M.A. Pollack (2005) *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Weber, M. (1976) *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziology*, 5th edition, red.: J. Winckelmann, Tübingen: Mohr.

- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005) *Investeren in de samenleving: Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995) *Stabiliteit en veiligheid in Europa: het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*, Rapporten aan de regering nr. 48, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Naar een Europabrede Unie*, Rapporten aan de regering nr. 59, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering nr. 63, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Rapporten aan de regering nr. 65, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*, Rapporten aan de regering nr. 71, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme*, Rapporten aan de regering nr. 74, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) Nog te verschijnen rapport in het kader van het project *Identiteiten gezocht?*, september 2007, onderdeel werkprogramma 2005-2007.
- Wincott, D. (2002) 'National states, European Union and changing dynamics in the quest for legitimacy', blz. 487-496 in: Arnull, A. en D. Wincott, *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Young, I.M. (1996) 'Communication and the other: Beyond deliberatieve democracy', blz. 120-136 in: S. Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press.
- Zaller, J. (1992) *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge: Cambridge University Press.

BIJLAGE



Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken

Postadres
Postbus 20001
2500 EA Den Haag
Bezoekadres
Binnenhof 19, Den Haag
Contactpersoon
Drs. J.T. Versteeg
E-mail
j.versteeg@minaz.nl
Telefoon
+31 (0) 70 356 4355
Fax
+31 (0) 70 363 3214

Datum	Kenmerk	Onderwerp
22 februari 2006	06M482026	Adviesaanvraag inbedding Europa

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
In: 24 FEB 2006
Nr.: 85519,6
Dossier:

Aan de Voorzitter van de Wetenschappelijke Raad
het Regeringsbeleid
Prof. Dr. W.B.H.J. van de Donk
Postbus 2004
2500 EA Den Haag

157

Zeer geachte Voorzitter,

De negatieve uitslag van het referendum inzake het Grondwettelijk Verdrag roept vragen op over het democratisch mandaat voor, alsmede de maatschappelijke verankering van het Nederlandse Europeabeleid. Voor een nieuw, versterkt democratisch mandaat moet het Europeabeleid beter zijn ingebed in nationale politiek en samenleving.

Bij brief van 7 november 2005 (bijgevoegd) heeft de regering de Tweede Kamer ingelicht over een aantal maatregelen die worden genomen om gedurende de Europese bezinningsperiode de ontwikkelingen op het Europese terrein beter te integreren in het nationale politieke proces.

Reeds is een begin gemaakt met het in de praktijk brengen van de inhoudelijke elementen van de nader ontwikkelde Europa-visie van de regering zoals weergegeven in de Staat van de Unie 2006 (30303, nr 1), getuige de Nederlandse inbreng bij de voorbereiding van en tijdens de informele Europese top van 27 oktober jl. in Hampton Court (DIE-715/05 d.d. 1 november jl.) alsook de organisatie samen met het Brits Voorzitterschap van de conferentie 'Sharing Power in Europe – striking the right balance between the EU and Member State action' d.d. 17 november jl.

Daarnaast zal gedurende de Europese bezinningsperiode een inventarisatie worden gemaakt van de wensen van de burger ten aanzien van de toekomst van Europa en zal een structureel andere, interactieve Europacommunicatie worden vormgegeven die ook na juni 2006 doorloopt (30303, nr 18).

In aansluiting daarop heeft het kabinet behoefte aan meer zicht op mogelijkheden voor een structureel betere inbedding van de Europese besluitvorming in het Nederlands politieke proces. Derhalve zou ik het, gehoord de ministerraad, op prijs stellen indien uw raad vóór 1 november 2006 een rapport aan de regering uitbracht over de navolgende vragen.

Allereerst gaat het om de vraag of en hoe – door middel van betere inbedding van de Europese besluitvorming in het Nederlands politieke proces - het politieker maken van Europese vraagstukken kan bijdragen aan het overbruggen van de gebleken kloof tussen burgers en Europa. Hierbij zou dit proces van politisering vanuit meerdere perspectieven belicht moeten worden, zoals zijn relatie tot het versterken van het draagvlak, de invloed en gevolgen voor de representatie en legitimatie van het Europees Parlement, en zijn concrete modaliteiten in de relatie tussen regering, parlement en kiezer. Het kabinet zou het op prijs stellen indien uw raad bij de advisering over hogergenoemde vraag inzichten uit en ervaringen in andere EU-lidstaten zou betrekken, uiteraard zonder de eigen constitutionele kaders uit het oog te verliezen.

Ten tweede gaat het om de vraag hoe de maatschappelijke verankering van Europa kan worden bevorderd. Belangrijke deelvragen betreffen de structurele en culturele variabelen (en constanten) die relevant zijn voor deze verankering en de mate van beïnvloeding van deze variabelen. In deze context vraagt het kabinet de raad te bezien in welke mate en op welke wijze verschillende actoren in Nederland hun Europese rol kunnen versterken en hoe zij de maatschappelijke betrokkenheid bij Europa kunnen vergroten. Naast het maatschappelijk middenveld betreft dit de media, het bedrijfsleven en andere relevante actoren als de onderwijsinstellingen.

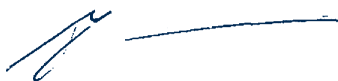
Voor de goede orde zij vermeld dat u bij de opstelling van het advies eveneens relevante inzichten uit eerdere rapporten en onderzoeken kunt betrekken. Daarbij moet worden aangetekend dat het kabinet geen aanleiding ziet in uw advies nogmaals in te gaan op de wijze waarop de Nederlandse inbreng in het Europese beleidsproces is georganiseerd en wordt gecoördineerd, gelet op het feit dat dit aspect in bedoelde eerdere rapporten reeds uitgebreid aan de orde is gekomen.

Tenslotte is het zinvol te vermelden dat op dit moment het nadere kabinetsstandpunt over het advies van de Raad van State¹ in voorbereiding is, dat naar verwachting in maart met de Kamer zal worden besproken. Ik wijs u er verder op dat het kabinet voornemens is in de aanloop tot de Europese Raad van juni 2006 de Nederlandse inbreng bij die Europese Raad met betrekking tot de Europese bezinningsperiode nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,

De Staatssecretaris voor
Europese Zaken,



Mr. dr. J.P. Balkenende



Mr. drs. A. Nicolai

¹ Advies over "de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding" d.d. 15 september 2005. No. W04.05.0338/1

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)

- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
- 76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
- 77 Investeren in werkzekerheid (2007)

Rapporten aan de Regering nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar.

Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering nrs 68 t/m 77 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat
- 12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
- 13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
- 14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
- 15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid

Alle *Verkenningen* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIONS

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- WP 1 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 2 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 3 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 4 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 5 Een schets van het Europese mediabeleid
- WP 6 De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 7 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 8 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 9 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
- WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
- WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
- WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
- WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making
- WP 16 Europe in law, law in Europe
- WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
- WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
- WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
- WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
- WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the EU and its citizens
- WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
- WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
- WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
- WP 25 The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
- WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
- WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
- WP 28 Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
- WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
- WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
- WP 31 Encapsulating services in the 'polder': Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
- WP 32 Zorgen over de grens