

*De lange weg naar Brussel*



# De lange weg naar Brussel

De Europese betrokkenheid van Nederlandse  
maatschappelijke organisaties en hun leden

Esther van den Berg



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, november 2006

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2006

Werkdocument 130

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Omslagillustratie: Peter Heesakkers, Maarheeze

ISBN 10 90-377-0264-3

ISBN 13 978-90-377-0264-4

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 kb Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 vx Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: [www.scp.nl](http://www.scp.nl)

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

# Inhoud

Voorwoord	7	
1	Maatschappelijke organisaties tussen burgers en Brussel	9
1.1	Democratische verdiensten van maatschappelijke organisaties	10
1.2	De Nederlandse burger en de Europese Unie	12
1.3	Maatschappelijke organisaties in een veranderende wereld	13
1.4	Maatschappelijke organisaties als intermediair tussen burgers en de Europese Unie?	18
1.4.1	Deelvraag 1 Europese belangenbehartiging	21
1.4.2	Deelvraag 2 Het betrekken van de achterban bij Europese zaken	23
1.5	Selectie maatschappelijke organisaties	24
1.5.1	Bevindingen uit eerder onderzoek	25
1.5.2	Institutionele inbedding	27
1.5.3	Internationale gerichtheid	27
1.6	Bronnen en beperkingen van het onderzoek	29
1.7	Een gevalstudie: totstandkoming van en referendum over de Europese Grondwet	31
1.8	De opzet van de publicatie	32
	Noten	33
2	<i>Belangenbehartiging en de Europese integratie</i>	35
2.1	Europa in de organisatie	35
2.2	Europese verbanden	40
2.2.1	Europese verbanden van politieke partijen	40
2.2.2	Europese verbanden van niet-politieke organisaties	43
2.3	Toegang tot het Europese beleidsproces	47
2.3.1	Toegang en politieke partijen	48
2.3.2	Toegang en niet-politieke organisaties	50
2.4	Conclusie	55
	Noten	58
3	<i>De achterban en Europese zaken</i>	60
3.1	Informereren	64
3.2	Uitdragen van standpunten over de Europese integratie	66
3.3	Participatie	69
3.3.1	Bijeenkomsten, campagnes en cursussen	69
3.3.2	Interne democratie	71
3.3.3	Contacten met geestverwanten over de grens	73
3.4	Samenvatting	75
	Noten	76

4	De Europese Grondwet	77
4.1	Van Conventie tot grondwettelijk verdrag	77
4.1.1	Evaluatie van de Conventie	79
4.2	De Conventie en het grondwettelijk verdrag in Nederland	81
4.2.1	De Conventie	81
4.2.2	Het referendum	87
4.3	Conclusie	94
	Noten	97
5	<i>Het middenveld: verbinding tussen de burger en Brussel?</i>	99
5.1	Samenvatting van het onderzoek	100
5.2	Het middenveld en het brede publiek	105
	Noot	113
	Bijlage A <i>Geraadpleegde personen</i>	114
	Literatuur	115
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	123

## Voorwoord

Europese leiders maken zich zorgen over het gebrek aan vertrouwen en interesse van burgers in de Europese Unie. Sinds het referendum over de Europese Grondwet wordt die zorg ook in Nederland breed uitgesproken. In discussies over het dichten van de kloof tussen burgers en Europa krijgen ook maatschappelijke organisaties een rol toebedeeld. Als intermediairs worden juist zij in staat geacht informatie en opvattingen uit te wisselen tussen regeringen en burgers. De vraag is dus of maatschappelijke organisaties een bijdrage zouden kunnen leveren aan het keren van het tij in de betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie.

Dit rapport belicht de Europese gerichtheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties. Aan de hand van publicaties en vraaggesprekken met vertegenwoordigers van een beperkt aantal grote maatschappelijke organisaties is nagegaan in hoeverre de interne organisatie is afgestemd op bemoeienis met Europa, in hoeverre zij zich in hun werk richten op instellingen van de Europese Unie en in hoeverre zij zich hebben aangesloten bij Europese netwerken. Daarnaast is onderzocht wat de achterban meekrijgt van de Europese gerichtheid van maatschappelijke organisaties. Ten slotte geeft deze studie ook antwoord op de vraag of Nederlanders, via hun lidmaatschap van bijvoorbeeld de vakbond of van de Consumentenbond, meer betrokken kunnen raken bij Europa.

Deze publicatie past in de lijn van eerder SCP-onderzoek naar het maatschappelijk middenveld en organisaties van de civil society. Behalve kwantitatieve ontwikkelingen, zoals veranderingen in de aanhang van grote maatschappelijke organisaties, hebben we in de afgelopen jaren ook veranderingen in de structuur van de organisaties en in het profiel van de leden en sympathisanten in kaart gebracht.

Graag wil ik degenen bedanken die de auteur te woord hebben willen staan. Hun namen staan in de bijlage vermeld. Een aantal externe deskundigen was zo vriendelijk de concepthoofdstukken van commentaar te voorzien. Dank gaat daarvoor uit naar prof. dr. Rinus van Schendelen, de voormalig adjunct-directeur van de Europese Beweging Nederland, drs. Fred Bergman en drs. Edwin van Rooyen, promovendus aan de Universiteit Leiden. Van hun opmerkingen is dankbaar gebruik gemaakt.

Voor de oplettende lezer, inderdaad, de titel van dit boek is ontleend aan *De lange weg naar Moskou* van Ben Knapen.

Prof. dr. Paul Schnabel  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau





# 1 *Maatschappelijke organisaties tussen burgers en Brussel*

14 februari 2006. In Straatsburg vergadert het Europees Parlement over de dienstenrichtlijn (de Bolkesteinrichtlijn). In de wandelgangen leggen lobbyisten van de Europese vakbeweging de laatste hand aan het al langlopende offensief om het oorspronkelijke voorstel verworpen te krijgen. Buiten op straat demonstreren bijna 40.000 Europese werknemers, onder wie ruim 400 FNV-leden, in een poging de besluitvorming in het Parlement te beïnvloeden. Twee dagen later neemt het Europees Parlement een compromistekst aan waar de Europese vakbeweging zich in kan vinden. De FNV schrijft opgelucht op zijn website: 'Bolkesteinrichtlijn afgezwakt' (Blaauwbroek 2006).

Deze gebeurtenissen illustreren de intermediaire rol van maatschappelijke organisaties. Aan de ene kant zorgen zij er met hun lobby voor dat de wensen en belangen van burgers onder de aandacht komen van de overheid. Anderzijds raken burgers via hun lidmaatschap van maatschappelijke organisaties betrokken bij de politiek. Aangezien Nederland deel uitmaakt van het politieke systeem van de Europese Unie, is het de vraag of Nederlandse maatschappelijke organisaties deze intermediaire rollen vervullen tussen Nederlandse burgers en de Europese Unie. De vraag wordt van belang als men bedenkt dat Nederlanders zich over het algemeen maar weinig betrokken voelen bij Europese zaken en dat een betrokken bevolking, evenals betrokken maatschappelijke organisaties, in beschouwingen over de democratie wordt gezien als belangrijke voorwaarde voor de legitimiteit en stabiliteit van een politiek systeem.

Met de aandacht voor intermediaire rollen van het Nederlandse middenveld tussen burgers en de Europese Unie raakt deze studie aan een aantal onderzoeksgebieden. Allereerst wordt aansluiting gezocht bij de literatuur over de democratische merites van maatschappelijke organisaties (§ 1.1). Daarnaast heeft het onderwerp raakvlakken met het onderzoeksveld dat onder de noemer 'europeanisering' de effecten van de Europese integratie op nationale actoren bestudeert (§ 1.3). Inmiddels is ook flink wat literatuur verschenen over de belangenbehartiging van maatschappelijke organisaties op Europees niveau (zie bv. Van Schendelen 2002; Greenwood 1997; Greenwood en Aspinwall 1998; Mazey en Richardson 1993). Literatuur over de wijze waarop maatschappelijke organisaties hun achterban betrekken bij Europese aangelegenheden is echter schaarser (bv. Warleigh 2001 gaat daarover). Auteurs als Imig en Tarrow (2001) en Beyers (2004) besteden aandacht aan de mate waarin maatschappelijke organisaties zich voor de Europese belangenbehartiging toeleggen op interne (lobby)strategieën of publieke strategieën. Deze studie heeft niet de pretentie een bijdrage te leveren aan het verder brengen van de wetenschappelijke discussie

op al deze onderzoeksgebieden. Wel zal worden verwezen naar de bevindingen van de hiervoor genoemde auteurs, waar dat behulpzaam is bij het beantwoorden van de beperkte onderzoeksvragen.

### 1.1 Democratische verdiensten van maatschappelijke organisaties

Onder maatschappelijke organisaties worden verstaan: maatschappelijke verbanden die op vrijwillige basis zijn ontstaan en die gezien hun kernactiviteit functioneren tussen de privésfeer en het overheidsapparaat. De term ‘het maatschappelijk middenveld’ wordt vaak gebruikt voor de grote ruimte tussen het geprivatiseerde individu en de publieke overheid. In deze categorie passen grote en kleine maatschappelijke verbanden, zoals verenigingen, vakbonden, politieke partijen, maar ook bedrijven, kerken en scholen. De betekenis van het begrip ‘maatschappelijk middenveld’ is hier breder dan die van het begrip ‘civil society’. Onder civil society vallen maatschappelijke verbanden die noch tot de staat, de privésfeer of de economie behoren (Dekker 1994: 11 e.v.).

Een van de meest centrale noties in de literatuur over democratie is de gedachte dat maatschappelijke organisaties vanwege hun positie als intermediair tussen burgers en de overheid een ‘structurele bron van stabiliteit zijn’ en een ‘centrale uitdrukking van democratie’. Het bestaan van diverse, elkaar beconcurrerende belangen zorgt voor een democratisch evenwicht en heeft een gunstig effect op het politieke proces (Held 1987: 187-188). Er zijn ook commentatoren die nadelen zien in een grote rol van maatschappelijke organisaties en een voorkeur hebben voor instrumenten van directe democratie of instituties van de representatieve democratie (parlement e.d.).<sup>1</sup> Deze studie gaat uit van de veronderstelling dat de waarde van instituties van de representatieve democratie en ‘buiten-parlementaire’ maatschappelijke organisaties complementair zijn. Instellingen van de representatieve democratie en maatschappelijke organisaties vullen elkaar aan wat betreft hun bijdrage aan het democratische politieke systeem.

Bij het nader specificeren van in de literatuur genoemde gunstige effecten van maatschappelijke organisaties op de democratie, kan een onderscheid worden gemaakt tussen mogelijk democratische effecten op macroniveau (het niveau van de democratische instellingen en de openbare sfeer) en de potentiële effecten op microniveau (op het niveau van de individuele burger).

In de categorie van de ‘macro-effecten’ wordt de vertegenwoordigende rol van maatschappelijke organisaties genoemd. Maatschappelijke organisaties zorgen ervoor dat de belangen en visies van de leden worden vertegenwoordigd bij de overheid. Een voorwaarde is wel dat de organisaties communicatiekanalen hebben tussen de leden en de leiders die namens de leden spreken (Warren 2001: 82 e.v.). In hun vertegenwoordigende rol informeren maatschappelijke organisaties enerzijds hun achterban

over politieke kwesties en anderzijds informeren zij de overheid over de opvattingen van de achterban. Auteurs wijzen er in dit verband op dat maatschappelijke organisaties niet alleen een passief doorgeefluik zijn van de informatie maar dat zij de boodschappen ook vertalen voor gebruik in het politieke systeem. Je zou daarom kunnen spreken van een aggregatiefunctie (Elchardus et al. 2001: 17). Verder kunnen maatschappelijke organisaties een expressiefunctie vervullen. Via maatschappelijke organisaties worden de opvattingen en argumenten van de leden gesignaleerd en komen deze niet alleen bij de overheid terecht, maar ook in de openbaarheid. Zo kunnen maatschappelijke organisaties een bijdrage leveren aan publieke opinievorming (Warren 2001: 77-82). Ook kunnen waarden van goed democratisch bestuur in de hand worden gewerkt door de aanwezigheid van maatschappelijke organisaties in het politieke proces. Maatschappelijke organisaties zullen een voorkeur hebben voor goed bestuur, omdat dat hun de beste mogelijkheden biedt om beleid te beïnvloeden (Van Schendelen 2002: 295-296). En met hun potentie om verzet te mobiliseren zorgen maatschappelijke organisaties voor een prikkel voor de overheid om principes als transparantie, ontvankelijkheid en bereidheid tot dialoog gestand te doen (Warren 2001: 85). Ten slotte is er de potentiële capaciteit van maatschappelijke organisaties om de legitimiteit van de staat te ondersteunen (Warren 2001: 91). Als burgers via maatschappelijke organisaties toegang hebben tot de overheid en de mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen op het beleidsproces, kan dat de legitimiteit van de instituties en de uitkomst van het democratisch proces bevorderen, zelfs al krijgt men niet (helemaal) zijn zin.

In de categorie van de ‘micro-effecten’ worden democratische ontwikkelingseffecten genoemd bij individuele burgers. Burgers kunnen via hun lidmaatschap van maatschappelijke organisaties betrokken raken bij de politiek. Onder betrokkenheid wordt verstaan dat mensen kennis hebben over de politiek, bepaalde gevoelens hebben over de politiek (affectieve betrokkenheid) en participeren in de politiek (politiëk gedrag).<sup>2</sup> Betrokkenheid is niet hetzelfde als steun. Betrokkenheid is neutraal, maar kan leiden tot positieve of negatieve meningen over de politiek. Een zekere mate van betrokkenheid van burgers bij de politiek wordt gezien als een van de voorwaarden voor een stabiel democratisch systeem.<sup>3</sup> Via maatschappelijke organisaties worden mensen geïnformeerd over politieke onderwerpen en vergroten aldus hun kennis over de politiek. Daarnaast komen zij via hun lidmaatschap van maatschappelijke organisaties in aanraking met de idealen en waarden van de groep en kunnen daardoor gevoelens tegenover de politiek ontwikkelen. Ten slotte stelt het lidmaatschap van maatschappelijke organisaties burgers in staat ervaring op te doen met allerlei activiteiten, waardoor zij voor de politiek relevante vaardigheden kunnen ontwikkelen (Warren 2001: 70-77; Meireman 2001: 161; Huyse 2001: 142).

## 1.2 De Nederlandse burger en de Europese Unie<sup>4</sup>

Uit opinieonderzoek blijkt dat het kennisniveau (de cognitieve dimensie van betrokkenheid) van Nederlanders over de Europese Unie over het algemeen niet hoog is. In 2004 heeft minder dan de helft van de Nederlanders een gunstig oordeel over de eigen kennis over de Europese Unie en maar de helft van de mensen zegt te begrijpen hoe de Europese besluitvorming werkt (Wennekers 2005b: 138-140). Ook de objectief gemeten kennis van Nederlanders lijkt mager te zijn.<sup>5</sup> Verder blijkt uit bevolkings-enquêtes dat Nederlanders opvattingen hebben over de Europese Unie die weliswaar duiden op een zekere erkenning van de Europese Unie als politiek systeem, maar dat de overgrote meerderheid van de bevolking niet erg geïnteresseerd is in de Europese Unie<sup>6</sup> (de affectieve dimensie van betrokkenheid). Ten slotte is de formele politieke participatie in Europa (politiek gedrag) laag, afgaande op de opkomstcijfers bij Europese verkiezingen. De opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van juni 2004 was voor Europa als geheel een laagterecord. Hoewel de opkomst in Nederland met 39,1% hoger was dan in 1999 (29,9%), bleef ze ver achter bij de opkomst voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2003 (79,9%).<sup>7</sup> De opkomst bij het referendum van 2005 over de Europese Grondwet lag met 63,3% aanzienlijk hoger dan bij de Europese verkiezingen, maar nog altijd lager dan bij nationale parlementsverkiezingen.

Het beeld dat oprijst uit deze cijfers is dat van een matig betrokken bevolking. Nederlanders zijn matig geïnformeerd over de Europese Unie en de formele politieke participatie blijft op een laag niveau steken. Wel hebben Nederlanders opvattingen over de Europese Unie, maar gezien het feit dat mensen er weinig in geïnteresseerd zijn blijft het beeld van een matig betrokken bevolking overeind. Overigens nemen Nederlanders met hun matige betrokkenheid geen uitzonderlijke positie in binnen Europa. Veel Europeanen scoren een met Nederlanders vergelijkbaar kennisniveau, behalve enige uitschieters naar boven (Luxemburg) en naar beneden (Verenigd Koninkrijk). Daarnaast is het percentage mensen dat veel aandacht heeft voor Europees nieuws in alle Europese landen vrij laag. En ook het percentage mensen dat in 2004 ging stemmen voor de Europese verkiezingen was in andere landen zonder opkomstplicht niet heel veel hoger dan in Nederland (Wennekers 2005b: 138-142).

Een zekere mate van betrokkenheid van de bevolking wordt algemeen gezien als een van de voorwaarden voor een stabiele democratie. Een mogelijk gebrek aan betrokkenheid is niet alleen vanuit democratisch oogpunt ongewenst, maar kan ook risico's meebrengen. Meer geïnteresseerde en geïnformeerde burgers vormen meer coherente en stabiele meningen (Van Deth en Elff 2000: 2). Bij een weinig geïnteresseerd en geïnformeerd publiek kan onverschilligheid relatief gemakkelijk omslaan in een aversie tegen de Europese politiek. In geval van een weinig betrokken bevolking kan een gebrek aan draagvlak voor concrete Europese besluiten of een meer diffuse ontevredenheid over de Europese politiek, al dan niet gemobiliseerd door

Eurosceptische bewegingen, leiden tot delegitimatie van de Europese samenwerking of zelfs tot algehele politieke onvrede in de lidstaten (Sie Dhian Ho 2004: 160; Dekker et al. 2004: 206).

De affectieve dimensie van betrokkenheid heeft betrekking op gevoelens die mensen hebben over de politiek. Castenmiller (2001: 46) wijst erop dat dit aspect van betrokkenheid weinig veeleisend is. Zonder kennis of activiteit kunnen mensen gevoelens hebben over de Europese Unie. Affectieve betrokkenheid bij Europa wil niet zeggen dat burgers het eens moeten zijn met de Europese instellingen en de door de instellingen uitgezette koers van de Europese integratie moeten onderschrijven, maar wel dat burgers de Europese Unie erkennen als een relevante factor in politieke discussies over Europese vraagstukken en er gevoelens over hebben. De affectieve dimensie van betrokkenheid kan aan de hand van uiteenlopende indicatoren worden afgemeten: (on)tevredenheid over het algemene fenomeen van de Europese integratie, vertrouwen (of wantrouwen) in de Europese democratie, belangstelling voor Europese onderwerpen, etc. Een beperkte greep uit een grote verzameling beschikbaar enquêtemateriaal laat zien dat Nederlanders opvattingen hebben over de Europese Unie die duiden op een zekere erkenning van de Europese Unie als politiek systeem. Zo vindt een meerderheid van de Nederlanders dat onderwerpen variërend van het buitenlands beleid (ten aanzien van landen buiten de Europese Unie) tot milieubescherming of immigratiebeleid in Europees verband moeten worden geregeld (Dekker en Van der Meer 2004: 16). Een kleine meerderheid van de Nederlanders is tevreden over de Europese democratie. De tevredenheid over de Nederlandse democratie is groter (Dekker 2002: 11). Het gegeven dat de overgrote meerderheid van de bevolking niet erg geïnteresseerd lijkt te zijn in de Europese Unie, duidt op een beperking van de affectieve betrokkenheid.

Wanneer zorg bestaat over het functioneren van de democratie en het risico van algehele politieke onvrede, is het van belang inzicht te krijgen in de manier waarop de betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie kan groeien. Deze studie gaat in op de vraag of maatschappelijke organisaties een middel zijn om een grotere betrokkenheid van burgers bij Europa te bewerkstelligen. Daartoe wordt bekeken in hoeverre Nederlandse maatschappelijke organisaties een intermediaire rol vervullen tussen hun achterban en de Europese Unie. Bijvoorbeeld: in hoeverre behartigt de Consumentenbond de belangen van de Nederlandse consument op Europees niveau? En in hoeverre worden de individuele leden van de Consumentenbond betrokken bij Europese aangelegenheden? Het uiteindelijke doel is te komen tot inzichten over de potentiële rol van het middenveld om Nederlandse burgers meer betrokken te krijgen bij Europa.

### 1.3 *Maatschappelijke organisaties in een veranderende wereld*

Op wereldschaal is sprake van een groeiende wederzijdse afhankelijkheid op economisch, politiek, sociaal en cultureel gebied (Anheier et al. 2001: 7). Dat proces van globalisering is al lange tijd aan de gang. De technologische revolutie van de jaren

tachtig van de vorige eeuw en een aantal gerelateerde economische, culturele en politieke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een intensivering van de concrete wederzijdse afhankelijkheid en de beleving van de wereld als een 'global village' (Della Porta en Kriesi 1999: 3). Daarnaast is er het regionale proces van de Europese integratie, dat na de Tweede Wereldoorlog van de grond kwam. Na de start van samenwerking in het kader van de Raad van Europa,<sup>8</sup> de Benelux<sup>9</sup> en de West-Europese Unie<sup>10</sup> kreeg de Europese samenwerking haar beslag in wat we nu de Europese Unie noemen. In 1951 ging deze van start met de oprichting van de eerste Europese Gemeenschap: de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Het aantal lidstaten van de Europese gemeenschappen is in de loop van de volgende decennia uitgebreid, en ze zijn een meer intensieve samenwerking overeengekomen op steeds meer terreinen.

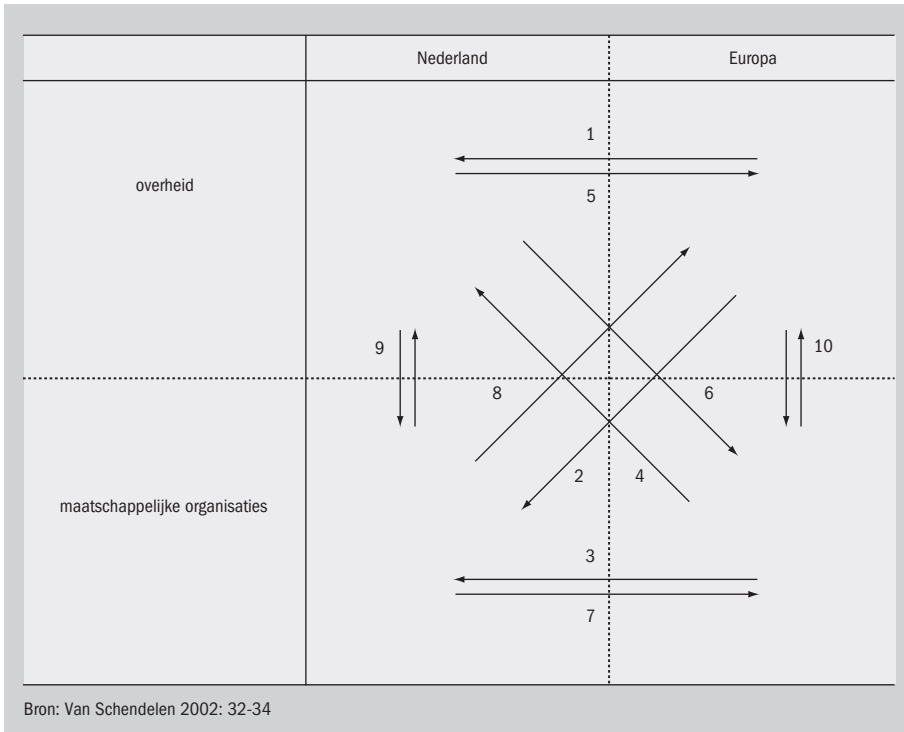
Gezien de interdependentie ligt het voor de hand dat veel maatschappelijke organisaties voor het bereiken van hun doelen niet meer toekunnen met het binnenlandse domein. Zij hebben te maken met het buitenland, en voor Nederlandse organisaties, gezien het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie, betreft dat nadrukkelijk ook de Europese Unie. Op welke manieren Nederlandse maatschappelijke organisaties verbonden kunnen zijn met Europa, valt na te gaan aan de hand van een verkenning van het concept europeanisering.

Tientallen jaren was politicologisch en bestuurlijk onderzoek naar de Europese integratie vooral gericht op de ontwikkeling van bestuur en beleid op Europees niveau en de inbreng van individuele lidstaten (bottom-up perspectief van de Europese integratie). Van meer recente datum is de aandacht voor de invloed van de Europese integratie op beleidsvorming, politieke en sociale processen in de lidstaten. In de literatuur wordt de term europeanisering vaak gebruikt voor dit top-downproces: de invloed van de Europese integratie op het reilen en zeilen in de lidstaten (zie bv. Green Cowles et al. 2001; Ladrech 1994; Knill en Lehmkuhl 2002). Maar er zijn ook auteurs die europeanisering zien als tweerichtingsverkeer. De Europese integratie beïnvloedt niet alleen de gang van zaken in nationale staten, maar nationale publieke en private actoren oefenen op hun beurt ook invloed uit op de Europese integratie (Börzel 2001, 2003; Van Schendelen 2002). Het voordeel van de laatste benadering van europeanisering is dat zij het best aansluit bij de politieke werkelijkheid van alledag: nationale actoren zijn niet alleen ontvangers van Europese invloeden, maar leveren met hun activiteiten en invloeds pogingen ook een bijdrage aan de Europese integratie.

Deze studie beoogt de intermediaire rollen van het middenveld in kaart te brengen. Daarvoor is het nuttig de relaties van Nederlandse maatschappelijke organisaties met Europa (en die met hun achterban – maar daarover later meer) in kaart te brengen. De zienswijze dat europeanisering een proces is dat twee richtingen kent is daarvoor het meest geschikt. In de politieke werkelijkheid lopen de invloeden van Europees niveau naar Nederland (aanpassing aan Europese ontwikkelingen) en

van Nederland naar Europa (Nederlandse invloeden op Europese ontwikkelingen). Uitgaande van de tweedeling publieke sector (overheid) versus private sector (maatschappelijke organisaties) kunnen – in navolging van Van Schendelen (2002: 32-34) – de volgende relaties worden verondersteld (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1  
Vectoren van europeanisering



Invloeden van Europees niveau naar Nederland (aanpassing aan Europese ontwikkelingen):

- 1 De vector van Europese publieke instellingen in de richting van de nationale overheid. Europese regelgeving moet door nationale overheden worden geïmplementeerd. Onder invloed van Europese regels en praktijken gaan nationale lidstaten ook over tot institutionele aanpassingen (Knill en Lehmkuhl 2002: 256). Zo is in Nederland een coördinatiestructuur ontwikkeld binnen het overheidsapparaat om de inzet van de verschillende ministeries in de Europese Unie te stroomlijnen.
- 2 De vector van de Europese publieke instellingen naar nationale private actoren. Ook Nederlandse maatschappelijke organisaties hebben te maken met Europese regelgeving die hun functioneren beïnvloedt, zoals die rond arbeidsomstandigheden.
- 3 De vector van Europese maatschappelijke organisaties naar Nederlandse maatschappelijke organisaties. Nederlandse maatschappelijke organisaties die zich

hebben aangesloten bij Europese koepelorganisaties of federaties onderwerpen zich aan de besluitvormingsstructuur van de Europese organisatie. Informatie en opvattingen die binnen Europese federaties rondgaan, beïnvloeden de Nederlandse aangesloten organisaties.

- 4 De vector van Europese maatschappelijke organisaties in de richting van de nationale overheid. Europese federaties doen niet zelden een beroep op nationale overheden ten behoeve van een bepaalde inzet in Europa. Zo is het bij het Brusselse kantoor van Amnesty International gebruik geworden om de lidstaat die het voorzitterschap van de Europese Unie bekleedt te benaderen met de wensen van de organisatie. Dat is ook in de aanloop naar het Nederlandse voorzitterschap (tweede helft 2004) gebeurd.

De invloedspogingen vanuit Nederland op het Europese niveau:

- 5 Allereerst probeert de Nederlandse overheid invloed uit te oefenen op de Europese overheid. Het meest aangewezen formele gremium daarvoor is de Raad van de Europese Unie waar Nederlandse ministers met hun Europese collega's overleggen en besluiten over Europese regelgeving.
- 6 De vector van de Nederlandse overheid naar Europese maatschappelijke organisaties. Volgens Van Schendelen (2002: 34) komen invloedspogingen van nationale overheden richting de Europese private sector niet vaak voor. Maar het is goed voorstelbaar dat bijvoorbeeld de Nederlandse regering invloed probeert uit te oefenen op standpunten van Europese partijfederaties, teneinde een voor de Nederlandse regering voordelig besluit op Europees niveau te bevorderen.
- 7 De vector van Nederlandse maatschappelijke organisaties naar Europese federaties. Nederlandse maatschappelijke organisaties doen pogingen de belangen van de nationale organisatie te behartigen binnen de Europese federatie. Zo probeert de Consumentenbond onderwerpen die voor de Nederlandse bond belangrijk zijn op de agenda te krijgen van de Europese Consumentenorganisatie BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) en probeert bijvoorbeeld de Partij van de Arbeid punten uit haar verkiezingsmanifest voor de Europese verkiezingen in het gezamenlijke programma van de Partij van Europese Sociaaldemocraten (PES) te krijgen.
- 8 Ten slotte zijn er invloedspogingen van nationale maatschappelijke organisaties op de Europese publieke sector. Nederlandse maatschappelijke organisaties doen rechtstreekse invloedspogingen bij de Europese instellingen. Bijvoorbeeld de werkgeversorganisatie VNO/NCW en ook de FNV zijn met een permanent kantoor aanwezig in Brussel. Zij hebben rechtstreekse contacten met onder anderen vertegenwoordigers van de Europese Commissie.

Twee mogelijke invloedrelaties zijn hiermee nog niet omschreven: 9) die tussen de Nederlandse overheid en Nederlandse maatschappelijke organisaties en 10) die tussen de Europese instellingen en Europese koepelorganisaties.<sup>11</sup> Nederlandse maatschappelijke organisaties benaderen de Nederlandse overheid en andersom als het



gaat om Europese onderwerpen. Zo plegen vakbonden en andere sociale organisaties overleg met Nederlandse ministeries rond de formulering van nationale actieplannen die in het kader van Europees beleid met betrekking tot sociale uitsluiting dienen te worden opgesteld. Ook tussen Europese instellingen en Europese federaties van maatschappelijke organisaties vinden veelvuldig contacten plaats. Europese federaties proberen voor hun zienswijze steun te krijgen binnen de Europese instellingen, en instellingen van de Europese Unie zoeken toenadering tot Europese federaties voor relevante informatie en visies en om samenwerkingsverbanden tussen maatschappelijke organisaties te bevorderen. Zo heeft de Europese Commissie een stimulerende rol gespeeld bij de vorming van het Europese ouderenplatform AGE Europe.

Met figuur 1.1 is zicht geboden op de plaats van Nederlandse maatschappelijke organisaties in een politieke omgeving begrensd door de Europese Unie. Mondiale relaties – die in werkelijkheid veelvuldig voorkomen – blijven buiten beschouwing. De figuur geeft een overzicht van de mogelijke externe verbindingen van Nederlandse maatschappelijke organisaties waar het gaat om Europese onderwerpen. Dit overzicht is behulpzaam bij het beschrijven van de intermediaire rollen van maatschappelijke organisaties tussen de individuele leden en de Europese Unie. Alle vectoren, behalve die tussen de Nederlandse en Europese overheid (1 en 5), worden in de studie belicht.

Maar alvorens daartoe wordt overgegaan, eerst nog enkele opmerkingen over de uitgangspositie van Nederlandse maatschappelijke organisaties voor een op Europa gerichte aanpak van de belangenbehartiging.

Allereerst heeft Nederland traditioneel een internationale oriëntatie. Voorhoeve (1985: 42-54) schrijft dat toe aan het feit dat Nederland een klein land is, gelegen aan zee en de monding van rivieren, en niet in het bezit is van belangrijke grondstoffen. Nederland is altijd afhankelijk geweest van internationale handel en heeft daarom belang bij een actieve deelname aan het internationale verkeer en het bevorderen en handhaven van het internationale recht. Deze beleidstraditie kan een internationale gerichtheid van maatschappelijke organisaties stimuleren en ondersteunen.

Deze gunstige uitgangspositie geldt ook ten aanzien van Europa. Nederland behoort tot de oprichters van de huidige Europese Unie. Het middenveld heeft dus in theorie een lange periode kunnen wennen aan die realiteit en ervaring kunnen opdoen in het kader van de Europese samenwerking.

Verder lijkt de binnenlandse politieke cultuur in Nederland gunstig te zijn voor een Europese oriëntatie van maatschappelijke organisaties. De politieke cultuur van overleggen en onderhandelen, zoals in het poldermodel, verleent maatschappelijke organisaties toegang tot besluitvormingsprocessen. Het feit dat het maatschappelijk middenveld in Nederland gewend is geraakt aan overleg met gezagsdragers en een zekere mate van professionalisering heeft doorgemaakt,<sup>12</sup> biedt perspectieven voor

het kunnen vervullen van belangenbehartiging op Europees niveau, waar het aankomt op het leveren van gedegen informatie en overleggen met de juiste personen op het juiste moment.

Ten slotte heeft het Nederlandse middenveld een gunstige uitgangspositie voor het betrekken van burgers bij Europa. Allereerst heeft Nederland net als de Scandinavische landen een brede civil society. Maatschappelijke organisaties hebben veel individuele leden van wie weliswaar maar een klein deel actief is als vrijwilliger (Dekker en Van den Broek 1998: 27-28). In 2003 was 54% van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder lid van een maatschappelijke organisatie. Wanneer kerklidmaatschap wordt meegerekend loopt dit percentage op tot 82% van de bevolking (De Hart 2005: 16-17). Daarnaast is Nederland, zoals veel andere Europese landen, een *movement society* geworden. Sinds het einde van de jaren zestig van de vorige eeuw zijn allerlei vormen van collectieve actie die vroeger nog als onacceptabel werden gezien door de bevolking, onderdeel geworden van het conventionele actierepertoire, en geaccepteerd door brede lagen van de bevolking (Imig en Tarrow 1999: 116). De omvangrijke aanhang van maatschappelijke organisaties biedt goede vooruitzichten voor het kunnen bereiken van burgers. Omdat veel burgers de activiteiten van maatschappelijke organisaties ook als een legitieme inmenging in het politieke systeem zien, zijn zij in theorie te mobiliseren voor actieve deelname aan activiteiten. Een kanttekening bij deze gunstige perspectieven is dat Nederlandse maatschappelijke organisaties onder hun aanhang relatief weinig vrijwilligers hebben en dat organisaties die hun ledenaantal zien groeien, vaker een stijgend percentage passieve leden signaleren (De Hart 2005: 42).

In hoeverre de gunstige uitgangspositie door maatschappelijke organisaties ook daadwerkelijk te gelde is gemaakt en heeft geleid tot een Europese oriëntatie waarbij ook de achterban wordt betrokken, moet uit het onderzoek duidelijk worden. De volgende paragrafen belichten de onderzoeksvragen van de studie.

#### 1.4 *Maatschappelijke organisaties als intermediair tussen burgers en de Europese Unie?*

Dit hoofdstuk startte met de democratische verdiensten van maatschappelijke organisaties zoals in de literatuur genoemd. Aan de hand van de bevindingen van auteurs op dit terrein kan een onderscheid worden gemaakt tussen democratische macro- en micro-effecten van maatschappelijke organisaties. Bij macro-effecten staat de vertegenwoordigende rol van maatschappelijke organisaties centraal. Maatschappelijke organisaties brengen de belangen en visies van de achterban naar de overheid (belangenbehartiging). Bij micro-effecten gaat het om het vermogen van maatschappelijke organisaties om individuele betrokkenheid van de leden bij de politiek te bevorderen. In het licht van de voortschrijdende Europese integratie en de eerder gesignaleerde matige betrokkenheid van Nederlanders bij de Europese Unie is de

vraag relevant in hoeverre maatschappelijke organisaties deze intermediaire rollen vervullen tussen hun leden en de Europese Unie. De centrale vraag van deze studie is dan ook:

*Op welke wijze functioneren Nederlandse maatschappelijke organisaties als intermediair tussen hun leden en de Europese Unie?*

Van deze centrale vraag worden twee deelvragen afgeleid die in afzonderlijke hoofdstukken worden behandeld:

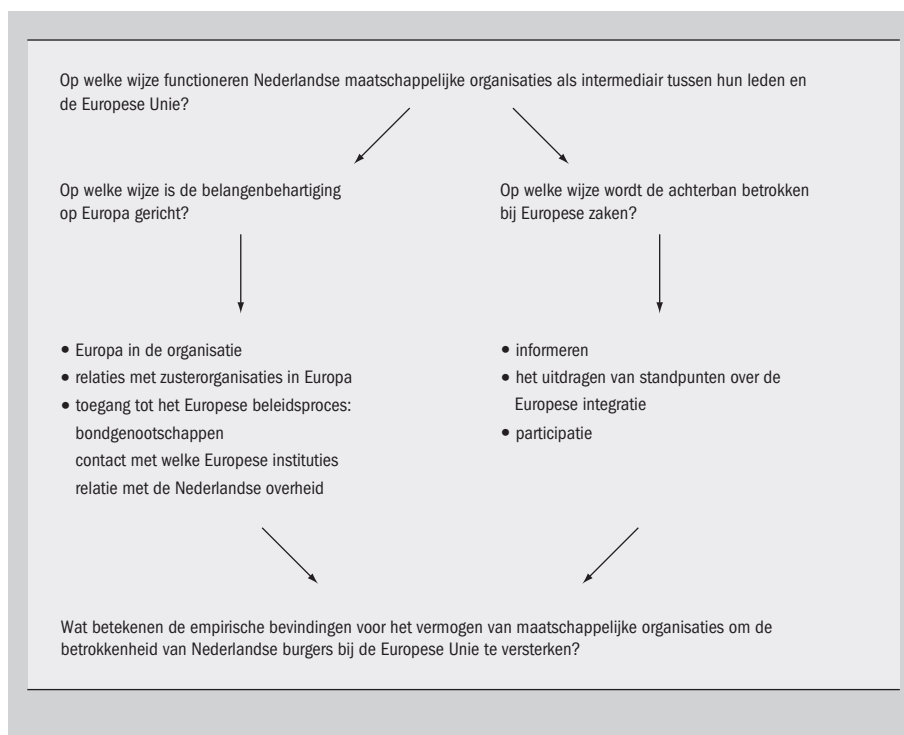
- 1 Op welke wijze is de belangenbehartiging van Nederlandse maatschappelijke organisaties op Europa gericht? (hoofdstuk 2)
- 2 Op welke wijze wordt de achterban betrokken bij Europese zaken? (hoofdstuk 3)

In het slothoofdstuk wordt op basis van de verzamelde gegevens een antwoord gegeven op de vraag:

*Wat betekenen de empirische bevindingen voor het vermogen van maatschappelijke organisaties om de betrokkenheid van Nederlandse burgers bij de Europese Unie te versterken?*

Figuur 1.2

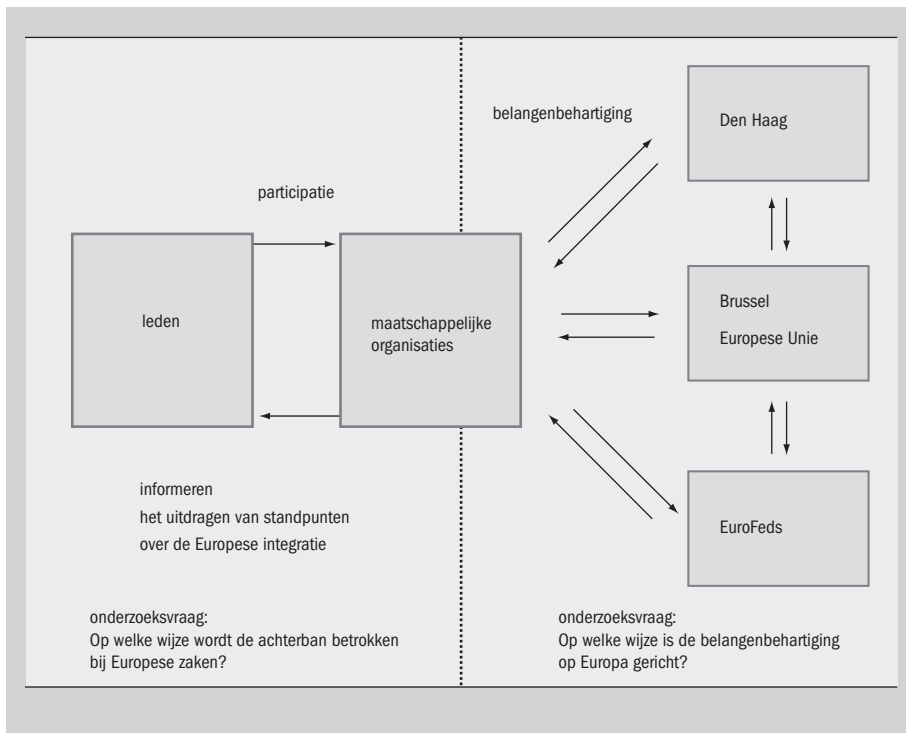
Schematisch overzicht van de onderzoeksvragen



Maatschappelijke organisaties functioneren in een publieke sfeer. De activiteiten van maatschappelijke organisaties hebben een uitstraling in de openbaarheid. Via de media wordt bijvoorbeeld niet alleen de achterban maar ook het grote publiek bereikt. In het slot wordt stilgestaan bij het vermogen van maatschappelijke organisaties om het grote publiek te betrekken bij de Europese Unie en wordt nagegaan of dat vermogen nog zou kunnen groeien.

Figuur 1.2 biedt een schematisch overzicht van de hoofdvragen, deelvragen en te onderzoeken aspecten. In figuur 1.3 zijn de onderzoeksvragen in een model weergegeven. Daar wordt de plaats van maatschappelijke organisaties getoond als schakel tussen de achterban (de linkerzijde van het figuur) en de actoren die voor het Europese beleidsproces relevant zijn: de Nederlandse en Europese overheid en de Europese federaties (de rechterzijde van het figuur). Onderin de figuur zijn de onderzoeksvragen vermeld die in hoofdstuk 2 en 3 worden beantwoord. In deze hoofdstukken zal worden nagegaan in hoeverre de in de figuur geschetste verbindingen in werkelijkheid worden gelegd.

Figuur 1.3  
De onderzoeksvragen in een model



#### 1.4.1 Deelvraag 1 Europese belangenbehartiging

Het eerste deel van de studie behandelt de wijze waarop de belangenbehartiging van Nederlandse maatschappelijke organisaties op Europa is gericht (hoofdstuk 2, zie de linkerkolom van figuur 1.2). De ambitie is niet om op basis van de verzamelde gegevens te komen tot uitspraken over de effectiviteit van de belangenbehartiging op Europees niveau. Dat zou een gedetailleerd onderzoek vergen naar de causale relatie tussen de inzet van maatschappelijke organisaties en de uitkomsten van Europees beleid. Wel wordt – waar mogelijk – verwezen naar inzichten van andere auteurs over de effectiviteit van maatschappelijke organisaties in Europa. Het onderzoek zelf beperkt zich tot het in kaart brengen hoe de belangenbehartiging is afgestemd op de realiteit van de Europese Unie. Dit gebeurt aan de hand van de volgende vier aspecten.

Allereerst wordt onderzocht in hoeverre organisaties zijn toegerust om aan belangenbehartiging op Europees niveau te doen. Dit aspect is in figuur 1.2 terug te vinden onder het kopje ‘Europa in de organisatie’. Zijn stafkrachten aangesteld om zich met Europese aangelegenheden bezig te houden, of moet men het doen met vrijwilligers? Werken de Europa-experts geïsoleerd of zijn alle geledingen van de organisatie bij het Europese werk betrokken?

Een tweede aspect dat in verband met de belangenbehartiging wordt bekeken, is welke relaties Nederlandse maatschappelijke organisaties aangaan met geestverwanten in Europa (in figuur 1.2 omschreven als ‘relaties met zusterorganisaties in Europa’). Het kan gaan om meer informele samenwerkingsverbanden, ad hoc of structureel van aard, bilateraal of multilateraal. Het kan ook meer formele transnationale organisatieverbanden betreffen. We spreken van een transnationale organisatorische structuur als een beweging bestaat uit nauw aan elkaar gerelateerde groepen en organisaties die afkomstig zijn uit meer dan één land. Met ‘nauw aan elkaar gerelateerde’ groepen wordt bedoeld dat er een duurzame en gecoördineerde interactie is om gezamenlijke doelen te bereiken (Rucht 1999: 107).<sup>13</sup> In de literatuur over Europese belangenbehartiging worden formele transnationale samenwerkingsverbanden vaak aangeduid met de term Europese federaties, ofwel ‘EuroFeds’. Deze Europese federaties kennen een vaak vergelijkbare besluitvormingsstructuur, waar voorzien is in een algemene vergadering, bestaande uit de nationale lidorganisaties en een door de leden gekozen bestuur. Het dagelijkse werk in Brussel wordt vaak gedaan door een permanent secretariaat (Van Schendelen 2002: 115).

Een derde aspect dat wordt onderzocht is de ‘toegang tot het Europese beleidsproces’. In dat verband wordt nagegaan wat het belang is van de bondgenootschappen die door Nederlandse maatschappelijke organisaties zijn gesloten met niet-gouvernementele geestverwanten in Europa, in hoeverre de belangen van de achterban worden bevorderd bij (welke?) Europese instituties, en wat het toegenomen belang van Europa betekent voor de relatie met de Nederlandse overheid. De

toegang tot het Europese beleidsproces wordt in het rechterdeel van figuur 1.3 grafisch weergegeven.

Maatschappelijke organisaties kunnen zich direct tot Europese instituties wenden voor de belangenbehartiging. Zij hebben daarbij de keuze uit invloedspogingen gericht op instituties als het Europees Parlement, de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad of officiële adviesorganen, zoals het Economisch en Sociaal Comité of het Comité van Regio's. Bij het beantwoorden van deze deelvraag wordt ook aandacht geschonken aan het feit dat het Europees Parlement laagdrempeliger is dan de Europese Commissie (Beyers 2002: 602). Tevens zal worden stilgestaan bij het feit dat sommige maatschappelijke organisaties (waaronder Nederlandse vakbonden en werkgeversorganisaties) een formele vertegenwoordiging hebben in de officiële adviesorganen van de Europese Unie.

Maatschappelijke organisaties kunnen zich ook tot de nationale overheid blijven wenden. In het onderzoek zal worden bekeken wat het toegenomen belang van Europa betekent voor de relatie tussen maatschappelijke organisaties en de Nederlandse overheid. Wanneer Nederlandse maatschappelijke organisaties zich ten aanzien van Europese kwesties steeds vaker direct richten tot gezagsdragers op het Europese niveau, blijft de nationale overheid dan in toenemende mate buiten spel? Wanneer maatschappelijke organisaties zich voornamelijk blijven wenden tot de Nederlandse overheid, kan de rol van de overheid opschuiven in de richting van belangenbehartiger van de eigen bevolking in de Raad van de Europese Unie. Bijvoorbeeld: Een Nederlandse organisatie die een Europese richtlijn wil beïnvloeden kan ervoor kiezen de inspanningen via een Europese koepel te richten op beleidsmakers van de Europese Commissie en Europarlementariërs in Brussel. Een andere optie is zich te richten op de nationale overheid en politiek, in de hoop dat de nationale regering het standpunt met succes zal verdedigen in de Raad van de Europese Unie, waar regeringsvertegenwoordigers met elkaar onderhandelen.

De vraag over het belang van de nationale overheid voor maatschappelijke organisaties in een tijdperk van globalisering en Europese integratie, is eerder door andere auteurs aan de orde gesteld. Rucht (1999: 209) schrijft dat hoewel transnationale sociale bewegingen, zoals Amnesty International of Greenpeace, internationale gouvernementele organisaties, zoals de Europese Unie, als het 'natuurlijke' doelwit van hun acties zien, zij de nationale overheid toch als belangrijk, en soms het belangrijkste doelwit zien. Dit vanwege de inflexibiliteit en soms beperkte macht van internationale gouvernementele organisaties. Ook Della Porta en Kriesi (1999: 16) vinden het aannemelijk dat nationale regeringen het belangrijkste doel van maatschappelijke organisaties blijven, gegeven de relatieve ontoegankelijkheid van het supranationale niveau en de cruciale rol die nationale staten nog altijd spelen in het politieke proces op Europees niveau. Imig en Tarrow constateerden in 1999 dat de hoeveelheid 'protestgebeurtenissen' direct gericht op het Europese niveau weliswaar

toenam, maar dat het een beperkte groei betrof. Ook zij verwachtten dat Europees beleid steeds relevanter zou worden als bron van actie voor maatschappelijke organisaties, maar dat dit zich niet zozeer zou gaan uiten in een toename van actie gericht op de Europese Unie, als wel in verzoeken aan de nationale regering om actie te ondernemen op Europees niveau.

#### 1.4.2 Deelvraag 2 Het betrekken van de achterban bij Europese zaken

De tweede deelvraag betreft de wijze waarop Nederlandse maatschappelijke organisaties hun achterban betrekken bij Europese aangelegenheden (de rechterkolom van figuur 1.2, grafisch weergegeven in figuur 1.3, linkerzijde). De drie aspecten van betrokkenheid (cognitie, affectie, gedrag), zoals genoemd in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk vormen de leidraad voor deze deelvraag.

Het eerste aspect dat aandacht krijgt is het informeren van de achterban over Europese aangelegenheden. Leden kunnen bijvoorbeeld worden geïnformeerd over Europa in ledenbladen, brochures of cursussen en daarmee hun kennis vergroten.

Ten tweede wordt onderzocht in hoeverre maatschappelijke organisaties mogelijkheden benutten om te bevorderen dat leden opvattingen ontwikkelen over de Europese Unie (affectieve betrokkenheid). Daartoe wordt nagegaan of maatschappelijke organisaties in hun doelstellingen, publicaties en publieke verklaringen aangeven voorstander of tegenstander te zijn van de Europese eenwording in het algemeen of van meer specifieke Europese ontwikkelingen. In figuur 1.2 staat dit aspect onder het kopje 'het uitdragen van standpunten over de Europese integratie'. In dit verband is het nuttig een onderscheid te maken tussen maatschappelijke organisaties die zich met Europa bezighouden uit idealisme en uit pragmatisme. De eerste groep organisaties richt zich op Europa omdat ze het ideaal van een verenigd, misschien zelfs federaal georganiseerd Europa aanhangt. De tweede groep organisaties richt zich op Europa omdat het voor een optimale behartiging van de belangen van de achterban nu eenmaal nodig is actief te zijn op het Europese niveau.

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre maatschappelijke organisaties hun leden mogelijkheden bieden om actief deel te nemen aan Europese activiteiten, in figuur 1.2 aangeduid als 'participatie'. De mogelijkheden liggen op het vlak van deelname aan bijeenkomsten, campagnes, besluitvormingsprocessen (medezeggenschap) of aan uitwisselingen en andere Europese grensoverschrijdende activiteiten met geestverwanten over de grens.

Het actief betrekken van burgers bij Europese zaken is lastiger te realiseren dan het behartigen van belangen op Europees niveau. Della Porta en Kriesi (1999: 20) stellen dat het gebruik van supranationale arena's zoals de Europese Unie, een typische vorm van participatie met zich meebrengt: het is een spel van informatie vergaren, rapporten schrijven, lobbyen, resoluties aannemen. Dit specialistische en sterk gepro-

fessionaliseerde spel laat weinig ruimte voor mobilisatie van de achterban. Volgens Della Porta en Kriesi staat bemoeienis van maatschappelijke organisaties in een supranationale arena zoals de Europese Unie dan ook gelijk aan een zekere vorm van 'gedelegeerd activisme'. Ook Marks en McAdam (1999: 103-106) wijzen erop dat de structuur van de Europese Unie meer geschikt is voor conventionele vormen van collectieve actie dan voor onconventionele massamobilisatie. Zo staat de Europese Commissie bijvoorbeeld vooral open voor politiek relevante en zeer technische informatie. Daarnaast is de Commissie selectief, luistert zij nadrukkelijk naar de belangrijkste economische groepen en is relatief geïsoleerd van onconventionele druk. Daarbij lijken onconventionele vormen van collectieve actie, zoals het mobiliseren van de achterban voor protestbijeekkomsten, moeilijk uit te voeren op Europees niveau. De kosten in geld en tijd zijn een belemmering. Het vervoer van de achterban naar Brussel is bijvoorbeeld kostbaar. Ten tweede speelt het organisaties parten dat individuele burgers meer verbondenheid voelen met de stad, regio of het land waarin men woont, dan met de Europese Unie. Ten slotte heeft Warleigh (2001: 635) betoogd dat maatschappelijke organisaties niet in staat zijn om wat hij noemde 'politieke socialisatie'<sup>14</sup> van de achterban in het systeem van de Europese Unie te bevorderen. Hoewel maatschappelijke organisaties het beleid van de Europese Unie kunnen beïnvloeden, en steeds beter zichtbaar zijn als politieke campagnevoerders, is hun interne organisatie veel te elitair om de achterban een rol te gunnen in beleidsvorming, campagnes en het bepalen van strategieën. Bovendien lijken de meeste leden van maatschappelijke organisaties er helemaal niet in geïnteresseerd om zo'n actieve rol te spelen. Maatschappelijke organisaties zijn volgens Warleigh geen wonderolie om 'politieke socialisatie' van burgers binnen de Europese Unie te bewerkstelligen. Dit onderzoek kan aan het licht brengen hoe 'elitair' de Nederlandse maatschappelijke organisaties werken ten aanzien van Europa. Is het inderdaad, zoals Warleigh constateerde, een zaak van belangenbehartiging door enkele professionals of wordt de achterban actief betrokken bij Europese activiteiten?

### 1.5 *Selectie maatschappelijke organisaties*

Het maatschappelijk middenveld in Nederland is omvangrijk en veelkleurig. Omdat het niet mogelijk was in dit beperkte onderzoek alle mogelijke soorten organisaties onder de loep te nemen, is een aantal grote organisaties geselecteerd uit belangrijke sectoren van het maatschappelijk middenveld. De selectie moet een zekere mate van diversiteit weerspiegelen die in het Nederlandse maatschappelijke middenveld te vinden is. Bovendien zijn organisaties opgenomen die van elkaar verschillen in eigenschappen die mogelijk verklarend zijn voor de mate waarin zij een intermediaire rol tussen achterban en de Europese Unie weten te vervullen. Met het oog op deze overwegingen zijn organisaties geselecteerd uit de volgende sectoren van het maatschappelijk middenveld: politieke partijen, vakbonden, natuur- en milieuorganisaties, internationale hulporganisaties, consumentenbelangenbehartigingsorganisaties en jeugd- en vrijetijdsorganisaties.



Politieke partijen zijn in de selectie opgenomen vanwege hun formele positie in het politieke systeem. Vanwege deze formele positie zijn politieke partijen het meest aangewezen kanaal waarlangs de belangen van burgers naar politieke besluitvorming worden getransporteerd. In de categorie politieke partijen wordt ingezoomd op het CDA, de PvdA, de VVD, de SP en GroenLinks. In deze verzameling zijn partijen van de belangrijkste politieke stromingen in Nederland vertegenwoordigd, en partijorganisaties van verschillende omvang (qua ledenaantal en partijapparaat). Met de SP is tevens een meer eurosceptische partij in de verzameling opgenomen.

Vakbonden behartigen de belangen van de leden bij de overheid via een formele geïnstitutionaliseerde positie in het beleidsproces. Het onderzoek richt zich wat betreft de vakbonden op de FNV als grootste vakcentrale in Nederland en het CNV als kleinere, confessionele vakcentrale.

De sectoren natuur en milieu en internationale hulp zijn opgenomen in de selectie, omdat het betekenisvolle sectoren zijn in het Nederlands maatschappelijke middenveld; in beide sectoren is de aanhang van maatschappelijke organisaties groot.<sup>15</sup> Daarnaast speelt de Europese Unie in toenemende mate een centrale rol op het terrein van milieu en kwaliteit van leven. Ook op het terrein van internationale hulpverlening speelt de Europese Unie een grote rol. De Europese Unie en haar lidstaten vormen de grootste hulpdonor in de wereld. Het buitenlandse mensenrechtenbeleid, aan de andere kant, is een beleidsgebied waar de nationale staten hun soevereiniteit grotendeels hebben behouden. Concreet worden op het vlak van natuur en milieu de Vereniging Natuurmonumenten en Greenpeace Nederland betrokken. De organisaties vallen in de top drie van de milieuorganisaties in Nederland. Voor het onderwerp internationale hulp is gekozen voor Oxfam Novib en voor Amnesty International.

In de categorie consumentenbelangenbehartiging richt het onderzoek zich op de Consumentenbond en de ANBO (Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen) voor vijftig-plussers. Van de jeugd- en vrijetijdsorganisaties krijgt Scouting Nederland bijzondere aandacht. Consumentenbelangen staan al enkele decennia in de belangstelling van de Europese Unie. Ouderenbeleid en jeugdbeleid zijn relatief jonge aandachtsgebieden van de Europese Unie.

#### 1.5.1 Bevindingen uit eerder onderzoek

Aan een eerdere studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau kunnen enkele gegevens worden ontleend die betrekking hebben op aspecten van de intermediaire rollen van het middenveld zoals in het voorgaande genoemd: belangenbehartiging en het betrekken van de achterban bij (Europese) aangelegenheden. Het rapport *Landelijk verenigd* bespreekt de uitkomsten van een uitvoerige enquête waaraan 75 grotere maatschappelijke organisaties in 2003 deelnamen. Alle in de huidige studie geselecteerde sectoren van het middenveld zijn met meerdere organisaties vertegenwoordigd in de steekproef van 2003 (zie De Hart 2005). Aan de hand van de resulta-

ten van *Landelijk verenigd* kan een globaal beeld worden geschetst van de verschillende sectoren. Dat beeld is gebaseerd op de gemiddelde scores van meerdere organisaties in een sector, en hoeft dus niet te stroken met de praktijk binnen de individuele organisaties die in het huidige onderzoek centraal staan.

Politieke partijen, vakbonden en ouderenorganisaties zijn typische ledenorganisaties.<sup>16</sup> De organisaties die zich richten op de terreinen van internationale hulp en mensenrechten beschikken daarnaast over aanzienlijke aantallen donateurs. Deze organisaties bestaan, evenals natuur- en milieuorganisaties, naar verhouding vaak alleen uit een professionele staf en een brede schare van donateurs. Er is sprake van duidelijke professionaliseringstendensen. Met uitzondering van de vakbonden, geldt voor alle organisaties dat het aantal betaalde krachten de afgelopen tien jaar is toegenomen.

#### *Activisme van de achterban*

Internationale hulporganisaties, natuurorganisaties en consumentenorganisaties tellen vrijwel alleen passieve leden of donateurs; vooral de ouderenorganisaties beschikken over veel actieve leden en vrijwilligers (meer dan de helft van de aangeslotenen). Niet alleen bij de ouderenorganisaties maar ook bij de politieke partijen en de vakbonden geldt het bevorderen dat de leden actief zijn in de organisatie als een belangrijk speerpunt van beleid. De consumentenorganisaties hechten daaraan echter weinig bestuurlijk belang.

#### *Top-down of bottom-up*

Consumentenorganisaties, vakbonden en organisaties gericht op internationale hulp geven aan goed op de hoogte te zijn van de wensen die bij hun achterban leven; vooral natuur- en milieuorganisaties menen daarvan veel slechter op de hoogte zijn. Binnen de politieke partijen en de consumentenorganisaties hebben de leden relatief veel invloed op het beleid van de organisatie; bij (opnieuw) de natuurorganisaties is die invloed gering. Bij de vakbonden en de internationale hulporganisaties worden initiatieven het meest vanuit de leden of donateurs ontwikkeld; bij de ouderenorganisaties is het naar verhouding vaak de top van de organisatie die het voortouw neemt.

#### *Scholing*

Aan het aanbieden van mogelijkheden aan de leden tot scholing en ontwikkeling van vaardigheden hechten de vakbonden en de politieke partijen het meest; bij de consumentenorganisaties vormt dit geen beleidsdoelstelling. Voor de achterban vormde de ontwikkeling van kennis en vaardigheden bij consumenten- en ouderenorganisaties het vaakst een reden om zich bij de organisatie aan te sluiten.

#### *Druk op politieke besluitvorming*

Alle soorten organisaties achten het uitoefenen van druk op overheidsinstanties of de politieke besluitvorming van belang. Voor de leden zelf vormde het een belangrijk

motief om lid te worden van vooral de ouderenorganisaties, maar ook van consumentenorganisaties, vakbonden en politieke partijen. De onderzochte politieke partijen, natuurorganisaties, ouderen- en consumentenorganisaties geven aan allemaal in de afgelopen vijf jaar ook feitelijk wel eens actie te hebben gevoerd om de politieke besluitvorming of de publieke opinie te beïnvloeden. Dat geldt niet voor alle vakbonden en organisaties gericht op internationale hulpverlening.

### *Het brede publiek*

Bij alle organisatietypen wordt het uitdragen van de doelstellingen naar een breed publiek als belangrijk beoordeeld.

#### 1.5.2 *Institutionele inbedding*

Organisaties zijn in de selectie opgenomen omdat ze in meerdere of mindere mate institutioneel zijn ingebed in het Nederlandse beleidsproces. Organisaties die beschikken over formele geïnstitutionaliseerde relaties met de Nederlandse overheid zijn mogelijk in het voordeel bij het vervullen van intermediaire rollen tussen burgers en Europa. Institutionele toegang tot besluitvormers maakt het naar verwachting eenvoudiger om vroeg betrokken te raken bij Europese onderwerpen en de belangen van de achterban te behartigen bij Europese thema's.

De politieke partijen hebben met hun vertegenwoordiging in het parlement en hun rol als wervingsorgaan voor bestuurders een formele positie in het politieke systeem. Ook de vakbonden hebben vanwege hun deelname aan het tripartiete overleg in de Sociaal-Economische Raad (SER) een formele geïnstitutionaliseerde positie in het beleidsproces. Enkele van de overige geselecteerden, waaronder de Vereniging Natuurmonumenten en de Consumentenbond nemen ook deel aan commissies van de SER, en hebben daarmee geïnstitutionaliseerde banden met de overheid. Andere in de selectie opgenomen organisaties hebben – soms naar eigen verkiezing – geen deelname aan formele overlegfora. Dat wil echter niet zeggen dat zij geen toegang hebben tot het besluitvormingsproces. Zo hebben organisaties als Greenpeace, Oxfam Novib en Amnesty International contacten met de voor hen relevante ministeries. Voor Oxfam Novib vloeien deze onder andere voort uit het feit dat een deel van de begroting wordt gedekt door het ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van het medefinancieringsprogramma. Amnesty International heeft ad hoc en regulier overleg met onder andere het ministerie van Buitenlandse Zaken over de mensenrechtensituatie in verschillende delen van de wereld. Greenpeace heeft toegang tot onder andere de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

#### 1.5.3 *Internationale gerichtheid*

Ten slotte zijn organisaties in de verzameling opgenomen die traditioneel hun wortels hebben in Nederland, en organisaties die van oudsher internationaal georiënteerd zijn en deel uitmaken van een internationale beweging. Wanneer een organi-

satie deel uitmaakt van een internationale organisatie, kan worden verondersteld dat internationalisering een onderdeel is van de cultuur van de organisatie, waardoor men meer op Europa is gericht en eerder in staat is als intermediair te functioneren tussen de achterban en Europa. Andersom is er de kans dat een organisatie met vooral wortels in de nationale staat minder vanzelfsprekend bemoeienis zoekt met Europa.

Van de geselecteerde organisaties zijn Greenpeace, Amnesty International en Scouting Nederland onderdeel van een internationale organisatie. Oxfam Novib is sinds 1994 aangesloten bij Oxfam International en kan daarmee ook in deze rij worden geschaard.

Tabel 1.1 biedt een overzicht van de geselecteerde organisaties. Weergegeven zijn de ledenaantallen en de andere genoemde eigenschappen: 'geïstitutionaliseerde positie in Nederland' en 'internationale organisatie'.

Tabel 1.1

Overzicht van de geselecteerde organisaties met ledenaantallen en kenmerken

	ledenaantallen (jaartal)	geïstitutionaliseerde positie	internationale organisatie
politieke partijen			
CDA	69.000 (2006)	+	
PvdA	61.913 (2006)	+	
VVD	40.157 (2006)	+	
SP	44.853 (2006)	+	
GroenLinks	21.383 (2006)	+	
vakbonden			
FNV	1.198.753 (2006)	+	
CNV	343.727 (2006)	+	
natuur en milieu			
Natuurmonumenten	895.000 (2005)	+	
Greenpeace	580.000 (2005)		+
internationale hulp			
Oxfam Novib	360.000 (2005)		+
Amnesty International	282.267 (2005)		+
belangenbehartiging			
Consumentenbond	584.545 (2005)	+	
ANBO	170.000 (2006)		
jeugd en vrije tijd			
Scouting	120.000 (2006)		+

Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (2006), FNV (2006), CNV (2006), Vroege Vogels (2005), Oxfam Novib (2006: 43), Amnesty International afdeling Nederland (2006: 73), Consumentenbond (2006), ANBO (2006), Scouting Nederland (2006)

## 1.6 Bronnen en beperkingen van het onderzoek

Gelet op de selectie van een beperkt aantal grote maatschappelijke organisaties, geeft het onderzoek geen representatief beeld van de stand van de Europese gerichtheid van het Nederlandse maatschappelijke middenveld. Een dergelijk resultaat zou een veel omvangrijker selectie van organisaties uit alle relevante sectoren van het Nederlandse maatschappelijke middenveld hebben geleverd. Wat bijvoorbeeld ontbreekt in de selectie zijn organisaties uit de zorgsector, de sportsector en de kerken. Net als de wel geselecteerde sectoren kennen zij een omvangrijke achterban (zie bv. de Nederlandse Kankerbestrijding of de Nederlandse Hartstichting met in 2003 respectievelijk 910.000 en 800.000 leden, de Nederlandse Voetbalbond met in 2002 1.029.000 leden en de christelijke kerken in Nederland die in 2000 nog ruim 8 miljoen leden lieten optekenen (De Hart 2005: 69-71)). Bovendien zijn bedrijven en brancheorganisaties niet in de verzameling opgenomen, waaronder de belangenorganisatie voor agrarische ondernemers, de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland. Veel bedrijven en brancheorganisaties zijn actief in Brussel en sommige opereren succesvol. Omdat zij echter – op LTO Nederland na – geen individuele leden hebben, zijn zij een minder geschikt onderzoeksobject wanneer het gaat om het blootleggen van de intermediaire rol tussen achterban en de Europese Unie. De lacunes in de verzameling lenen zich voor toekomstig onderzoek. Daarnaast is de selectie niet representatief omdat veel van de geselecteerde organisaties mogelijk iets hebben met Europa, is het niet vanwege hun internationale gerichtheid dan wel omdat hun interessegebied is gecommunautariseerd (d.w.z. onderwerp is geworden van gemeenschappelijke Europese besluitvorming)<sup>17</sup> of in de belangstelling staat van de Europese Unie. De interessegebieden van de geselecteerde organisaties variëren echter wel wat betreft de mate waarin de Europese Unie zeggenschap heeft over het onderwerp en hoe lang het onderwerp al op de Europese agenda staat. Het voordeel van deze selectie is dat de studie veel illustratief materiaal kan opleveren over de intermediaire rol van maatschappelijke organisaties.

Het onderzoek is voor een belangrijk deel gebaseerd op gegevens die zijn verzameld bij de geselecteerde maatschappelijke organisaties.

Allereerst zijn publicaties en websites van de organisaties bestudeerd. Uit dit materiaal zijn gegevens verzameld over de visie op Europa van de betrokken organisaties, het belang dat zij hechten aan Europese samenwerking, de activiteiten die ze ondernemen richting Europa, en de nationale en Europese netwerken waar men deel van uitmaakt. Daarnaast zijn interviews afgenomen met één of twee vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. De ondervraagden zijn geselecteerd op aanwijzing van stafkrachten van de maatschappelijke organisaties met inachtneming van de volgende eigenschappen: de ondervraagden zijn werkzaam binnen de betrokken organisatie, hebben zelf direct met Europese zaken te maken en kunnen een overzicht bieden van de Europese gerichtheid van de rest van de organisatie. Het voordeel

van een dergelijke aanpak ligt in de efficiëntie. Uit een gesprek met (een) enkele vertegenwoordiger(s) kan veel worden geleerd over de Europese gerichtheid van de (centrale) organisatie. Daarnaast maakt de ondervraging van Europaspecialisten de informatie over de visie en activiteiten van de (centrale) organisatie voldoende accuraat. Het nadeel is echter dat Europaspecialisten niet altijd even goed op de hoogte zijn van de Europese gerichtheid van andere geledingen binnen de organisatie, zoals het lokale niveau.

Van de politieke partijen zijn de buitenlandsecretarissen geïnterviewd (CDA, PVDA) of fractiemedewerkers van de fracties in de Tweede Kamer (SP) en het Europees Parlement (VVD en GroenLinks). Van de vakbonden zijn Europamedewerkers van de vakcentrales (FNV en CNV) ondervraagd. Van Natuurmonumenten, Greenpeace, Oxfam Novib en Amnesty International zijn de medewerkers geïnterviewd die de Europese samenwerking en de lobbyactiviteiten in hun portefeuille hebben. Van Scouting Nederland en de Consumentenbond is gesproken met de algemeen directeur van beide organisaties en met respectievelijk een internationaal commissaris en beleidsmedewerker. Van de ANBO is gesproken met de toenmalige vice-voorzitter en een manager projecten/belangenbehartiging.

De interviews zijn afgenomen in de periode januari-maart 2004 en in de periode maart-juli 2005. In januari-juni 2006 zijn de interviews telefonisch aangevuld met up-to-date informatie.

De interviews zijn gestructureerd aan de hand van vragenlijsten met open vragen. Dat maakt de antwoorden voor de verschillende organisaties niet gelijkvormig. Op basis van het verzamelde materiaal is het dan ook niet mogelijk een exacte maat voor de Europese gerichtheid van de verschillende organisaties te geven met bijbehorende rangorde. Wel is het mogelijk om voor de verschillende aspecten van de intermediaire rol (Europese belangenbehartiging en het betrekken van de achterban bij Europese zaken) aan te geven welke organisaties op dat punt beter of minder goed presteren dan anderen. Daarnaast kan worden nagegaan of bepaalde kenmerken van maatschappelijke organisaties samengaan met een in meer of mindere mate op Europa gerichte aanpak van de belangenbehartiging en communicatie naar de achterban.

Naast gegevens van de maatschappelijke organisaties zelf, is informatie verkregen van enkele deskundigen. Uiteraard is verder waar mogelijk geput uit de wetenschappelijke literatuur.

In het concluderende hoofdstuk wordt de achterliggende vraag behandeld wat de verzamelde gegevens zouden kunnen betekenen voor het vermogen van maatschappelijke organisaties om de betrokkenheid van Nederlandse burgers bij Europa te versterken. De ambitie van dit hoofdstuk is niet om de invloed te meten van het lidmaatschap van maatschappelijke organisaties op de houdingen en gedragingen van

individuele burgers. Daarvoor ontbreekt geschikt (enquête)materiaal. Bovendien blijft het heel lastig de invloed van maatschappelijke organisaties te isoleren van andere potentiële invloeden (massamedia, onderwijs, overige sociale verbanden) op de betrokkenheid van individuele burgers bij Europa. Het slothoofdstuk heeft dan ook het karakter van een educated guess, een kwalificatie waarmee menig sociaal-wetenschappelijk invloedsonderzoeker zich heeft moeten verzoenen.

### 1.7 *Een gevalstudie: totstandkoming van en referendum over de Europese Grondwet*

De matige betrokkenheid van de bevolking bij de Europese Unie is niet een louter Nederlands probleem. Het doet zich ook voor in de andere lidstaten van de Europese Unie. De noodzaak om het tij van de matige betrokkenheid te keren en de mogelijke rol van maatschappelijke organisaties is dan ook op de agenda van de Europese instellingen terechtgekomen. De Europese Commissie stelde in juli 2001 bijvoorbeeld een *White Paper on European Governance* op, die de inbreng van de civil society bij Europees beleid positief beoordeelde en maatschappelijke organisaties een belangrijke rol toeschreef bij het vertolken van de visie van burgers. En in december 2001 verklaarden de Europese regeringsleiders in Laken dat de Europese Unie moest zoeken naar manieren waarop burgers dichter bij het Europese project en de Europese instellingen te brengen zouden zijn. Zij riepen een 'Europese Conventie' in het leven, bestaande uit vertegenwoordigers van regeringen, parlementen en de Europese instellingen. Deze moest verdragswijzigingen voorbereiden die Europa meer democratisch, transparant en efficiënt zouden maken. Zowel het proces van de Europese Conventie als het eindresultaat (de Europese Grondwet) hadden tot doel de band tussen burger en de Europese Unie versterken. En het was de bedoeling dat maatschappelijke organisaties daarin een belangrijke rol zouden gaan spelen.

De totstandkoming van de Europese Grondwet, via het proces van de Europese Conventie en de latere ratificatieprocedure in Nederland via het raadgevend referendum, krijgen in deze studie speciale aandacht. Het biedt de mogelijkheid deze unieke gebeurtenissen te evalueren langs de lijnen van de centrale vraagstelling van de studie. Het geeft zicht op de wijze waarop Nederlandse maatschappelijke organisaties een intermediaire rol hebben vervuld tussen burgers en de Europese Unie op het onderwerp van de Europese Conventie en de Europese Grondwet. Vanwege het unieke karakter van beide gebeurtenissen is de inzet van maatschappelijke organisaties ten tijde van het Conventieproces en de referendumcampagne niet-representatief voor hun rol in Europese belangenbehartiging en het betrekken van de achterban in het algemeen. Maar vanwege het belang van de ontwikkelingen rond de Europese Grondwet, en het feit dat de periode een dissonant vormde in vergelijking met voorgaande decennia waar Europa een kleine plek innam op de politieke agenda en nauwelijks leefde in de publieke opinie, wordt er in dit onderzoek niet aan voorbijgegaan. Hoofdstuk 4 behandelt deze periode.

## 1.8 De opzet van de publicatie

Na deze inleiding vormen het tweede en derde hoofdstuk het zwaartepunt van de studie. Op basis van het verzamelde materiaal is voor de geselecteerde maatschappelijke organisaties nagegaan in hoeverre zij een intermediaire functie vervullen tussen burgers en de Europese Unie. Hoofdstuk 2 richt zich op de Europese belangenbehartiging, hoofdstuk 3 op het betrekken van de achterban bij Europese zaken. In hoofdstuk 4 staat de Europese Grondwet centraal. De slotbeschouwing geeft antwoord op de achterliggende vraag van de studie: wat zouden de verzamelde gegevens kunnen betekenen voor het vermogen van Nederlandse maatschappelijke organisaties om de betrokkenheid van burgers bij Europa te versterken?



## Noten

- 1 Zie de argumenten van critici van het middenveld, zoals opgetekend door Elchardus et al. (2001: 15-16) of Lelieveldt (2001: 555-556).
- 2 Almond en Verba (herdruk 1989: 14) onderscheiden drie soorten oriëntaties op politieke objecten: cognitieve (kennis), affectieve (gevoelens over) en evaluatieve oriëntaties (oordelen). Castenmiller (2001: 24-26) voegt daar in navolging van andere auteurs politiek gedrag aan toe en komt tot drie aspecten van betrokkenheid: affectie, cognitie en gedrag die in deze studie worden overgenomen.
- 3 Met de zinsnede 'een zekere mate' wordt aangegeven dat het voor een stabiele democratie niet noodzakelijk is, kan het zelfs niet wenselijk zijn, dat alle burgers ten alle tijden hoog scoren op de componenten van betrokkenheid. Almond en Verba schrijven '... the democratic citizen is called on to pursue contradictory goals; he must be active, yet passive; involved, yet not too involved; influential, yet deferential' (Almond en Verba herdruk 1989: 343-344). In het theoretische democratie model 'democratic autonomy' van Held (1987: 291) wordt het ideaal van de actieve burger gehandhaafd maar ook hij voegt eraan toe dat participatie door iedereen geen noodzakelijke voorwaarde is voor dit democratiemodel.
- 4 Voor een inzicht in de publieke opinie over Europa, zie bijvoorbeeld de jaarlijkse Europese Verkenning, bijlage bij de Staat van de Europese Unie. Op het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt door Charlotte Wennekers onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van individuele Nederlanders bij Europa en hun meningsvorming over Europa op basis van bevolkingsenquête's en kwalitatieve data.
- 5 Op een feitelijke kennistoets scoorden Nederlanders in 2004 gemiddeld een 6,3 (op een schaal van 1 tot 10). Dekker en Wennekers (2005: 16) schrijven dat dat geen hoog cijfer is als men met gokken gemiddeld al een 5,5 kan halen.
- 6 In 2002 zegt 10% van de Nederlanders 'veel' aandacht te hebben voor nieuws over de EU. Dit laatste cijfer betekent dat 90% van de mensen weinig tot geen aandacht heeft voor Europees nieuws (Wennekers 2005b: 139).
- 7 De ontwikkeling van de opkomst bij de Europese Verkiezingen in Nederland laat een voortdurende daling zien sinds de eerste directe verkiezingen: 57,8% in 1979, 50,5% in 1984, 47,2% in 1989 en 35,6% in 1994.
- 8 De Raad van Europa, opgericht in 1947, is een intergouvernementele organisatie die zich richt op het bevorderen van democratie en mensenrechten op het Europese continent. Dit gebeurt onder andere door het formuleren van verdragen en aanbevelingen, het beleggen van conferenties, het doen uitgaan van rapporten en studies en het ondersteunen van programma's. Een belangrijk orgaan van de Raad van Europa is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat in de naleving van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens voorziet. Zesenvestig landen zijn lid van de Raad van Europa. Zie [www.coe.int](http://www.coe.int).
- 9 De Benelux is een economisch, politiek en ambtelijk samenwerkingsverband tussen België, Nederland en Luxemburg. Al voor de Tweede Wereldoorlog waren pogingen ondernomen – zonder succes – om tot een douane-unie te komen. In 1947 lukte dat wel. In 1958 werd de Benelux Economische Unie opgericht. Voorhoeve 1985: 154-156. Zie ook [www.benelux.be](http://www.benelux.be).
- 10 De West-Europese Unie (WEU) werd opgericht in 1948. De lidstaten verplichtten zich ertoe elkaar militair bij te staan bij een aanval op het grondgebied.

- 11 Bij Van Schendelen (2002: 35) vallen deze relaties niet onder de noemer 'europeïsering', omdat zij niet grensoverschrijdend zijn. Zijn definitie van europeïsering is breed: 'the increase of cross-border public and private issue-formation in Europe' (Van Schendelen 2002: 31).
- 12 De Hart constateert (2005: 40) dat in bijna alle in zijn onderzoek onderscheiden soorten organisaties het aantal betaalde krachten in de afgelopen tien jaar is gestegen.
- 13 Verschillende structuren voor transnationale bewegingen zijn denkbaar. Er kan sprake zijn van horizontale coördinatie tussen groepen uit verschillende landen. Iedere groep behoudt zijn autonomie. In een ander type structuur coördineren nationale groepen hun acties niet alleen door direct onderling overleg, maar ook via een formeel internationaal orgaan dat tevens zeggenschap heeft. De bevoegdheden van de internationale organen kunnen variëren van het reguleren van de informatie-uitwisseling (een decentrale structuur) tot een meer gecentraliseerde structuur waarbij één of verschillende organen in belangrijke zaken boven het nationale niveau hun wil kunnen opleggen aan de nationale groepen. Amnesty International wordt in de literatuur genoemd als voorbeeld van een matig gecentraliseerde organisatie, Greenpeace International als een sterk gecentraliseerde organisatie (Rucht 1999: 207-208).
- 14 Warleigh (2001: 621) heeft het over 'political socialization' van de achterban, wat hij omschrijft als: 'learning to adapt to the political system in which one lives'.
- 15 In 2002-2003 telde de aanhang van organisaties uit deze sectoren ruim 6,5 miljoen leden. Hier zijn alleen de organisaties meegeteld met een aanhang van 50.000 leden of meer (De Hart 2005: 70-71).
- 16 In Landelijk verenigd wordt een onderscheid gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire groepen. 'Primaire groepen zijn de informele, persoonlijke, face-to-face-verbanden van gezin, buurt, vrienden, kennissenkring en dergelijke. Secundaire groepen (of organisaties) zijn meer geformaliseerd, maar kenmerken zich nog wel door nabijheid en directe contacten tussen de leden. In tertiaire groepen (of organisaties) ontbreekt het element van onderlinge contacten tussen de leden en bestaat slechts een band van individuele leden met de organisatie' (De Hart 2005: 4).
- 17 Communautaire besluitvorming staat tegenover intergouvernementele besluitvorming. Bij communautaire besluitvorming heeft bijvoorbeeld de Europese Commissie als enige initiatiefrecht, wordt vaker gestemd met gekwalificeerde meerderheid en heeft het Europees Parlement een meer actieve rol. Deze werkwijze wordt vooral gebruikt bij beleidsgebieden die vallen onder de zogenoemde eerste pijler van de Europese Unie, zoals de interne markt. In intergouvernementele besluitvormingsprocedures hebben ook de lidstaten initiatiefrecht, wordt vaker gestemd volgens het principe van unanimité en heeft het Europees Parlement een raadgevende rol. Deze methode wordt vooral gebruikt op terreinen die vallen onder de tweede en derde pijler van de Europese Unie, dat wil zeggen het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Zie [http://europa.eu/scadplus/glossary/index\\_nl.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/index_nl.htm).

## 2 Belangenbehartiging en de Europese integratie

Dit hoofdstuk behandelt de wijze waarop Nederlandse maatschappelijke organisaties hun doelstellingen proberen te bereiken in een omgeving die in het teken staat van de Europese integratie. Het gaat om de externe agenda van maatschappelijke organisaties, ofwel wat men in managementtaal 'public affairs management' noemt. Om de gestelde doelen te bereiken moeten organisaties zowel hun interne organisatie als het externe optreden afstemmen op de omgeving (Van Schendelen 2002: 42-43). Gezien het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie, betreft dat ook een zekere aanpassing aan de Europese eenwording. In paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de manier waarop Europa is terug te vinden in de interne organisatie van de geselecteerde groepen. De tweede paragraaf behandelt de Europese banden die Nederlandse organisaties zijn aangegaan met zusterorganisaties. In paragraaf 2.3 wordt de toegang tot het Europese besluitvormingsproces besproken. Daar wordt nagegaan tot welke Europese instituties maatschappelijke organisaties toegang hebben, in hoeverre zij zich richten op de Nederlandse overheid, en wat het belang is van de Europese banden met geestverwanten om de doelen te bereiken.

### 2.1 Europa in de organisatie

Alle bestudeerde organisaties houden zich inmiddels bezig met Europese belangenbehartiging. Veel onderwerpen die in het verleden een puur nationaal karakter hadden, hebben inmiddels een Europese dimensie die niet over het hoofd kan worden gezien wil men de eigen doelstellingen bereiken. Zo is werkgelegenheidsbeleid voor de vakbeweging een belangrijk onderwerp, dat met het bestaan van de Economische en Monetaire Unie niet meer in louter nationale context kan worden gezien. En ook voor een organisatie als Natuurmonumenten, actief op het terrein van natuur en milieu, is Europa een relevante invalshoek geworden door bijvoorbeeld de Habitat richtlijn, de Vogelrichtlijn of de Europese initiatieven voor plattelandsonwikkeling. De toegenomen relevantie van Europa is dan ook de reden dat de agenda en interne organisatie van alle bestudeerde organisaties tot op zekere hoogte zijn aangepast aan de realiteit van de Europese integratie. De mate waarin dat is gebeurd varieert echter per organisatie. Hierna wordt voor de verschillende organisaties nagegaan in hoeverre zij Europaspécialisten in huis hebben en in hoeverre de rest van de organisatie bij de Europese belangenbehartiging betrokken is.

Politieke partijen hebben naast hun vertegenwoordigers in het Europees Parlement één of enkele woordvoerders Europa in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer. De woordvoerders hebben vaak meer onderwerpen in portefeuille dan alleen Europese zaken. Vooral de vertegenwoordigers van de kleinere fracties in het parlement hebben een omvangrijk dossier in beheer. De woordvoerders Europa in de Tweede

Kamer beschikken over inhoudelijke ondersteuning van fractiemedewerkers. Behalve de woordvoerders Europa hebben ook woordvoerders van andere vakgebieden te maken met Europa. Zo gaf de respondent van GroenLinks aan dat naast de woordvoerder Europese zaken in de Tweede Kamer, ook de woordvoerders economische en monetaire zaken en landbouwbeleid, de woordvoerder justitiebeleid en die voor milieu geïnteresseerd zijn in Europese regelgeving op hun vakgebied en daarvoor ook aandacht hebben (interview GroenLinks).<sup>1</sup> De bemoeienis van Nederlandse parlementariërs met de Europese dimensie van hun dossier is echter niet algemeen en vanzelfsprekend. Van verschillende kanten wordt erop gewezen dat de woordvoerders van de vakgebieden niet voldoende actief zijn op de Europese aspecten van hun werkterrein en dat bijvoorbeeld maar weinig wordt gedaan met de informatie die binnenkomt over Europese wetsvoorstellen (interview Van der Vaart, Timmermans. Zie ook Van Baalen in Van der Eerden (2004)). ‘De Haagse politiek staat met de rug naar Europa’, stelde Van Schendelen enkele jaren geleden, daarbij verwijzend naar de te geringe aandacht van onder anderen Kamerleden voor wat er in Brussel gebeurt (Sociaal-Economische Raad 2003). Anno 2006 ziet hij Nederlandse politieke partijen iets bijdraaien. Men wordt zich meer bewust van het belang van Brussel, maar nog altijd is er weinig kennis over hoe Europa werkt en men fixeert zich op de Raad, terwijl daar maar 15% van de wetgeving langskomt. Ten slotte laten veel Nederlandse politici het afweten, omdat zij met Europese onderwerpen niet binnenlands kunnen scoren (interview Van Schendelen). Meer over de Haagse politiek en Europa in paragraaf 2.3, waar het gaat om de controlefunctie van het parlement.

Behalve de mensen op het Binnenhof, zijn ook op de partijbureaus van politieke partijen verschillende mensen betrokken bij Europese zaken. Van de bestudeerde partijen hebben het CDA, de PvdA en de VVD een internationaal secretaris die Europese aangelegenheden in beheer heeft. Deze persoon vormt vaak de verbinding tussen de fracties en het partijbureau en onderhoudt contacten met de Europese zusterpartijen. De SP kent geen formele functie van internationaal secretaris, maar de algemeen secretaris is voor gemiddeld twee dagdelen per week vrijgemaakt voor internationale zaken (Interview SP). GroenLinks is uniek in Nederland met behalve een internationaal secretaris, een Europees secretaris. Bij het CDA, de PvdA en de SP (algemeen secretaris) betreft het een betaalde functie. Bij GroenLinks en de VVD zijn het vrijwillige functies. Op het partijbureau heeft vaak naast de internationaal secretaris iemand uit het partijbestuur een rol in Europese zaken vanwege vertegenwoordiging in het bestuur van de Europese partijfederaties. En ten slotte hebben partijen Buitenlandwerkgroepen (CDA) of Europawerkgroepen (PvdA, VVD, GroenLinks) bestaande uit vrijwillige experts of geïnteresseerde leden.

De vakcentrales FNV en CNV hebben beide enkele stafkrachten aangesteld voor Europese belangenbehartiging. Binnen de grootste vakcentrale FNV zijn enkele Europese experts werkzaam op het hoofdkantoor in Amsterdam. Daarnaast zijn enkele stafkrachten permanent werkzaam in Brussel. Het CNV heeft Europa toegewezen

aan enkele stafkrachten die vanuit het CNV-kantoor in Utrecht werken, maar regelmatig naar Brussel afreizen. Naast de Europese belangenbehartiging nemen zij ook de Nederlandse belangenbehartiging op hun beleidsgebied voor hun rekening.

Ook binnen de afzonderlijke sectorale bonden van FNV en CNV zijn mensen bezig met Europese zaken. Hoe actief men is varieert per bond. Binnen de FNV zijn bijvoorbeeld FNV Bondgenoten, de Bouw en Houtbond en de AbvaKabo meer gericht op Europese zaken (interview FNV). Vakcentrales en vertegenwoordigers van de bonden hebben regelmatig overleg om informatie uit te wisselen. Vooral bij algemene sectoroverstijgende onderwerpen vervullen de experts van de vakcentrales de hoofdrol in de Europese lobby. De vakcentrales lopen vaak iets voor op de bonden en moeten soms ook hun best doen om afzonderlijke bonden mee te krijgen in een traject.

Binnen Greenpeace Nederland, Oxfam Novib, de Nederlandse afdeling van Amnesty International en de Consumentenbond zijn meerdere stafkrachten bezig met Europese zaken. Het betreft zowel medewerkers die belast zijn met een specifiek campagnedossier als lobbyisten. Zij hebben met elkaar gemeen dat zij zowel de Nederlandse als de Europese belangenbehartiging voor hun rekening nemen. Zo is van de Nederlandse afdeling van Amnesty International de coördinator politieke zaken belast met zowel de Nederlandse als de Europese lobby. Ook binnen Oxfam Novib hebben de lobbyisten een eigen werkdossier waarbij zij zowel de nationale als de Europese politiek benaderen. Binnen Greenpeace zijn campagnemedewerkers eveneens op de verschillende niveaus actief. En medewerkers van de beleidsafdeling en de afdeling Communicatie van de Consumentenbond hebben de taak zowel de Nederlandse als de Europese agenda te volgen (interviews Consumentenbond, Greenpeace, Oxfam Novib, Amnesty International).

Binnen Natuurmonumenten werken twee stafleden aan Europese zaken. Eén persoon is belast met Europese projecten en subsidies, de ander met belangenbehartiging, lobbywerk in Brussel, vertegenwoordiging in Europese koepels en bilaterale samenwerking. Bij de ANBO (Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen) voor vijftig-plussers zijn drie betaalde medewerkers actief met Europese zaken. De aandacht voor Europese zaken moet echter worden gedeeld met de andere gebieden die zij in portefeuille hebben. Vrijwillige krachten en bestuursleden zijn actief in een internationale werkgroep. Daarnaast is een oud-bestuurslid vice-president van de Europese ouderenkoepel AGE Europe en zijn vrijwillige experts actief op Europees niveau in werkgroepen van de Europese koepelorganisatie (interviews ANBO en NPOE (Nederlands Platform Ouderen en Europa)).

Worden Europese zaken voor de hiervoor genoemde maatschappelijke organisaties behartigd door betaalde stafkrachten, binnen Scouting Nederland wordt het Europese werk vooral verricht door vrijwillige krachten en bestuursleden. Binnen Scouting Nederland zijn de directeur, enkele (vrijwillige) bestuursleden en vrijwil-

ligers bezig met Europese belangenbehartiging. Het gaat om het onderhouden van contacten met de Europese koepelorganisaties van Scouting en de beïnvloeding van Europees jeugdbeleid.

Van de bestudeerde organisaties heeft alleen de FNV een eigen vertegenwoordiging in Brussel.<sup>2</sup> Sinds 1999 zijn drie stafkrachten van de FNV permanent gestationeerd in de Europese hoofdstad. Tot voor kort had ook Natuurmonumenten de beschikking over een parttime vaste vertegenwoordiger in Brussel, maar die vertegenwoordiging is inmiddels opgeheven.<sup>3</sup> Hieruit blijkt dat van de onderzochte organisaties alleen de FNV zich een permanent kantoor kan permitteren<sup>4</sup> én bereid is beschikbare middelen te investeren in een Europees kantoor. Organisaties met een permanente vertegenwoordiging in Brussel hebben over het algemeen de reputatie professioneel te zijn.<sup>5</sup>

De bestudeerde organisaties verschillen in de mate waarin Europa wordt behandeld binnen verschillende geledingen van de organisatie. Hoewel in het kader van dit onderzoek niet de gehele organisatie is doorgelicht op betrokkenheid bij de Europese dimensie van de verschillende dossiers – voor een dergelijke arbeidsintensieve exercitie is in dit beperkte onderzoek geen ruimte gereserveerd – blijkt uit het onderzoek wel dat een aantal organisaties in ieder geval de ambitie heeft om Europa te integreren in alle relevante werkterreinen van de organisatie. Zo heeft de FNV als uitgangspunt gekozen dat Europa in principe binnenland is, waardoor alle beleidsmedewerkers voor hun beleidsterrein verantwoordelijk zijn voor zowel de nationale als de Europese aspecten van hun portefeuille. Bij Greenpeace, Oxfam Novib, Amnesty International en de Consumentenbond hebben lobbyisten, campagne- en beleidsmedewerkers de taak zowel de nationale als de Europese, en in sommige gevallen ook de mondiale (Verenigde Naties, Wereldhandelsorganisatie, etc.) belangenbehartiging voor hun rekening te nemen. Binnen de Consumentenbond is het tevens praktijk geworden dat alle nieuw aangestelde beleidsmedewerkers tijdens hun inwerkperiode een aantal maanden stage lopen bij de Europese consumentenkoepel BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) in Brussel, zodat ze het Europese systeem leren kennen (interview Consumentenbond). Ook bij de ANBO leeft sinds kort de ambitie om Europa bij alle medewerkers ‘tussen de oren’ te krijgen. Daartoe moeten de medewerkers worden geïnformeerd en moet Europa op de agenda van de beleidsafdeling komen (interview ANBO). Mondjesmaat raken bij verschillende organisaties ook afdelingen belast met communicatie en campagnes richting achterban en publiek betrokken bij Europese zaken, doordat Europese dimensies van de belangenbehartiging worden opgenomen in de publiekscampagnes. Meer hierover in hoofdstuk 3. Ook binnen politieke partijen is het de bedoeling dat medewerkers naast de nationale, de Europese aspecten van hun werkterrein volgen.

De ambities om Europa te integreren in alle relevante geledingen van de organisatie ten spijt, blijkt dat het voor veel Nederlandse organisaties moeilijk is dat streven in de praktijk te brengen. De geringe Europese gerichtheid van Tweede Kamerleden is al eerder gemeld. Ook binnen de vakcentrales komt dat principe volgens Van Schendelen niet goed uit de verf, omdat bijvoorbeeld de FNV de handen vol heeft aan binnenlandse dossiers over arbeidsvoorwaarden en aan iets anders amper toekomt (interview Van Schendelen). Geïnterviewde Europa-experts van politieke partijen, vakbonden en Natuurmonumenten geven zelf aan dat het lastig is de rest van de eigen organisatie op het spoor van Europa te krijgen. De voormalig lobbyist van Natuurmonumenten in Brussel vertelde in het ledenblad *Van Nature* dat de informatie die hij gaf soms onvoldoende doordrong in de organisatie. Er werden voor staffleden ook excursies georganiseerd naar Brussel en debatten in het Europees Parlement. ‘De staffleden waren altijd buitengewoon gemotiveerd en enthousiast. Maar ja, daarna moesten ze weer aan de slag in hun eigen terrein, en een half jaar later regeerde weer de waan van de dag’ (Vereniging Natuurmonumenten 2005). Binnen meer organisaties speelt dat het heel wat duwen en trekken vergt om collega’s mee te krijgen in een Europese oriëntatie. Voor een aantal organisaties geldt daarbij dat het doel van de belangenbehartiging (lobby) meestal moet concurreren met andere doelstellingen die hoger op de prioriteitenlijst staan. Zo staat bij de Consumentenbond dienstverlening naar de leden centraal, mede gezien het feit dat de bond voor de inkomsten afhankelijk is van de lidmaatschapsgelden. Het feit dat de eigen organisatie in de regel een moeilijke arena is voor mensen belast met belangenbehartiging, is ook in de literatuur bekend. Van Schendelen (2002: 167 e.v.) schrijft dat veel public affairs officials de ervaring hebben dat minstens 60% van hun energie moet worden besteed aan het organiseren van het thuisfront. Dan gaat het niet alleen om het op één lijn krijgen van de organisatie, maar ook om bijvoorbeeld het mobiliseren van benodigde kennis, bronnen en vaardigheden ten behoeve van de belangenbehartiging. Er is inmiddels wel sprake van een zekere Europagerichtheid van de leiding van de bestudeerde organisaties, omdat Nederlandse directeuren hun organisatie vertegenwoordigen in periodieke bestuursvergaderingen van Europese koepels.

Resumerend: alle bestudeerde organisaties hebben Europa-experts in huis. Veel organisaties beschikken inmiddels over betaalde krachten die voor de Europese belangenbehartiging zijn vrijgemaakt. Scouting Nederland moet het voornamelijk doen met vrijwilligers. Maar daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de organisatie over het algemeen veel meer gewicht toekent aan het bieden van vrijetijdsbesteding aan de jonge leden en dat belangenbehartiging niet het eerste doel van de organisatie is. Verder blijkt dat binnen een aantal van de bestudeerde organisaties de mensen belast met Europese belangenbehartiging redelijk geïsoleerd werken van de rest van de organisatie. De integratie van Europa in alle relevante geledingen van de organisatie is niet algemeen.

## 2.2 Europese verbanden

Behalve de manier waarop Europa in de interne organisatie is terug te vinden, zeggen ook verbindingen met zusterorganisaties in Europa iets over de wijze waarop Nederlandse maatschappelijke organisaties gericht zijn op Europa. Grofweg kan een onderscheid worden gemaakt tussen samenwerkingsverbanden van autonome nationale organisaties aan de ene kant, en internationale organisaties die bevoegdheden hebben om het functioneren van nationale lidorganisaties (mede) te bepalen aan de andere kant. Tussen deze twee uitersten zijn in de praktijk vele tussenvormen ontstaan die in mindere of meerdere mate bevoegdheden hebben met betrekking tot de koers van de nationale organisatie. Er wordt gestart met de Europese verbanden van Nederlandse politieke partijen.

### 2.2.1 Europese verbanden van politieke partijen

Politieke partijen maken deel uit van het formele Europese politieke systeem en leveren vertegenwoordigers aan fracties in het Europees Parlement. De Europarlementariërs hebben meer autonomie en bewegingsruimte in de Eurofractie dan de leden van het Nederlandse parlement, waar de fractiediscipline groter is.<sup>6</sup>

Sinds de verkiezingen van 2004 zijn 27 van de 732 zetels in het Europees Parlement gereserveerd voor Nederland. De CDA-vertegenwoordigers (7) maken deel uit van de grootste fractie in het Europees Parlement, de Fractie van de Europese Volkspartij en Europese Democraten. De zeven PvdA-leden zijn aangesloten bij de Sociaaldemocratische Fractie in het Europees Parlement. De VVD-vertegenwoordigers (4) en de D66-vertegenwoordiger nemen deel aan de Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa. GroenLinks en Europa Transparant leveren ieder twee leden aan de Fractie De Groenen/Vrije Europese Alliantie. Binnen die alliantie hebben GroenLinks en het Vlaamse Groen! een transnationale groep gevormd. De SP levert twee mensen aan de Confederale Fractie Europees Unitaire Links/Noords GroenLinks. De ChristenUnie en SGP leveren samen twee vertegenwoordigers aan de Fractie Onafhankelijkheid en Democratie.

Naast de Europese samenwerking in het Europees Parlement zijn bijna alle bestuurde Nederlandse partijen lid van een Europese partijfederatie. Het CDA, de PvdA en de VVD maken deel uit van respectievelijk de Europese Volkspartij (EVP), de Partij van Europese Sociaal-democraten (PES) en de Federatie van Liberale en Democratische Partijen in de Europese Gemeenschappen (ELD). Van die laatste organisatie is ook D66 lid. GroenLinks is aangesloten bij de Europese Groene Partij. De Socialistische Partij is niet aangesloten bij een Europese partijorganisatie. Hoewel binnen de linkse fractie in het Europees Parlement een aantal partijen betrokken is bij de oprichting van Europese partijfederaties, zoekt de SP geen aansluiting vanwege politiek-ideologische verschillen van inzicht. Daarnaast bestaat een cultuurverschil tussen de nieuwe, meer activistische socialistische partijen zoals de SP en de voormalig communistische partijen zoals uit de DDR, gedomineerd door functionarissen. De SP werkt wel samen



met de Scandinavische socialistische partijen, maar er is vanuit de SP geen animo voor aansluiting bij de ontwikkeling van een Europese partij (interview SP).

De Europese partijfederaties kennen een formele besluitvormingsstructuur waarin partijleiders, voorzitters en andere functionarissen van nationale partijen vertegenwoordigd zijn in verschillende gremia.<sup>7</sup> De federaties beleggen daarnaast congressen waarbij partijdelegaties gezamenlijke documenten en posities bespreken en in stemming brengen. De drie grootste partijfederaties kennen sinds de jaren negentig van de vorige eeuw periodieke 'bijeenkomsten van partijleiders'. Deze bijeenkomsten zijn in de loop van de tijd uitgegroeid tot de belangrijkste organen van Europese partijfederaties voor het coördineren van beleid over Europese onderwerpen. De bijeenkomsten kunnen tot besluiten komen die een direct effect hebben op de nationale lidpartijen en de groepen in het Europees Parlement (Hix en Lord 1997: 170-177).

De federaties hebben echter geen belangrijke bevoegdheden van de Nederlandse partijen overgenomen, waar het gaat om hun functioneren in de Nederlandse politiek. Ook met betrekking tot de Europese verkiezingen functioneren de Europese partijfederaties eerder als confederaties van onafhankelijke nationale partijen dan als transnationale politieke partijen.<sup>8</sup> Zo is het binnen de Europese partijen EVP, PES, ELD en de Europese Groene Partij gebruik geworden om een gezamenlijk programma te schrijven voor de Europese verkiezingen. Dit gezamenlijke Europese programma wordt echter door geen van de onderzochte Nederlandse partijen integraal overgenomen in de landelijke campagne voor de Europese verkiezingen. De partijen schrijven hun eigen programma, in lijn met het gezamenlijke Europese programma, maar toegesneden op de situatie in Nederland. Voor de PvdA geldt dat zij haar programma voor de Europese verkiezingen op schrift stelt voordat de Europese federatie van sociaal-democraten dat doet. Tijdens de onderhandelingen over een gezamenlijk PES-programma wordt vervolgens geprobeerd zoveel mogelijk punten uit het Nederlandse programma opgenomen te krijgen. Bij het CDA en de VVD wordt eerst het gezamenlijke document vastgesteld, waarna het nationale programma wordt geformuleerd, terwijl beide processen bij GroenLinks parallel verlopen (interviews PvdA, CDA, VVD, GroenLinks). Ook de verkiezingscampagnes voor het Europees Parlement zijn vooral nationaal gevoerde campagnes.

Sinds 1979, zo tekent Bardi in 1994 op (1994: 357), hebben de Europese partijfederaties geen belangrijke formele stappen gezet naar verdere transnationalisering. Tot op zekere hoogte is dat anno 2006 nog steeds waar, hoewel er informeel binnen verschillende partijfamilies wel wordt gesproken over verdere transnationalisering (GroenLinks, VVD). Wel een verandering sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de licht gegroeide rol van Europese partijfederaties in de Europese politiek.

Dat heeft allereerst te maken met de eerdergenoemde bijeenkomsten van partijleiders. Vanaf de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht worden deze

bijeenkomsten onder auspiciën van de partijfederaties georganiseerd. De politieke kopstukken komen met hun partijfamilieleden bijeen voorafgaand aan de Europese Raad en proberen met hun onderling afgestemde optreden de agenda en het verloop van de onderhandelingen te beïnvloeden. Een van de eerste voorbeelden was een bijeenkomst van Europese christendemocratische leiders in de EVP in oktober 1990. Voorafgaand aan de Europese Raad in Rome in dezelfde maand, bepaalden de christendemocraten hun inzet voor de Intergouvernementele Conferentie. Tijdens de Europese Raad in Rome kregen de christendemocraten steun van de sociaal-democraten en zagen zo hun doelstellingen verwezenlijkt. De strategie van de christendemocraten om vóór de Europese Raad bijeen te komen werd daarna overgenomen door de liberalen en de sociaal-democraten (Hix en Lord 1997: 170-171). Een bijkomend gevolg van de bijeenkomsten is dat oppositiepartijen langs deze weg ook een ingang tot Intergouvernementele Conferenties kregen en dat de scheidslijnen tijdens Europese toppen niet alleen meer kwamen te liggen tussen nationaliteiten maar ook tussen de partijpolitieke stromingen (Hix 1996: 318- 320). Met deze bijeenkomsten van partijleiders hebben de Europese partijfederaties hun rol in de Europese politiek verzaamd.

Een andere manier waarop de partijfederaties aan betekenis hebben gewonnen is het uitbreiden van de verbindingen tussen de federaties en de Europese instellingen. Vóór de jaren negentig van de vorige eeuw bestonden er voornamelijk banden met de fracties in het Europees Parlement. In de loop van de jaren negentig werden ook de banden met de andere Europese instellingen aangehaald. Zo nemen Eurocommissarissen deel aan verschillende gremia van de partijfederaties en de interactie met de leden van de Europese Raad komt tot stand via de bijeenkomsten van partijleiders (Hix en Lord 1997: 180-183).

Ondanks de toegenomen betekenis van Europese federaties, concluderen Hix en Lord (1997: 183) dat de controle van de partijfederaties op de Europese politiek over het algemeen nog altijd gering is. Daar komt bij dat Europese partijfederaties sterk leunen op de infrastructuur van de fracties in het Europees Parlement (Van Gennip 1999: 37-38.). De nationale partijen lijken niet bereid en financieel niet in staat de positie van de partijfederaties te versterken.<sup>9</sup> Niet de Europese partijfederaties, maar de fracties in het Europees Parlement zijn daarom het organisatorische middelpunt van de Europese partijen (Bardi 1994: 360). Vooralsnog blijken nationale politieke partijen de belangrijkste actoren in de Europese politiek. Zo wordt Nederlandse Europarlementariërs weliswaar een eigen verantwoordelijkheid gegund door de Nederlandse politieke partijen, maar uiteindelijk worden ze geselecteerd door de nationale partijen en zijn ze verantwoording schuldig aan de nationale partijen.

Naast de samenwerking in het Europees Parlement en de Europese partijfederaties, onderhouden politieke partijen ook ad hoc bilaterale en multilaterale banden. Delegaties van de bestudeerde Nederlandse politieke partijen wonen congressen bij van partijen in andere landen, en andersom. Er worden rapporten uitgewisseld over

actuele politieke onderwerpen, men ontvangt sprekers van Europese zusterpartijen voor partijbijeenvakkomsten in Nederland of bereidt met een andere partij een politiek standpunt voor. De SP, geen lid van een Europese partijfederatie, onderhoudt banden met internationale niet-gouvernementele netwerken. Zo bestaan er contacten met Attac (Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens), een wereldwijd initiatief om financiële speculatie in de valutahandel aan banden te leggen. Europese deelnemers aan het netwerk spannen zich in om het onderwerp in Europa te agenderen.

Ten slotte onderhouden partijen contacten met zusterorganisaties in Midden- en Oost-Europa. Zo bieden van de bestudeerde partijen CDA, PVDA, VVD en GroenLinks hun zusterpartijen in Midden- en Oost-Europa technische ondersteuning bij de opbouw van hun partijorganisatie.<sup>10</sup>

Concluderend, zijn Nederlandse politieke partijen op verschillende manieren verbindingen aangegaan met Europa, maar hebben ze – waar het gaat om het functioneren in de nationale politiek – geen belangrijke bevoegdheden overgedragen aan de Europese verbanden.

### 2.2.2 Europese verbanden van niet-politieke organisaties

De Europese verbanden van de overige bestudeerde maatschappelijke organisaties zijn onderverdeeld in twee categorieën. In de eerste categorie vallen de geselecteerde maatschappelijke organisaties die los van internationale of Europese organisaties in Nederland zijn ontstaan en die in de afgelopen decennia een vorm van Europese samenwerking zijn aangegaan om beter te kunnen inspelen op Europese ontwikkelingen. De tweede categorie omvat nationale afdelingen van internationale organisaties.

Tot de eerste categorie behoren de FNV, het CNV, de Vereniging Natuurmonumenten, de Consumentenbond en de ouderenbond ANBO. Alle hebben zich verenigd in Europese koepelorganisaties. Deze koepels hebben een geformaliseerde organisatiestructuur met verschillende gremia, zoals een internationaal bestuur en een Europese ledenvergadering, waarin de aangesloten lidorganisaties vertegenwoordigd zijn en gezamenlijke standpunten innemen. Daarnaast heeft men de beschikking over een secretariaat voor het lobbywerk in Brussel. De deelname aan een koepel betekent voor de eerdergenoemde Nederlandse organisaties dat de handelingsruimte bij Europese onderwerpen wordt begrensd door de verplichtingen die het lidmaatschap van de Europese organisaties meebrengt. Dat wil zeggen dat Nederlandse organisaties zich met betrekking tot Europese kwesties die gezamenlijk worden opgepakt onderwerpen aan de besluitvormingsregels van de Europese koepel en dat standpunten over Europese zaken worden afgestemd met de zusterorganisaties in de koepel.

De FNV en het CNV zijn beide aangesloten bij het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV). Het EVV wordt financieel ondersteund door de Europese Commissie en

ontvangt ook aanvullende faciliteiten, zoals vertaaldiensten. Het EVV heeft een relatief omvangrijke staf, maar heeft soms problemen de interne cohesie te bewaren en tot een gezamenlijke inzet te komen (Greenwood 1997: 60, 63; Van Schendelen 2002: 184, 249). Het is een van de redenen dat nationale vakcentrales een eigen zelfstandige vertegenwoordiging in Europa opzetten. Ook de FNV heeft om die reden een eigen kantoor in Brussel ingericht (FNV 2001: 38). Het EVV is desondanks de meest belangrijke vertegenwoordiger van werknemersbelangen in Europa. Het speelt een geïnstitutionaliseerde rol in de totstandkoming van de sociale dimensie van de Europese Unie en is in staat gebleken onderwerpen op de agenda te krijgen (Greenwood 1997: 159-160, 175).

De Vereniging Natuurmonumenten is onder andere aangesloten bij Eurosite (een samenwerkingsverband van natuurbeschermingsorganisaties) en Europarc (de federatie van nationale parken). Daarnaast is Natuurmonumenten aangesloten bij het brede Europese platform European Environmental Bureau (EEB). Van deze samenwerkingsverbanden is Natuurmonumenten het meest actief in Eurosite. Het hoofdkantoor van Eurosite zetelt in Tilburg en het heeft geen kantoor in Brussel. Voor het Brusselse lobbywerk is Natuurmonumenten vooral aangewezen op het EEB, dat subsidie ontvangt van de Europese Commissie. Daarnaast heeft het via diverse kanalen, waaronder adviescomités, toegang tot de Europese instellingen. Net als het EVV heeft het EEB vanwege het heterogene lidmaatschap en de diverse belangen moeite om tot gezamenlijke standpunten te komen. Het is een van de redenen waarom het EEB door commentatoren niet wordt gezien als de meest sterke partij in het Europese politieke proces (Greenwood 1997: 186-188).

De Consumentenbond maakt sinds de jaren zestig van de vorige eeuw deel uit van het Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) (Consumentenbond 2004b). BEUC ontvangt subsidie van de Europese Commissie. Het heeft geïnstitutionaliseerde toegang (zie ook § 2.3.2 over het Europees Economisch en Sociaal Comité) tot verschillende Europese instituties. In de jaren negentig van de vorige eeuw schreven verschillende commentatoren BEUC een goede reputatie toe (Greenwood 1997: 200). Van Schendelen ziet BEUC momenteel echter minder sterk presteren als gevolg van interne verdeeldheid (interview Van Schendelen).

Ten slotte neemt de ANBO deel aan AGE Europe.<sup>11</sup> Het platform werd in 1991 opgericht na aanmoediging van de Europese Commissie. Het ontvangt financiële steun van de Commissie. AGE Europe is niet de enige ouderenkoepel in Europa, maar wel wat ledenaantal betreft de grootste en de meest invloedrijke (interview ANBO).

In de categorie nationale afdelingen van internationale organisaties vallen de Nederlandse afdeling van Amnesty International, Greenpeace Nederland en Scouting Nederland. In zekere zin past Oxfam Novib ook in dit rijtje, omdat zij sinds 1994 is aangesloten bij Oxfam International. Deze organisaties hebben gemeen dat zij een

onderdeel vormen van een internationale beweging onder dezelfde naam, en dat zij de doelstellingen onderschrijven die door de internationale organisatie zijn vastgelegd. Zij verschillen onderling echter in de mate waarin zij autonomie hebben om bepaalde zaken naar eigen inzicht te regelen. Zo staat Greenpeace International<sup>12</sup> bekend als een centraal georganiseerde organisatie, terwijl de nationale afdelingen van Amnesty International<sup>13</sup> meer autonomie wordt toegeschreven (Rucht 1999: 207-208). Voor beide organisaties geldt dat de internationale organisatie de wereldwijde campagnes en het beleid bepaalt en dat de nationale afdelingen via hun afgevaardigden in de jaarlijkse algemene vergadering kunnen meebeslissen over de koers. Voor de Europese belangenbehartiging heeft Greenpeace International een Brussels kantoor ingericht, de Greenpeace European Unit. De internationale organisatie bekijkt welke nationale Greenpeace organisatie(s) een bijdrage kunnen leveren aan een bepaalde lobby (interview Greenpeace). Binnen Amnesty International hebben de afdelingen uit de lidstaten van de Europese Unie in 1992 de zogenaamde EU-associatie opgericht met een eigen permanent kantoor in Brussel (interview Amnesty International). Zowel het optreden van Greenpeace International als dat van Amnesty International in Europa wordt van buitenaf als sterk beoordeeld. De organisaties behalen successen, hebben een goede reputatie en zijn intern redelijk goed georganiseerd (interview Van Schendelen).

Scouting Nederland en Oxfam Novib zijn minder stevig ingekaderd in de internationale organisatie. Scouting Nederland is aangesloten bij de World Association of Girl Guides and Girl Scouts (WAGGGS) en de World Organization of the Scout Movement (WOSM).<sup>14</sup> Novib heeft zich zoals gezegd aangesloten bij de internationale confederatie Oxfam International.<sup>15</sup> Zowel Scouting Nederland als Oxfam Novib hebben de doelstellingen van de internationale beweging onderschreven, maar hebben meer ruimte dan de eerdergenoemde organisaties om nationale accenten aan te brengen. De nationale scoutingorganisaties in Europa maken niet alleen deel uit van de wereldbonden maar ook van de European Scout Region en de European Region WAGGGS. Deze Europese bonden kennen vertegenwoordigende lichamen waar afgevaardigden van de nationale organisaties tot gezamenlijke beleidsdocumenten komen. Daarnaast beschikken zij over Europese kantoren die zich onder andere bezighouden met Europese belangenbehartiging, bijvoorbeeld op het vlak van het Europees jeugdbeleid. Binnen Oxfam International zijn werkgroepen van stafkrachten uit de nationale organisaties actief op verschillende dossiers. Binnen die werkgroepen vormen Europese leden een aparte groep die zich specifiek buigt over de koers richting de Europese instellingen en regeringen. Daarbij wordt samengewerkt en afgestemd met het Brusselse lobbykantoor dat door de internationale organisatie is ingericht. Net als in het geval van Amnesty International en Greenpeace, wordt ook de Europese belangenbehartiging van Oxfam International van buitenaf als professioneel en effectief beoordeeld (interview Van Schendelen).

De Europese koepelorganisaties maken op hun beurt weer deel uit van netwerken met geestverwanten in dezelfde sector (sector-brede platforms) of met organisaties in andere sectoren (sector-overstijgende platforms). Zo is Greenpeace International aangesloten bij het milieunetwerk de Green 10. Ook het EEB maakt daarvan deel uit. In de Green 10 werken grote Europese milieuorganisaties samen om het milieubeleid van de Europese Unie te beïnvloeden. De Europese Scoutingbonden zijn aangesloten bij het European Youth Forum. Dit forum maakt op zijn beurt deel uit van het Social Platform. Ook AGE Europe is daarbij aangesloten. Het Social Platform is een bundeling van rond de veertig federaties en netwerken waar gezamenlijke standpunten worden ontwikkeld (Meinema 2004: 166-169). Oxfam Novib is verbonden met Eurostep, een coalitie van vijftien niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties. Eurostep heeft zich op zijn beurt weer aangesloten bij het platform Concord. Ten slotte is het EU-kantoor van Amnesty International aangesloten bij het Human Rights and Democracy Network. Naast deze min of meer structurele netwerken, bestaan er vele ad-hoccoalities op Europees niveau op specifieke thema's.

Buiten de formele deelname aan Europese koepels en Europese netwerken binnen internationale organisaties, onderhouden Nederlandse organisaties bilaterale en multilaterale contacten met zusterorganisaties in Europa. Net als politieke partijen, onderhouden ook de Nederlandse vakbonden, Amnesty International, de Consumentenbond, en Scouting Nederland bijvoorbeeld banden met organisaties in het oostelijk deel van Europa met het oog op technische ondersteuning. Ook Oxfam Novib ondersteunt Oost-Europese ontwikkelingsorganisaties bij netwerkopbouw of de opbouw van de organisatie. Zo was het een van de organisaties die de oprichting van Social Watch Europe heeft gefaciliteerd. Het netwerk, met ook leden uit Oost-Europese landen, richt zich op het monitoren van zaken als de toegang tot sociale basisvoorzieningen.

Een andere vorm van bilaterale contacten tussen Nederlandse organisaties en Europese zusters is van de grond gekomen, omdat samenwerking praktisch gezien nodig bleek om het dagelijks werk te kunnen doen. De Nederlandse vakbonden kennen bijvoorbeeld contacten met vakbonden in de buurlanden. Zij werken in de grensregio's samen bij onderwerpen zoals grensarbeid. Een organisatie als Natuurmonumenten heeft gezamenlijke activiteiten met zusterorganisaties in het buitenland in het kader van de bescherming van grensoverschrijdende natuurgebieden. En Greenpeace in het kader van concrete internationale milieuproblemen. Scouting Nederland onderhoudt contacten met zusterorganisaties in Europa met het oog op de organisatie van internationale evenementen. En Oxfam Novib onderhoudt contacten met andere Oxfams bij de financiering van projecten van gezamenlijke partners in het zuiden.

Verder worden bilaterale contacten onderhouden met het oog op het delen van ervaringen en expertise. Nederlandse organisaties gaan banden aan met zusterorganisaties in Europa om van elkaar te leren en te zoeken naar best practises. Zowel de

Consumentenbond als Natuurmonumenten onderhoudt speciale banden met hun Engelse zusterorganisatie omdat de Britse organisaties groot en professioneel zijn. Ook Scouting Nederland doet aan internationale samenwerking vanuit de behoefte ervaringen te delen, zodat de eigen werkwijze en die van anderen er beter van wordt. Daarnaast wisselen Nederlandse organisaties en Europese zusterorganisaties gegevens uit over bijvoorbeeld de standpunten van nationale politici en regeringsvertegenwoordigers met als doel een effectieve lobby op te zetten. Zo onderhield de Nederlandse afdeling van Amnesty International ten tijde van het Nederlandse voorzitterschap van de Unie, speciale contacten met de Ierse afdeling (vorige voorzitter) en de Luxemburgse afdeling (volgende voorzitter), teneinde continuïteit te waarborgen in de lobby richting de Europese Raad (interview Amnesty International). Een van de onderwerpen die onder de aandacht zijn gebracht van de opeenvolgende voorzitters was de aanpak van mensenrechtenschendingen binnen Europa. Het onderwerp staat overigens nog steeds op de agenda van de EU-associatie van Amnesty International.

Uit deze paragraaf blijkt dat niet alleen de politieke partijen maar ook de overige bestudeerde Nederlandse organisaties banden zijn aangegaan met geestverwanten in Europa. De organisaties die autonoom van een internationale beweging zijn ontstaan in Nederland hebben zich op Europees niveau verenigd. De organisaties die onderdeel zijn van een internationale organisatie maken vanuit hun inbedding in de wereldwijde beweging, vanzelf ook deel uit van de regionale tak van de familie. De logica achter het aangaan van Europese verbanden door nationale organisaties is gelegen in de winst die ze uit deelname aan de netwerken halen: het verkrijgen van een Europees netwerk, nuttige informatie en de mogelijkheid om door hen gewenste ontwikkelingen binnen het netwerk te stimuleren en voor hen ongunstige ontwikkelingen af te remmen. Daarnaast vormt de Europese Commissie een stimulans vanwege haar voorkeur om te overleggen met groepen die op Europees niveau georganiseerd zijn. Ten slotte zijn er via de Europese koepels zetels te verdelen in adviesorganen van de Europese Unie. Vanwege de grote voordelen en de lage kosten worden nationale organisaties eigenlijk automatisch lid van Europese koepels (Greenwood 1997: 64; 75-76, Beger 2004: 3).

### 2.3 Toegang tot het Europese beleidsproces

Nederlandse maatschappelijke organisaties behartigen de belangen van de achterban bij de overheid. In deze paragraaf wordt bekeken welke wegen ze bewandelen om hun Europese doelstellingen te realiseren. Welke bondgenootschappen worden gesloten? Met andere woorden: hoe belangrijk zijn de eerdergenoemde Europese verbanden die maatschappelijke organisaties zijn aangegaan? In hoeverre bevorderen ze de belangen van de achterban bij (welke?) Europese instituties? En wat betekent het toegenomen belang van Europa voor de relatie met de Nederlandse overheid?

### 2.3.1 Toegang en politieke partijen

Nederlandse politieke partijen hebben een formele positie in de Europese politiek via de vertegenwoordiging in het Europees Parlement. Daarnaast is het nationale parlement in de positie de Europese besluitvorming en de inzet van de nationale regering in Europa te controleren. In de afgelopen jaren is door verschillende officiële adviesorganen en vanuit de Kamer zelf gewezen op de gebrekkige controle op Europees beleid door het parlement.<sup>16</sup> De Tweede Kamer richt zich op het vooraf behandelen van de agenda's van de Europese Raad, en de Raden van de vakministers. De Kamer kan dan vragen stellen over de door Nederland in te nemen positie. Na afloop kan de Kamer de ministers bevragen over de ingenomen positie. De beslotenheid van de Europese beraadslagingen maakt dat de ministers bij kritiek kunnen volstaan met de opmerking dat een bepaalde positie niet haalbaar was. Daarnaast kan de Kamer onderwerpen agenderen die via de zogeheten BNC-fiches<sup>17</sup> binnenkomen. Wat deze aspecten van het Kamerwerk gemeen hebben is dat ze gericht zijn op een laat stadium van het Europese beleidsproces. Wanneer het parlement bijvoorbeeld een BNC-fiche ontvangt, is het onderwerp al uitgewerkt op Europees niveau. Het voortraject met invloedsmogelijkheden is dan voorbij. Alleen als het parlement al in een vroeg stadium proactief informatie verzamelt, los van de regering, is er nog de mogelijkheid invloed uit te oefenen. 'De Europese besluitvorming wacht niet op Nederland' (Raad van State 2005). Een ander belangrijk kritiekpunt is al eerder in dit hoofdstuk aan bod gekomen: het feit dat Europese zaken onvoldoende breed worden opgepakt door de Kamerfracties. Om Europees beleid goed te kunnen volgen en beïnvloeden is het van belang dat Europese onderwerpen zoveel mogelijk door de woordvoerders van de verschillende vakgebieden worden behandeld in de betreffende vaste Kamercommissies. De Europaspecialisten in de Algemene Commissie voor Europese Zaken hebben dan de taak de algemeen politiek-strategische lijn in de gaten te houden (Raad van State 2005). Maar vooralsnog is dit nog geen bestaande praktijk. De woordvoerders van de vakgebieden richten zich niet automatisch op de Europese dimensie van hun portefeuille. Een van de verklaringen hiervoor werd al eerder genoemd: Europa biedt volgens Kamerleden weinig mogelijkheden tot scoren in de media. Daarnaast is de waardering voor het Europees specialisme in de meeste Kamerfracties en politieke partijen beperkt (TK 2002/2003a).

Voor een goede controlefunctie is niet alleen vroege en meer intensieve betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs nodig, maar ook een goede afstemming tussen Haagse en Europese fracties. De Nederlandse politieke partijen verschillen in de wijze waarop ze dat doen. Zo wordt binnen de PvdA iedere zes weken coördinatieoverleg gevoerd tussen leden van de Tweede Kamer, de Eurofractie en het partijbestuur. Binnen de VVD schuift een lid van de Eurofractie iedere week aan bij de fractievergadering van de Tweede Kamerfractie. Ook is de fractievoorzitter van de Eurofractie, samen met die van de Tweede Kamerfractie aanwezig bij het wekelijkse Bewindspersonen Overleg van de VVD. Ook binnen GroenLinks schuift een fractie-medewerker van de Eurofractie iedere week aan bij het overleg van de Haagse fractie.



Deze persoon is de liaison tussen de Haagse fractie, de Europese fractie en het partijbestuur. Daarnaast is er de tweemaandelijksse bijeenkomst van de Kerngroep Buitenland, waar de woordvoerders Europa uit de Tweede Kamerfractie, de Eurofractie, en de Europees- en internationaal secretaris samenkomen, en er is regelmatig beraad tussen beide fractietoppen en de partijvoorzitter. Het CDA heeft een beleidsmedewerker van de Haagse fractie aangesteld als liaison officer tussen de Haagse en Europese fractie. Deze functionaris is helemaal voor dat doel vrijgemaakt. Bij de SP komen de Haagse en Europese fractie eens in de paar maanden bijeen. Naast vormen van reguliere afstemming kennen partijen ook vormen van ad-hocafstemming, zoals de organisatie van werkbezoeken en niet-reguliere overleggen in Den Haag en Brussel.

Voor de grote onderzochte partijen en GroenLinks geldt dat de Europese fractie en de Haagse fractie ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Bij de SP is formeel de eindverantwoordelijkheid voor buitenlands beleid, inclusief het functioneren van de Eurofractie, ondergebracht bij de woordvoerder buitenland van de Tweede Kamerfractie. Als afstemming bij eerstgenoemde partijen niet lukt, is er de ruimte op bepaalde terreinen een eigen weg in te slaan. Maar omdat voor veel politieke partijen de partijleider of de fractievoorzitter in de Tweede Kamer meer gewicht heeft dan de fractievoorzitter van de Eurofractie, zal bij controversiële kwesties naar verwachting toch de stem van de Tweede Kamerfractie de doorslag geven bij de standpuntbepaling van de partij. Als het gaat om het agenderen van Europa-getinte onderwerpen, wordt door de geraadpleegde personen aangegeven dat onderwerpen zich zowel vanuit Brussel als vanuit Den Haag aandienen.

Hoewel alle onderzochte politieke partijen een vorm van afstemming hebben geregeld, is zowel binnen als buiten partijen regelmatig de roep om een betere afstemming te horen.<sup>18</sup> Af en toe laait dan ook de discussie op om de dubbelmandaten (vertegenwoordigers die het lidmaatschap van Europees Parlement en Tweede Kamer combineren) te herstellen. Gezien de enorme werklast die dat met zich mee zou brengen en omdat het fysiek-logistiek erg lastig is in beide parlementen te opereren, is dat echter geen reële optie. Ook andere alternatieve vormen van afstemming worden besproken. Bijvoorbeeld de overname van aspecten van het Belgische systeem waar Europarlementariërs de betrokken minister kunnen ondervragen in het nationale parlement. Daarnaast wordt gedacht aan uitbreiding van vormen van spreekrecht van beide soorten parlementariërs in beide parlementen (Interview CDA). In bepaalde gevallen hebben Nederlandse Europarlementariërs al spreekrecht in de Kamer, bijvoorbeeld bij de jaarlijkse bespreking van de Staat van de Europese Unie of in Algemeen Overleg voorafgaand aan Europese ministerraden. Maar volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt daar maar zelden van gebruik gemaakt (ROB 2004: 49-50). Verder mogen de Europarlementariërs wel inbreng hebben, maar niet meedoen aan het debat en niet stemmen (2002/2003). Het spreekrecht kan aan betekenis winnen en bijdragen aan een betere afstemming tussen Haagse en Europese fracties als er meer frequent gebruik van wordt gemaakt, ook in vakcommissies, als het

spreekrecht wederkerig wordt en de inbreng zich niet alleen beperkt tot een spreekbeurt maar ook deelname aan het debat mogelijk wordt.

Ten slotte lijken Nederlandse politieke partijen weinig directe contacten te onderhouden met de Europese instellingen. GroenLinks geeft aan dat wanneer men vanuit Nederland iets wil van de Europese Commissie of de Permanente Vertegenwoordiging, de inspanningen meestal lopen via de Europese fractie (interview GroenLinks). VVD-Tweede Kamerlid Van Baalen rapporteerde dat Europese conferenties en overleggen met Europese instellingen niet druk bezocht worden door Nederlandse parlementariërs. Bij themaconferenties en hoorzittingen van het Europees Parlement of regulier overleg van de Europese Commissie met vertegenwoordigers van de lidstaten, waaronder parlementariërs, laten Nederlandse parlementariërs vaak verstek gaan (TK 2002/2003a).

Kortom, Nederlandse politieke partijen buiten hun formele positie in het politieke systeem onvoldoende uit om invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming. Door het verder optimaliseren van de relatie en afstemming met de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, door meer directe verbindingen aan te gaan met de Europese instellingen zoals de Commissie en zich minder afhankelijk op te stellen van de informatie en de inzet van de nationale overheid, zou de controlefunctie van het parlement aan kracht kunnen winnen.<sup>19</sup>

### 2.3.2 Toegang en niet-politieke organisaties

In de Europese belangenbehartiging van de niet-politieke organisaties spelen de Europese federaties een centrale rol. Dat geldt zowel voor de organisaties die traditioneel in Nederland geworteld zijn, als voor de nationale afdelingen van internationale organisaties. Het belang van de koepels is erin gelegen dat de Nederlandse organisaties kunnen profiteren van de informatie en expertise die via het lidmaatschap van en deelname aan de koepels beschikbaar komt en vanwege de coördinerende en uitvoerende rol die de secretariaten van de koepels vervullen bij de Europese lobby. Daarnaast is het lidmaatschap van de federaties voor de Nederlandse organisaties belangrijk om een eigen inbreng in Brussel veilig te stellen. Het (eigen) nationale belang wordt bij deelname aan de koepels niet veronachtzaamd. De organisaties nemen daartoe graag zitting in het bestuur van de Europese federaties. Onderzoek van Van Rooyen suggereert dat de federaties voor Nederlandse organisaties vaak belangrijker zijn dan de eigen zelfstandige inzet richting Brussel.<sup>20</sup>

De EU-kantoren van de Europese koepels in Brussel vormen het middelpunt van de Europese belangenbehartiging. De stafleden van deze kantoren volgen de Europese agenda voor hun werkterrein, zijn inhoudelijk expert in de Europese dossiers en onderhouden contacten met sleutelfiguren in het Europees Parlement, geledingen in de Europese Commissie en de Raad van Ministers. Naast lobbyisten hebben veel kantoren ook communicatiemedewerkers in dienst voor contacten met de media.

Zoals eerder genoemd, worden de kantoren gefinancierd door de lidorganisaties (bijvoorbeeld in het geval van Amnesty International), de internationale organisaties (bijvoorbeeld de Greenpeace European Unit wordt gefinancierd door Greenpeace International en nationale afdelingen) of deels gesubsidieerd door de Europese Commissie (zoals in het geval van het EVV, het EEB, BEUC en AGE Europe). Via de algemene ledenvergaderingen van de koepels hebben de lidorganisaties zeggenschap over de grote beleidslijnen. Via deelname aan werkgroepen kunnen de stafleden van de Nederlandse organisaties deelnemen aan de uitwerking van specifieke onderwerpen en campagnes.

In het algemeen nemen de Brusselse kantoren het voortouw in Europese activiteiten en campagnes. Zij zijn in veel gevallen beter op de hoogte van wat er speelt op het Europese niveau dan de nationale organisaties die verder van het Brusselse vuur zitten. Een voorbeeld is het kantoor van de Europese ouderenkoepel AGE Europe, waarbij de Nederlandse ouderenorganisaties zich (via het AGE Platform Nederland) hebben aangesloten. De Europese koepel van ouderenorganisaties stippelt veelal de lijn uit die in Brussel wordt gevolgd. De Nederlandse ouderenorganisaties worden over concrete acties geïnformeerd en leveren hun commentaar (interview NPOE). De bijdrage van de nationale organisaties is in dit geval voornamelijk reactief: zij reageren op wat de Europese koepelorganisaties aanreiken. Dat wil echter niet zeggen dat Nederlanders geen actieve rol spelen in AGE Europe. Een Nederlander is vicepresident van het dagelijks bestuur van het netwerk, terwijl Nederlandse deskundigen deel uitmaken van de verschillende expertgroepen.<sup>21</sup> Ook organisaties als de Consumentenbond, Natuurmonumenten en Scouting Nederland geven aan voor veel informatie over zaken die in Brussel spelen afhankelijk te zijn van respectievelijk BEUC, het EEB en de Europese Scouting organen. Het CNV laat veel onderwerpen over aan het EVV, omdat men zich vaak in de lijn van de Europese koepel kan vinden, en omdat de vakcentrale met beperkte mankracht prioriteiten moet stellen.

Op de EU-kantoren in Brussel vindt veelal ook de afstemming plaats van de inbreng en inzet van de verschillende nationale lidorganisaties. Er wordt een expliciete werkverdeling gemaakt tussen de medewerkers van de Brusselse kantoren en de nationale organisaties. De Brusselse collega's nemen de sleutelfiguren in Brussel bij de verschillende instellingen voor hun rekening, terwijl de lobbyisten van de nationale afdelingen de nationale Europarlementariërs benaderen. Deze aanpak is efficiënt en kan effectief zijn. Met vaak beperkte menskracht kunnen toch verschillende geledingen binnen de Europese instellingen worden geïnformeerd. Daarnaast wordt optimaal geprofiteerd van de specifieke kennis en kunde van de mensen die permanent in Brussel werken over de stand van zaken Brussel, en die van de nationale lobbyisten die weten wat er in de verschillende hoofdsteden in Europa gebeurt en hoe daar binnen de verschillende nationale politieke partijen tegenaan wordt gekeken. Zo ontstaat binnen een Europese koepel overzicht over de posities van de verschillende instellingen en regeringen in Europa over een onderwerp en kan daar

een lobbystrategie op worden geschreven en aangepast. Een belangrijke voorwaarde voor een effectief optreden van een Europese federatie is wel dat er een zekere mate van interne samenhang is, zodat men tot duidelijke gezamenlijke standpunten en prioriteiten kan komen (Greenwood 1997: 74). Zoals in paragraaf 2.2.2 werd aange-stipt hebben sommige Europese federaties vanwege een gebrek aan interne cohesie een minder sterke reputatie.

Hoewel de Europese koepels op veel terreinen een stimulerende en sturende rol hebben, nemen ook Nederlandse organisaties op bepaalde momenten het voortouw. Als het bijvoorbeeld gaat om een probleem dat in Nederland speelt, of dat door een Nederlandse organisatie wordt onderkend, dan nemen de Nederlandse organisaties het initiatief tot actie in een koepel. Daarnaast kan een aantal Nederlandse organi-saties een actieve rol spelen binnen hun Europese koepel omdat zij relatief groot en vermogend zijn in Europa. Zo is de Nederlandse afdeling van Amnesty Internatio-nal een van de grootste secties ter wereld. Het heeft een omvangrijk secretariaat in Amsterdam en kan relatief veel menskracht en middelen vrijmaken voor Europese zaken. Ook Greenpeace Nederland is een grote organisatie binnen Greenpeace Inter-national. Oxfam Novib is na Oxfam Engeland de grootste in de Europese Oxfam familie, de Nederlandse Consumentenbond is de tweede consumentenorganisatie ter wereld en Natuurmonumenten is samen met de Britse National Trust een van de grootste natuurbeschermingsorganisaties binnen Europa. Deze gegevens bevestigen de constatering uit hoofdstuk 1 dat Nederland een brede civil society heeft. Neder-landse maatschappelijke organisaties kunnen bogen op de steun van relatief veel Nederlanders.

Grote omvang betekent echter niet dat iedere Nederlandse organisatie een even actieve en invloedrijke deelnemer is aan de belangenbehartiging op Europees niveau. Met name Greenpeace Nederland en de Nederlandse afdeling van Amnesty Inter-national hebben de reputatie een sterke inbreng te hebben in de Europese belan-genbehartiging (interview Van Schendelen). De Nederlandse sectie van Amnesty International stond aan de wieg van de EU-associatie en speelt daar nog altijd een actieve rol. De huidige directeur van het Brusselse kantoor is een Nederlander. Ook Oxfam Novib speelt een actieve rol in het Europese netwerk. Het feit dat Oxfam Novib een grote achterban heeft levert formeel geen extra gewicht op in besluitvor-mingsorganen van Oxfam International, maar wel een informeel overwicht omdat men meer menskracht en expertise kan vrijmaken voor Europese onderwerpen dan de zusterorganisaties (interview Oxfam Novib). Als gevolg van het grote ledenaantal en de grote financiële afdracht heeft de Nederlandse Consumentenbond formeel wel meer gewicht in de algemene ledenvergadering van de Europese consumen-tenkoepel BEUC (interview Consumentenbond) dan veel andere leden. Daarnaast maakt de directeur van de Nederlandse Consumentenbond deel uit van het bestuur van BEUC. Toch heeft de Nederlandse bond doorgaans een minder sterke inbreng in het dagelijks werk op Europees niveau dan het formele gewicht doet vermoeden.

Over het algemeen is de Consumentenbond voor het volgen van de Europese agenda erg afhankelijk van BEUC, hoewel van beleidsmedewerkers en public affairs medewerkers wordt verwacht dat zij hun werkterrein in de Europese context bezien en op de hoogte zijn van de relevante ontwikkelingen in Brussel (interview Consumentenbond, zie ook Van Rooyen (nog te verschijnen)). Ook de rol van de Vereniging Natuurmonumenten in het EEB, het belangrijkste netwerk voor Europese belangenbehartiging, is vaker volgend dan die van voortrekker. Wel was Natuurmonumenten in september 2005 gastheer van de eerste 'European Nature Conference' in Apeldoorn waar de Europese natuurorganisaties Eurosite, Europarc, het EEB en het European Centre for Nature Conservation bij elkaar kwamen. De bijeenkomst mondde uit in een gezamenlijk appel aan de Europese leiders tot behoud van biodiversiteit, natuur en landschappen in Europa ([www.natureconference.org](http://www.natureconference.org)). De deelname van veel nationale groepen in Europese federaties kan worden aangeduid met het in de literatuur gebruikte concept van 'freeriding'. Het deel uitmaken van een netwerk, zonder er al te veel in te investeren, is al winstgevend voor deelnemers. Nationale maatschappelijke organisaties kunnen tegen geringe kosten meeliften met het succes van de Europese federatie (Greenwood 1997).

Hoewel voor veel organisaties geldt dat de inzet van de koepels in de Europese belangenbehartiging belangrijker is dan de eigen inzet bij Europese onderwerpen, doen alle geselecteerde Nederlandse organisaties ook zelfstandig aan belangenbehartiging op Europees niveau. Daarbij ligt de nadruk op contacten met nationale Europarlementariërs. Sommige daarvan, waaronder de FNV, CNV, Oxfam Novib, en de Consumentenbond, hebben ook eigen contacten met vertegenwoordigers van de andere Europese instellingen, waaronder de Commissie. Het steunpunt in Brussel van Natuurmonumenten (inmiddels opgeheven) had dat ook. Binnen de Europese netwerken van Amnesty International en Greenpeace is de verantwoordelijkheid voor contacten met de Commissie gelegd bij het Brusselse kantoor. Waar nuttig en mogelijk ondersteunt Greenpeace Nederland de lobby richting de Europese instellingen. En ten tijde van het Nederlandse voorzitterschap maakte de lobbyist van de Nederlandse afdeling van Amnesty International regelmatig deel uit van een delegatie van het EU-kantoor bij gesprekken met de Europese instellingen.

Een aantal van de bestudeerde organisaties heeft daarnaast de bevoorrechte positie van geïnstitutionaliseerde toegang tot de Europese instellingen. Zo hebben vertegenwoordigers van de Nederlandse vakcentrales, de werkgevers en de Nederlandse Consumentenbond zitting in het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), een officieel tripartiet adviesorgaan van de Europese Unie. De leden van het EESC zijn formeel individueel lid en krijgen voor hun werk input van de Nederlandse organisaties. Het Comité moet geconsulteerd worden over ieder belangrijk voorstel van de Commissie op sociaaleconomisch gebied. Het kan ook op eigen initiatief adviseren. Maar de adviezen zijn niet bindend. Commentatoren schrijven het Comité weinig zichtbare directe invloed toe op Commissievoorstellen. Dat heeft dan vooral

te maken met een gebrek aan interne cohesie. Het is gezien de heterogene samenstelling van het Comité moeilijk overeenstemming te bereiken over concrete onderwerpen (Van Schendelen 2002: 72). De FNV acht de vertegenwoordiging in het EESC onder andere van nut omdat de interactie in het Comité inzicht geeft in de opstelling van de werkgevers, zodat de haalbaarheid van bepaalde posities zichtbaar wordt (interview FNV). De Consumentenbond geeft aan dat het werk in dit orgaan nauwelijks wordt gebruikt in Europese lobbytrajecten (interview Consumentenbond).

De Nederlandse Consumentenbond heeft verder een vertegenwoordiger in de European Consumer Consultative Group, een formele adviesraad van het directoraat-generaal voor gezondheids- en consumentenbescherming (DG Sanco). Het forum wordt gebruikt door het directoraat-generaal om voorstellen die van belang zijn voor consumenten aan te kondigen en te bespreken. Theoretisch zou de consumentenbeweging onderwerpen kunnen agenderen binnen het orgaan, maar in de praktijk blijft het meer bij het informeren van de consumentenbeweging over wat er binnen het DG speelt (interview Consumentenbond). Veel van de overige Nederlandse maatschappelijke organisaties uit de selectie hebben via hun Europese koepel toegang tot consultatieve organen van de Europese Commissie met de civil society. De Greenpeace European Unit en het EEB zijn beide lid van verschillende consultatieve fora. Ook zijn bijvoorbeeld Oxfam International en de EU-Associatie van Amnesty International waarnemers in het 'Forum de Discussion de l'EU sur les droits de l'homme' (Zie de database 'Consultation, the European Commission and Civil Society' (Coneccs) via [http://europa.eu.int/comm/civil.society/coneccs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/civil.society/coneccs/index_en.htm)).

Ten slotte aandacht voor de relatie van Nederlandse maatschappelijke organisaties met de Nederlandse overheid. Terwijl krap twee decennia geleden maatschappelijke organisaties zich voor de Europese belangenbehartiging primair richtten op Den Haag, constateert Van Schendelen dat inmiddels steeds meer binnenlandse organisaties alleen selectief via Den Haag werken. Zelfredzame, professionele organisaties zijn er volgens hem van doordrongen dat de Haagse ministeries lang niet altijd een adequate 'beschermheer' zijn van hun Europese belangen (Van Schendelen 2003: 271-272).

Ondanks de toegenomen Europese gerichtheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties, geven de geïnterviewden aan dat de contacten met Nederlandse politici en ambtenaren in de afgelopen decennia niet minder belangrijk zijn geworden. Geen van de bestudeerde organisaties laat de nationale politiek en overheid links liggen en beperkt zich alleen tot de Europese instellingen. Tijdens verschillende fasen in het beleidsproces en voor uiteenlopende onderwerpen wordt de nationale overheid benaderd. Wanneer nationale overheden aan zet zijn bij de invulling of implementatie van Europees beleid, wenden maatschappelijke organisaties zich tot de Nederlandse overheid. Maar ook wanneer de besluitvorming op Europees niveau plaatsvindt, wordt nog nationaal geobbyd. Een organisatie als Oxfam Novib kiest per beleids-

terrein de geschikte kanalen. Wanneer het gaat om algemeen buitenlands beleid, zoals de mensenrechtensituatie in een derde land, dan is de Raad van Ministers een belangrijke actor. In dat geval wordt de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken een interessante gesprekspartner en is ook het Europees Parlement relevant. Als het gaat om het handelsbeleid van de Europese Unie is de Europese Commissie een belangrijk doel van de lobby, omdat zij de onderhandelingen met derde landen doet. Maar omdat de Commissie ruggespraak moet voeren met de lidstaten, richt Oxfam Novib zich ook in dat geval op het Nederlandse ministerie van Economische Zaken (interview Novib). Ook een organisatie als Greenpeace Nederland, actief op een beleidsterrein dat in hoge mate gecommunautariseerd is, richt zich niet alleen op de Europese instellingen maar ook op de Nederlandse politiek en overheid. In campagnes wordt de lobby richting de Europese instellingen en de Nederlandse overheid geïntegreerd (interview Greenpeace). En ook voor Amnesty International is de nationale lobby belangrijk gebleven. Wel worden steeds meer lobbyactiviteiten gecoördineerd op Europees niveau. En wanneer een aanvankelijk ‘Nederlands’ onderwerp speelt, zoals een reis van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken naar China, worden Europese aspecten – zoals het Europese wapenembargo of de Europese richtlijnen omtrent marteling in derde landen – in de lobby van de Nederlandse afdeling betrokken (interview Amnesty International). De aanpak van deze organisaties duidt op een veelal op Europees niveau gecoördineerde aanpak met weloverwogen aandacht voor de lobby richting de nationale overheid. Ook de overige bestudeerde organisaties richten zich op de nationale overheid. Hoe selectief en effectief hun inspanningen richting de Nederlandse overheid zijn is niet onderzocht. Uit het onderzoek blijkt wel dat alle betrokken organisaties via hun deelname aan Europese koepels en federaties indirecte toegang hebben tot de Europese instellingen, waarmee ze hun afhankelijkheid van de nationale overheid voor het inwilligen van de Europese belangen hebben verkleind.

Samenvattend: als het gaat om de Europese belangenbehartiging van de bestudeerde (niet-politieke) organisaties zijn de Europese federaties van groot belang. Alle organisaties zijn voor de Europese belangenbehartiging afhankelijk van de inzet van de Brusselse bureaus van de federaties. Contacten met de Europese instellingen beperken zich voor de meeste Nederlandse organisaties tot het relatief laagdrempelige Europees Parlement. Toegang tot het Europees Parlement is niet onbelangrijk, omdat het een invloedrijke schakel in de Europese besluitvorming is. De overige instellingen worden bereikt via de Europese federaties. Ten slotte blijft de weg naar Den Haag niet onbewandeld. Ook de organisaties die een sterke reputatie hebben, belobbyen, al naargelang het onderwerp, de nationale overheid en politiek.

## 2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe Nederlandse maatschappelijke organisaties te werk gaan bij het bereiken van hun doelstellingen in een omgeving die in het teken

staat van de Europese integratie. De vraag die aan de hand van deze gegevens moet worden beantwoord is in welke mate de organisatie en de belangenbehartiging van Nederlandse maatschappelijke organisaties is gericht op Europa.

Allereerst geldt voor alle bestudeerde organisaties dat zij mensen hebben aangesteld die geheel of voor een deel van hun tijd bezig zijn met Europese Zaken. Bij Scouting Nederland betreft het met name vrijwillige krachten, bij de overige organisaties zijn het betaalde stafkrachten. Hoewel bij veel organisaties een ambitie bestaat om Europa te integreren in de organisatie blijkt dat dat streven binnen veel organisaties niet optimaal uit de verf komt. Ook bij organisaties die bevoorrecht zijn met een geïnstitutionaliseerde positie in het politieke systeem en een lange betrokkenheid kennen bij de Europese integratie, zoals de politieke partijen en de vakcentrales, werken de mensen belast met Europese belangenbehartiging toch nog redelijk geïsoleerd van de rest van de organisatie.

Alle bestudeerde organisaties functioneren inmiddels binnen Europese niet-gouvernementele verbanden. De organisaties die in Nederland autonoom zijn ontstaan van internationale bewegingen hebben zich aangesloten bij Europese koepelorganisaties. De Consumentenbond maakt al sinds het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw deel uit van BEUC, terwijl de ouderenbond ANBO is aangesloten bij het in 2001 opgerichte AGE Europe. De nationale afdelingen van internationale organisaties, maken deel uit van de specifiek Europese tak van de organisatie. Uit het onderzoek bleek dat met name de Europese netwerken van Amnesty International, Greenpeace International en Oxfam International de reputatie hebben een sterke speler in Europa te zijn. In de literatuur is opgemerkt dat interne cohesie een van factoren is die de effectiviteit van Europese federaties bepaalt (Greenwood 1997). Het is niet onlogisch te veronderstellen dat binnen internationale organisaties de interne cohesie eenvoudiger te bewaren is dan binnen koepels van organisaties die traditioneel geworteld zijn in de verschillende nationale samenlevingen. Het geeft de Europese takken van internationale organisaties een voorsprong in de Europese belangenbehartiging ten opzichte van de koepels van nationale autonome organisaties.

In de belangenbehartiging spelen de Europese koepels een centrale rol. Zowel de organisaties die traditioneel in Nederland geworteld zijn als de nationale afdelingen van internationale organisaties leunen voor informatie en inzet sterk op de in Brussel gevestigde Europese kantoren. Een aantal Nederlandse organisaties zoals Amnesty international, Greenpeace, Oxfam Novib, de Consumentenbond, en Natuurmonumenten zijn qua aanhang en financiële middelen grote organisaties in hun Europese netwerk. Met name de eerste drie zetten dat voordeel om in een actieve rol in de Europese netwerken. Over het algemeen richten de nationale organisaties zich op contacten met Nederlandse overheid en politici en Nederlandse leden in het Europees Parlement en zijn de Europese kantoren verantwoordelijk voor de sleutelfiguren in het Europees Parlement en de overige instellingen. Enkele bestudeerde



organisaties, waaronder de vakcentrales, Oxfam Novib en de Consumentenbond hebben ook zelfstandig ingangen tot bijvoorbeeld de Europese Commissie. Behalve Oxfam Novib zijn dit organisaties die een geïnstitutionaliseerde positie in het Nederlandse en Europese beleidsproces genieten. Dit kan duiden op het samengaan van een geïnstitutionaliseerde positie met ingang tot de minder gemakkelijk te bereiken instellingen. Ten slotte zijn Nederlandse regeringsvertegenwoordigers als deelnemer aan onderhandelingen in de Raad van de Europese Unie, en Nederlandse parlementsleden als hun controleur, een regulier object van lobby gebleven. Nederlandse maatschappelijke organisaties zoeken voor ieder onderwerp en stadium de meest geschikte actoren. Helaas geeft de studie geen gedetailleerd inzicht in welke Nederlandse en Europese politici precies worden benaderd, noch tot welke personen, niveaus en afdelingen men zich wendt op de Haagse ministeries en in de Europese instellingen. Een exacte rangorde van de bestudeerde organisaties naar het hebben van een meer of minder verfijnde lobbystrategie kan dan ook niet worden gegeven. Het onderzoek laat wel zien dat met name binnen de Europese netwerken van internationale organisaties veel werk wordt gemaakt van het coördineren en afstemmen van de Europese en nationale lobby. Kenmerken van deze organisaties, zoals de internationale gerichtheid en een behoorlijke mate van interne cohesie, lijken daarmee gunstig te zijn voor de totstandkoming van een verfijnde gecoördineerde lobbystrategie.

Voor deze studie naar de intermediaire rol van maatschappelijke organisaties is het van belang om vast te stellen dat de bestudeerde organisaties de belangenbehartiging op Europa hebben gericht. De organisaties hebben in meer of mindere mate hun interne organisatie aangepast aan de Europese belangenbehartiging, zijn banden aangegaan met Europese federaties die namens hen de Europese besluitvorming proberen te beïnvloeden en ze zijn ook zelf actief met het benaderen van zowel Europarlementariërs als nationale politici en regeringsvertegenwoordigers. In hoofdstuk 3 wordt bekeken in hoeverre de geselecteerde maatschappelijke organisaties hun achterban betrekken bij Europese aangelegenheden.

## Noten

- 1 Binnen de GroenLinksfractie is meer dan de helft van de leden wekelijks met Europa bezig. De partij wil de oriëntatie op Europa intensiveren. Daartoe zal de 'Europa werkgroep' van de partij de kandidaat-Kamerleden van de toekomstige fractie ondervragen op hun kennis en ambities omtrent Europa, voordat het congres de kieslijst vaststelt.
- 2 Dat wil niet zeggen dat er naast het kantoor van de FNV geen Nederlandse organisaties permanent zijn vertegenwoordigd in Brussel. Om er een paar te noemen: VNO-NCW heeft een eigen kantoor in Brussel, evenals de Nederlandse provincies en de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland.
- 3 De vertegenwoordiger deed zijn werk voor Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de provinciale landschappen.
- 4 Greenwood schatte de kosten van een Brussels kantoor (huisvesting, personeel, inventaris) op al snel 100.000 euro per jaar (Van Schendelen 2002: 176).
- 5 Van Schendelen (2002: 48) plaatst de kanttekening dat het hebben van een Brussels kantoor geen noodzakelijke voorwaarde is voor een professioneel optreden en geen garantie biedt voor een effectieve belangenbehartiging. Ook organisaties die vanuit het thuisland opereren kunnen professioneel te werk gaan en fulltime lobbyisten met standplaats Brussel kunnen amateuristisch werken.
- 6 Hix en Lord (1997: 142-143) onderzochten de cohesie binnen Eurofracties en stelden vast dat Eurofracties een lager niveau van consistentie in het stemgedrag bereikten dan fracties in nationale parlementen. Zij constateerden verder dat de stimulans om coherent te stemmen groter zal zijn bij de grotere fracties dan bij de kleine fracties in het Europees Parlement, omdat de kleinere groepen zich realiseren dat zij met hun geringe omvang toch weinig kans hebben een parlementaire stemming naar hun hand te zetten.
- 7 Hix (1996: 308) schrijft dat de partijfederaties van de drie grootste politieke stromingen in Europa de trekken hebben van een transnationale partijfederatie: ze hebben een statuut, een gemeenschappelijk programma, een secretariaat, een bestuurlijk orgaan en een algemene vergadering.
- 8 Voor een invulling van het begrip transnationaal, zie paragraaf 1.4.
- 9 De financiële positie van Nederlandse politieke partijen is niet sterk. Van Gennip (1999: 40) noemde Nederlandse politieke partijen 'de armeluisklasse van de Europese democratie'. Hoewel partijen er tussen de late jaren zestig en eind jaren tachtig van de vorige eeuw meer stafkracht en meer financiële middelen bij hebben gekregen (Mair 1994: 6), zijn de kosten voor bijvoorbeeld verkiezingscampagnes aanmerkelijk gestegen.
- 10 Ook andere partijen doen dat, zoals D66. Sinds de omwentelingen in Midden- en Oost-Europa is daar subsidie voor van de overheid (Nehmelman 1999: 158).
- 11 AGE Europe kent een aantal voorlopers: Eurolinkage, EPSO en FIAPA Europe. Zie Van den Berg (2004).
- 12 Greenpeace Nederland maakt deel uit van Greenpeace International, dat zetelt in Amsterdam. Afgevaardigden uit de nationale afdelingen zijn via de jaarlijkse algemene vergadering betrokken bij besluitvorming op internationaal niveau. De internationale organisatie coördineert de campagnes en houdt toezicht op de uitvoering van de campagnes in de verschillende nationale en regionale afdelingen. Greenpeace Nederland kan in de campagnes haar eigen accenten aanbrengen (Greenpeace Nederland 2003b).
- 13 De Nederlandse afdeling van Amnesty International is onderdeel van Amnesty International, waarvan het hoofdkantoor is gevestigd in Londen. De Nederlandse afdeling is gehouden aan de statuten, reglementen en besluiten zoals vastgesteld door de Internationale Algemene Vergadering van Amnesty International. In deze vergadering

- hebben onder anderen vertegenwoordigers van de nationale afdelingen zitting en stemrecht. Zo kan ook de Nederlandse afdeling haar invloed doen gelden op de koers van de internationale organisatie. De Nederlandse afdeling is verplicht financieel bij te dragen aan de internationale organisatie en om jaarlijks verslag te doen van de activiteiten en de financiële situatie aan het internationale bestuur. Om de eigen statuten te kunnen veranderen, waar het gaat om het doel van de organisatie, moet de Nederlandse afdeling goedkeuring vragen aan het internationale bestuur (Amnesty International 2003, Amnesty International, afdeling Nederland 2002).
- 14 In de statuten van Scouting Nederland worden de verplichtingen aanvaardt die het lidmaatschap van de WAGGGS en de WOSM met zich mee brengen. Dat betekent onder andere dat de algemene doelstellingen van de internationale Scouting beweging, zoals door de grondlegger Baden Powell ooit bedacht, worden overgenomen in de nationale organisaties, en dat de Nederlandse organisatie deelname aan activiteiten van de wereldbonden en de Europese bonden openstelt voor de leden (Scouting Nederland 1996). Scouting Nederland behoudt echter een grote mate van autonomie. Zo kan de organisatie zelf bepalen wat zij met de actieplannen en beleidsaanbevelingen doet die in de organen van de Europese Scoutingbonden worden geformuleerd (Interview Scouting Nederland).
  - 15 De nationale aangeslotenen van Oxfam International dienen de doelstellingen van de internationale organisatie te onderschrijven en indien het internationale bestuur daarom vraagt, inzage te verlenen in verslagen. De leden hebben een groot deel van het politieke-campagnewerk en het werk in het veld op elkaar afgestemd. Ook de financiering van partnerorganisaties wordt in toenemende mate gezamenlijk gedaan. De besluitvorming over keuzes in de campagnes gebeurt via vaste structuren. De directeuren van de lidorganisaties komen bijeen om over de grote lijnen te besluiten. Voor iedere campagne wordt een internationaal samengestelde werkgroep in het leven geroepen die de campagnes meer in detail uitwerken. Mits ze binnen de gezamenlijk afgesproken doelstellingen passen, hebben de nationale organisaties wel de ruimte om eigen activiteiten te ontwikkelen (interview Oxfam Novib).
  - 16 Zie bijvoorbeeld rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), de Raad van State (2005), de Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005) en van Tweede Kamerlid Van Baalen (TK 2002/2003a).
  - 17 BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. BNC-fiches bevatten informatie over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Ze worden vastgesteld door de Ministerraad en wekelijks doorgestuurd naar het parlement.
  - 18 De Raad voor het Openbaar Bestuur noemde de contacten van Nederlandse volksvertegenwoordigers met hun Brusselse politieke geestverwanten niet intensief (Raad voor het Openbaar Bestuur 2004: 49).
  - 19 Voor de vele concrete raadgevingen die al zijn gedaan wordt verwezen naar de eerdergenoemde adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Raad van State en de AIV, en het rapport van Van Baalen (TK 2002/2003a).
  - 20 Van Rooyen (nog te verschijnen).
  - 21 Recentelijk is binnen de ANBO een ontwikkeling in gang gezet die moet leiden tot een meer op Europa gerichte aanpak van de belangenbehartiging. De ambitie is ten aanzien van Europese onderwerpen meer proactief op te treden (interview ANBO).

### 3 De achterban en Europese zaken

Dit hoofdstuk staat stil bij de vraag in hoeverre Nederlandse maatschappelijke organisaties zich verplichten tot het betrekken van de achterban bij Europese zaken. De term Europese zaken wordt breed opgevat, zodat ook activiteiten zoals uitwisselingen, studiereizen en grensoverschrijdende activiteiten in Europa met een meer recreatief karakter in het hoofdstuk aan bod kunnen komen. Drie mogelijke manieren waarop maatschappelijke organisaties hun achterban betrekken bij Europese aangelegenheden worden onderscheiden: 1) het informeren van de achterban over Europese zaken, 2) het uitdragen van standpunten over de Europese integratie en 3) het mogelijk maken van actieve participatie in Europese activiteiten. Deze aspecten van het werk van maatschappelijke organisaties raken aan het thema van de representativiteit. In hoeverre zijn de bestudeerde maatschappelijke organisaties actief in Europa met een mandaat van hun achterban? Door de achterban te informeren en de standpunten uit te dragen maken maatschappelijke organisaties hun inzet transparant en leggen zij verantwoording af aan de achterban. Door deelname aan Europese activiteiten open te stellen voor de leden kunnen deze zelf een bijdrage leveren aan de Europese belangenbehartiging en de inzet mede vormgeven.

Voordat wordt ingegaan op de manieren waarop Nederlandse organisaties hun achterban betrekken bij Europese zaken, eerst iets over de vraag in hoeverre Nederlandse maatschappelijke organisaties zich expliciet ten doel stellen de achterban te betrekken bij Europese zaken. Alle bestudeerde organisaties stellen zich ten doel de achterban te betrekken bij de activiteiten van de organisatie in het algemeen. Voor een aantal is dat doel voornamelijk instrumenteel. Bijvoorbeeld omdat men met steun van de achterban meer gewicht in schaal kan leggen om de doelstellingen te bereiken. Dit geldt bijvoorbeeld voor Greenpeace, waar het voeren van een effectieve campagne vooropstaat. Het daarbij betrekken van de aanhangers is van secundair belang.<sup>1</sup> De bestudeerde politieke partijen stellen zich ten doel de achterban te betrekken bij de politieke koers. Bij veel partijen treedt deze doelstelling nadrukkelijker op de voorgrond na grote verkiezingsnederlagen. Sinds de opkomst van Fortuyn wil de VVD bijvoorbeeld een 'ideeën- en debatpartij' zijn en startte de PvdA het 'Politiek Forum' voor discussie en meningsvorming binnen de partij. Het CDA organiseerde in die periode 'fonteinbijeenkomsten' om de politieke agenda van de toekomst te bespreken met de leden. De SP beoogt van oudsher de betrokkenheid en activering van de leden te stimuleren. Hoewel geen centrale doelstelling, is Europa wel een aandachtspunt. Na het referendum is dat voor partijen als PvdA, CDA en GroenLinks nog meer het geval, zoals hoofdstuk 4 zal belichten. De Consumentenbond doet aan wat zij noemt 'beleidslegitimatie', via instrumenten als ledenpeilingen en de ledenvertegenwoordiging in de bondsraad. De aandacht voor Europa is daarin beperkt. Voor de FNV is het betrekken van de leden bij Europa een expliciete

doelstelling. De vakorganisatie is aan de leden verplicht verantwoording af te leggen over de belangenbehartiging op Europees niveau. Ten slotte heeft Scouting Nederland de doelstelling internationale verbondenheid van de leden te bevorderen. Deelname aan grensoverschrijdende activiteiten in Europa staat open voor ieder lid.

### **De visie van de Commissie**

De representativiteit en openheid van maatschappelijke organisaties staan in de belangstelling van de Europese Unie. Omdat de Unie zelf geen directe lijnen heeft met de burgers van de lidstaten acht zij zich op dat punt deels afhankelijk van de kanalen van het maatschappelijk middenveld. In verschillende beleidsstukken heeft de Europese Commissie haar visie op de rol van maatschappelijke organisaties als verbinding tussen burgers en Europa uiteengezet. In een mededeling uit 1997 krijgen maatschappelijke organisaties een voorname rol toegemeten 'als intermediairs in de uitwisseling van informatie en de gedachtewisseling tussen regeringen en burgers'. Ook ziet de Commissie voor maatschappelijke organisaties een rol weggelegd bij het creëren van een Europees burgerschapsgevoel, onder andere omdat maatschappelijke organisaties al langere tijd internationale contacten en begrip tussen volken koesteren (COM 1997 0241 def.: 6). Vanwege het belang van maatschappelijke organisaties als intermediaire structuur, verleent de Europese Commissie bijvoorbeeld subsidies aan nieuwe belangengroepen om zich op Europees niveau te organiseren en verstrekt zij subsidies voor projecten die tot doel hebben publieksgroepen bij Europese onderwerpen te betrekken. Daarnaast staat het optimaliseren van de dialoog tussen maatschappelijke organisaties en Europese instellingen al geruime tijd op de agenda.<sup>2</sup> In het witboek *Europese Governance* stelt de Europese Commissie zich ten doel de cultuur van overleg en dialoog met maatschappelijke organisaties te versterken, omdat dat een kans zou bieden 'om burgers actiever te betrekken bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie en hen een gestructureerd kanaal te bieden voor feedback, kritiek en protest' (COM 2001 428 def.: 16-17). In vervolg op het witboek over Europese Governance stelde de Europese Commissie 'Algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging door de Commissie' op. De daarin opgenomen plicht tot openheid en verantwoording afleggen geldt niet alleen voor de leden van de Commissie zelf maar ook voor maatschappelijke organisaties die proberen bij te dragen aan de totstandkoming van Europees beleid. Zij moeten de Commissie en het grote publiek inzicht geven in welke belangen zij vertegenwoordigen en in welke mate zij die vertegenwoordigen. De informatie wordt beschikbaar gesteld via de publiek toegankelijke Coneccs-databank ([http://europa.eu.int/comm/civil.society/coneccs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/civil.society/coneccs/index_en.htm)). Om voor opname in de databank in aanmerking te komen 'moet een organisatie een niet-winstgevend representatief orgaan op Europees niveau zijn, dat wil zeggen met leden in twee of meer EU-landen of kandidaat-landen; actief zijn en over deskundigheid beschikken op één of meer van de beleidsterreinen van de Commissie en in enige mate een formele of institutionele entiteit zijn; bereid zijn om over zichzelf de door de Commissie vereiste informatie te verstrekken...' (COM 2002 704 def.: 18-19).

Naast het actief betrekken van de achterban bij Europese zaken, proberen maatschappelijke organisaties ook op de hoogte te komen van de opvattingen van de achterban via instrumenten als ledenpeilingen. Bij politieke partijen lijkt de preoccupatie met de opvattingen van de achterban het grootst. De interesse voor de opvattingen over Europa lijkt vanaf 2002, na de opkomst van Fortuyn, meer te gaan leven. Al dan niet gevoed door de anti-establishment houding onder de kiezers gingen politieke partijen in hun uitingen meer aandacht besteden aan de levende eurosceptis (Voerman 2005a: 60). Na het referendum over de Europese Grondwet van 2005 is die interesse verder gegroeid, met name bij partijen en organisaties die de referendum-campagne hadden verloren. Op verschillende manieren proberen maatschappelijke organisaties de mening van de leden (en een breder publiek) over Europa te leren kennen. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw laten politieke partijen regelmatig door commerciële bureaus onderzoek doen naar de opinie van hun aanhang over actuele thema's. De politicoloog en opinieonderzoeker Anker markeert de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 als een keerpunt, toen met name de PvdA investeerde in electoraal onderzoek. Bij de verkiezingen van 1998 was dat gebruik overgenomen door nagenoeg alle andere partijen. In het door politieke partijen gefinancierde electorale onderzoek ligt de nadruk op het in kaart brengen van politieke opvattingen van de achterban ('het electorale potentieel') en hun veranderlijkheid. Die inzichten worden door de politieke partijen niet zozeer gebruikt om vast te stellen welke opstelling ze moeten kiezen op welk onderwerp, als wel hoe een onderwerp moet worden geïntroduceerd (*geframed*, in een kader geplaatst) zodat het draagvlak voor een beslissing kan worden vergroot (Anker 2001: 60-72). Europa komt in deze onderzoeken ook aan bod. Naast het opinieonderzoek onder de achterban, worden leden op bepaalde momenten via websites en ledenbladen opgeroepen hun mening te geven over Europese onderwerpen (o.a. CDA, PvdA, SP) of een vragenlijst in te vullen (o.a. VVD, GroenLinks). Vaak gaat het om ruimte geven aan debat over Europa op de website van de partijen of om niet-representatieve ledenpeilingen die partijen een illustratief beeld moeten geven van de opvatting van de achterban over concrete onderwerpen.

De peilingen onder de aanhang ten spijt, uit onderzoek in de afgelopen jaren is gebleken dat de Europese standpunten van volksvertegenwoordigers niet geheel synchroon lopen met die van kiezers. Thomassen (2005: 79-82) heeft erop gewezen dat als het bijvoorbeeld gaat om de invoering van een gemeenschappelijke munt, of anderszins verdergaande Europese integratie, onderzoek in de periode 1998 en 2002 heeft aangetoond dat de opvatting van nationale parlementsleden vaak verschillen van die van de kiezers. Terwijl bijvoorbeeld de parlementsleden van GroenLinks, PvdA en D66 vaker vinden dat de Europese integratie nog verder mag gaan, zijn de stemmers op deze partijen daar minder vaak voor te vinden. Bij het CDA en de VVD zijn de verschillen tussen volksvertegenwoordigers en kiezers kleiner. Bij de SP is een verschil te vinden in omgekeerde richting: veel SP-volksvertegenwoordigers vinden dat de integratie al te ver is doorgeschoten, terwijl de SP-kiezers dat in mindere mate

vinden. Er is niet alleen sprake van verschillen in opvatting tussen kiezers en parlementsleden, ook zien de kiezers een verschil tussen hun eigen opvattingen over de Europese integratie en die van de politieke partijen waarop ze stemmen. Dekker en Van der Meer (2004: 23) spreken van een gepercipieerde kloof: 'De gemiddelde kiezer (van de grotere partijen) achtte zichzelf begin 2003 minder voor Europese eenwording dan de partij waarop hij of zij stemde. De kiezers van het CDA zagen in deze richting de grootste afstand tussen hun eigen positie en die van hun partij. Kiezers van de SP en LPF achtten zichzelf juist grotere voorstanders van het eenwordingsproces dan de partij van hun keuze.' Overigens geven de auteurs aan dat een gepercipieerde kloof zich niet alleen voordoet op het terrein van de Europese integratie. Ook over onderwerpen als misdaad en inkomensverschillen worden vergelijkbare verschillen gemeten: kiezers denken ook op deze onderwerpen dat hun eigen opvatting verschilt van die van de partij waarop ze stemmen.

#### **Een greep uit niet-representatieve ledenpeilingen**

In november 2002 hield het CDA een kleine peiling onder deelnemers van de partijraad. Er was een keus mogelijk uit een aantal stellingen die onder andere over Europa gingen. De ondervraagden bleken in meerderheid positief te staan tegenover uitbreiding van de Europese Unie.<sup>3</sup> De SP liet in het voorjaar van 2003 onderzoek doen naar de opvattingen van ruim 10.000 nieuwe leden. Op de vraag wat men als de grootste problemen van de samenleving op dit moment beschouwt, werd de oneerlijke verdeling van welvaart op de wereld het meest genoemd. Daarna volgden de ongelijke verdeling van inkomen, kennis en macht en de aantasting van sociale rechten en voorzieningen. De overdracht van nationale bevoegdheden aan de Europese Unie vormde voor een klein deel van de ondervraagden (9%) een probleem. Rond de Europese verkiezingen heeft de VVD de eigen kiezers gevraagd naar de opvattingen over Europa. Daaruit kwam een beeld naar voren van een kritische (vóór weinig regels) maar pro-Europese aanhang. De Eurofractie van de VVD legde de leden een vragenlijst over Europa voor tijdens de Algemene Vergadering van november 2004 (VVD 2004). Daaruit bleek dat de aanwezige VVD-leden vinden dat hun Europese fractie zich vooral moet inzetten op de terreinen veiligheid en terrorismebestrijding, economische zaken en de interne markt en de verbetering van regelgeving. Verder vond ruim driekwart van de ondervraagden de euro een succes. Van de ondervraagde VVD-leden vond één derde dat de Unie met 25 leden de grens heeft bereikt, terwijl ook één derde van hen Turkije binnen de Unie ziet. GroenLinks gebruikt een voor de leden besloten deel van de website om enquêtes uit te zetten. Een specifiek op Europa gerichte ledenenquête is gehouden na het referendum over de Europese Grondwet (zie hoofdstuk 4).

Niet alleen politieke partijen, ook andere maatschappelijke organisaties houden zich op de hoogte van de opvattingen van hun achterban. Een aantal grote maatschappelijke organisaties heeft een vast ledenpanel gevormd dat regelmatig wordt ondervraagd over actuele onderwerpen. Af en toe worden ook Europese zaken aan

deze ledenpanels voorgelegd. Het CNV heeft een dergelijke vaste pool van leden die wekelijks over een specifiek thema wordt geraadpleegd. Ook de FNV heeft een ledenpanel. De Consumentenbond heeft een zogeheten internetpanel dat staat voor 'de Nederlandse consument', waarvan 60% bestaat uit leden. In mei 2004 deed de Consumentenbond uitgebreid onderzoek naar de Europese betrokkenheid van haar internetpanel met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie, de Europese verkiezingen en het Nederlandse voorzitterschap later dat jaar (Consumentenbond 2004a). Uit de resultaten bleek dat de ondervraagden justitie en veiligheidsbeleid, het democratisch gehalte van de Europese Unie en de gezondheidszorg als belangrijkste terreinen zagen waarop het Nederlandse voorzitterschap resultaten zou moeten behalen. Het onderwerp 'consumentenbescherming' viel buiten de top vijf.<sup>4</sup> Ook de Nederlandse afdeling van Amnesty International heeft een ledenpanel.

Dit is slechts een greep uit de initiatieven van maatschappelijke organisaties om op de hoogte te komen van de Europese opvattingen van hun leden en sympathisanten. In de aanloop naar en na afloop van het referendum over de Europese Grondwet zijn de achterbannen van politieke partijen en enkele andere maatschappelijke organisaties geraadpleegd over hun (voorgenomen) stemgedrag. Daarover meer in hoofdstuk 4. Verder kennen politieke partijen en andere maatschappelijke organisaties formele organen, zoals ledenvergaderingen, congressen en verenigingsraden, waarlangs leden hun opvattingen kenbaar kunnen maken. Ook Europa staat op de agenda van deze organen. Paragraaf 3.3 over participatie gaat daar nader op in.

### 3.1 Informeren

De meest gebruikte media voor het informeren van de achterban over Europese ontwikkelingen zijn de gedrukte ledenbladen, (elektronische) nieuwsbrieven en internetsites. Elk van de bestudeerde politieke partijen heeft een gedrukt ledenblad dat onder alle leden wordt verspreid. In bijna iedere editie van de ledenbladen worden berichten opgenomen over Europese zaken in de vorm van nieuwsberichten, achtergrondartikelen of interviews met Europarlementariërs of experts. Het komt echter niet vaak voor dat een maatschappelijke organisatie zichzelf ertoe heeft verplicht een vast deel van het ledenblad te reserveren voor een Europarubriek. GroenLinks heeft daartoe wel besloten (interview GroenLinks). En ook het CDA neemt berichten van de Eurofractie als vast onderdeel op in het ledenblad CDA.nl.

Behalve het conventionele gedrukte ledenblad brengen de bestudeerde partijen wekelijks elektronisch partijnieuws uit waarop leden (en belangstellenden) zich gratis kunnen abonneren. Europese onderwerpen vormen daarvan een onderdeel. Verder worden specifieke Europese nieuwsbrieven uitgebracht, door de partij, de Eurofractie (PvdA, GroenLinks) of een speciale Europawerkgroep. De Europese fracties hebben ook een uitgebreid deel van de website waarop standpunten, initiatieven



in het Europees Parlement en andere belevenissen worden gemeld. Europarlementariërs van alle bestudeerde partijen houden een weblog bij.

De vakcentrales FNV en CNV brengen een elektronisch blad uit voor alle leden, waarin ook regelmatig aandacht is voor Europese onderwerpen. Het Brusselse bureau van de FNV brengt daarnaast een elektronische nieuwsbrief uit specifiek over Europa. De individuele bonden van de vakcentrales brengen gedrukte ledenbladen uit. Dit is het belangrijkste communicatiekanaal tussen de vakbonden en de (niet-actieve) leden. In de bondsbladen komen ook Europese gebeurtenissen aan bod, sommige kennen een vaste rubriek 'Europa'. Binnen de FNV is opgemerkt dat de aandacht voor Europa in de ledenbladen in de afgelopen jaren is toegenomen. Het gaat om het rapporteren van sectorspecifieke Europese ontwikkelingen, maar ook om algemene achtergrondinformatie over Europese verkiezingen, de uitbreiding van de Unie, interviews en columns (interview FNV).

Het ledenblad *Wordt Vervolgd* van Amnesty International verschijnt tienmaal per jaar en verwijst in bijna iedere editie meerdere malen naar Europa. Hetzelfde geldt voor het driemaandelijks donateursblad van Greenpeace. Ook in het driemaandelijks ledenblad van de Oxfam Novib komt Europa in bijna ieder nummer terug, omdat veel campagnes op het terrein van armoedebestrijding te maken hebben met handelsbeleid, hetgeen op Europees niveau wordt geformuleerd. Het blad *Scouts Info* voor de leidinggevende leden van Scouting verschijnt viermaal per jaar en in ieder nummer worden berichten of oproepen opgenomen over deelname aan Europese activiteiten. Het blad *Natuurbehoud* voor alle leden van Natuurmonumenten (oplage 1 miljoen) rapporteert aanzienlijk minder frequent over Europese zaken, maar in *Van Nature* voor geïnteresseerde leden en andere connecties komt Europa bijna maandelijks terug. In 2005 publiceerde Natuurmonumenten in de bladen onder andere berichten over grensoverschrijdende natuurgebieden en -beheer, de Europese erkenning voor het natuurgebied Naardermeer, Europese richtlijnen, Europese belangenbehartiging en een Europese natuurconferentie. Ook in het relatief veel pagina's tellende ledenblad *de Consumentengids* van de Consumentenbond (oplage circa 620.000) verschijnt bijna iedere maand iets over Europa. Vaak betreft het een klein bericht waarin wordt gerefereerd aan een Europese richtlijn, maar in 2005 werd ook ruimte gemaakt voor een interview met Europarlementariërs en een artikel over de Europese Grondwet. De verwijzingen naar Europa in het ledenblad van de ANBO (Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen) voor vijftig-plussers waren tot op heden bijna geheel afwezig. Inmiddels is er het voornemen maandelijks een vaste pagina in te ruimen voor Europese onderwerpen (interview ANBO).

Voor alle ledenbladen gaat op dat Europa niet de hoofdmoot van de geboden informatie vormt. Ondervraagden geven aan dat de ruimte voor Europa in de ledenbladen moet worden geclaimd. De Europaspecialisten moeten er hun best voor doen Europese berichten opgenomen te krijgen in de reguliere publicaties (interview Natuurmonumenten). Binnen de Consumentenbond leeft de gedachte dat een groter

aandeel Europese berichtgeving in een ledenblad als de *Consumentengids* ten koste gaat van de berichtgeving over warenonderzoek, waarmee het blad voor veel leden minder aantrekkelijk zou worden (interview Consumentenbond). Omdat de Consumentenbond zichzelf moet onderhouden uit de lidmaatschapsgelden zal een keuze voor meer Europese berichtgeving lastig worden gevonden.

Naast Europese berichtgeving in hun reguliere bladen en in periodieke nieuwsbrieven, informeren maatschappelijke organisaties hun achterban over concrete Europese onderwerpen in brochures. Politieke partijen brengen behalve verkiezingsprogramma's en beginselprogramma's ook brochures en meer uitgebreide publicaties uit over specifieke onderwerpen, zoals de uitbreiding van de Europese Unie en de toetreders (CDA). GroenLinks heeft voor geïnteresseerden een algemeen Europees zakwoordenboek uitgebracht, waarin uitleg wordt geboden over Europese termen en instellingen. De vakbonden brengen voor individuele leden brochures uit over aspecten van Europese samenwerking die van belang zijn voor Nederlandse werknemers. De FNV heeft voor actieve kaderleden bij de bonden een *Handboek Europa* opgesteld met informatie over Europese instellingen en beleid en de lobbymogelijkheden. De oplage van het handboek groeit. Het Nederlands Platform Ouderen en Europa (NPOE) brengt voorlichtingsmateriaal uit voor de achterbannen van de ouderenbonden. Veel maatschappelijke organisaties bieden ook informatie over Europese thema's in dossiers op het internet. Dit geldt niet alleen voor politieke partijen als de PvdA, GroenLinks en de SP, maar ook voor de vakcentrales FNV en CNV. Voor andere organisaties, zoals Amnesty International, Greenpeace of Oxfam Novib, is informatie over Europa ondergebracht in campagnedossiers.

Voor alle bestudeerde organisaties geldt dat in Europa geïnteresseerde leden via de website van hun organisatie veel informatie kunnen vinden. Het betreft inhoudelijke standpunten, achtergrondinformatie en verwijzingen naar de Europese koepel waarbij de Nederlandse organisatie aangesloten is. Dit soort informatie is voor de achterbannen van politieke partijen, vakcentrales en organisaties als de Oxfam Novib of Amnesty International relatief eenvoudig te achterhalen door de vermelding van relevante links op de startpagina van de homepage. Bij andere organisaties, zoals de Consumentenbond, Natuurmonumenten of de ANBO vergt het meer inspanningen. Voor alle bestudeerde organisaties, buiten de politieke partijen en de vakcentrales, geldt verder dat informatie over de manier waarop bijvoorbeeld de Europese belangenbehartiging plaatsvindt niet eenvoudig te vinden is.

### 3.2 *Uitdragen van standpunten over de Europese integratie*

Deze paragraaf bespreekt de mate waarin maatschappelijke organisaties standpunten over de Europese integratie uitdragen naar de achterban. Wanneer maatschappelijke organisaties idealen en standpunten uitdragen over de Europese integratie kunnen de leden 'affectieve betrokkenheid' ontwikkelen bij Europa. De mate waarin

de achterban wordt betrokken bij de stellingname (participatie, medezeggenschap) komt in paragraaf 3.3 aan bod.

Vanwege hun formele positie in het politieke systeem en hun vertegenwoordiging in het Europees Parlement zijn politieke partijen de meest aangewezen organisaties om standpunten uit te dragen over de voor- en nadelen van de Europese integratie. De grote politieke partijen PvdA, CDA en vvd, maar ook GroenLinks en de sp, scharen zich achter het project van de Europese eenwording. De partijen verschillen echter in hun benadering van de Europese integratie die varieert van kritisch pro-Europees (GroenLinks) tot kritisch pessimistisch (sp).<sup>5</sup> Ook brengen partijen verschillende accenten aan in hun Europapolitiek. Terwijl partijen als de PvdA en GroenLinks de nadruk leggen op de verdere ontwikkeling van een sociaal Europa, richt de vvd zich nadrukkelijker op het Europa van de vrije markt en het Nederlands belang in economische termen. De sp richt kritische pijlen op de Europese samenwerking in de huidige vorm. Zij zien de Europese Unie als een neoliberal project en staan afkerig tegenover het ideaal van een steeds hechter wordend Europees verbond.

Verkiezingsprogramma's van de politieke partijen zijn de uitgelezen documenten waarin partijen hun standpunten over de Europese integratie kwijt kunnen aan de kiezer. De Beus en Pennings (2005: 193-215) deden onderzoek naar het aandeel van verwijzingen naar Europa in de verkiezingsprogramma's van een aantal Nederlandse politieke partijen in de loop van de afgelopen decennia (GroenLinks, vvd, D66, PvdA en CDA). Zij keken niet alleen naar het aantal verwijzingen naar Europa in het gehele verkiezingsprogramma maar gingen ook na in hoeverre verwijzingen naar Europa voorkwamen bij de behandeling van specifieke beleidsterreinen. Hoewel GroenLinks in de loop van de tijd alle beleidsterreinen is gaan verbinden met Europa, is de hoeveelheid aandacht voor Europa per beleidsterrein licht afgenomen. Op basis van deze bevindingen konden de auteurs niet concluderen dat GroenLinks een meer Europees georiënteerde koers is gaan varen (p. 203-204). Voor de vvd werd vastgesteld dat de partij pas laat is begonnen met het verbinden van Europa met verschillende beleidsterreinen. In de meest recente verkiezingsprogramma's was nog een aantal beleidsgebieden niet gerelateerd aan Europa (p. 206). De auteurs noemen de PvdA en het CDA als het meest geëuropeaniseerd van de bestudeerde groep partijen. Beide kennen een tamelijk evenwichtig verdeelde en licht toenemende aandacht voor Europa (p. 208). Toch komen De Beus en Pennings tot de conclusie dat politieke partijen in hun verkiezingsprogramma niet veel aandacht hebben voor Europa. In ieder geval is de aandacht voor Europa in de verkiezingsprogramma's geringer dan mag worden verwacht op basis van de feitelijke invloed van Europa. 'Europa groeit aan betekenis en beperkt daarmee de macht van nationale partijen. Dit gebeurt met de steun van de grootste partijgroepen in Europa, zonder dat in de nationale partijprogramma's deze toenemende invloed van Europa en de gegeven steun daarvoor prominent naar voren komt in de uitleg aan de kiezer' (De Beus en Pennings 2005: 208). Kortom, politieke partijen dragen standpunten over de Europese integratie uit naar

de achterban (en de kiezer in het algemeen), maar getuige de bevindingen van De Beus en Pennings gebeurt dat minder intensief dan op basis van het belang van Europa mag worden verwacht. Hiermee wordt de potentie om 'affectieve betrokkenheid' van de achterban bij Europa te bewerkstelligen niet volledig benut. Een ander aspect dat er in het kader van het uitdragen van standpunten bij kan worden betrokken is de toon van de uitingen. De toon van de uitingen van politieke partijen kan van invloed zijn op de richting waarin affectieve betrokkenheid zich zal ontwikkelen. Bij positief getinte uitingen over de Europese integratie zou affectieve betrokkenheid eerder kunnen leiden tot positieve meningen over de Europese integratie, terwijl negatief getinte uitingen kunnen zorgen voor opinievorming in tegenovergestelde richting.

In de jaren voorafgaand aan het huidige decennium, bestond er onder de gevestigde politieke partijen, afgezien van de accentverschillen, veelal een positief gestemde consensus over de grote lijnen van de koers van de Europese integratie. Over deze koers woedde nauwelijks politiek noch publiek debat. Maar in het afgelopen decennium is de toon van de uitingen veranderd. Veel Nederlandse politieke partijen zijn aanmerkelijk terughoudender geworden om zich in positieve termen publiek uit te laten over de Europese integratie. Sinds de opkomst van Fortuyn<sup>6</sup> en de verkiezingsoverwinning van zijn aanhangers ten koste van gevestigde politieke partijen, vreesden politici de onlustgevoelens onder de bevolking over de uitbreiding en verdieping van de Europese samenwerking. De VVD was zich al voor 2002 kritischer gaan uiten over de Europese integratie (zie Boer 2005: 141 e.v.) en de PvdA verlegde de koers naar eigen zeggen van 'Euro-loving' naar 'Euro-realisme' (interview PvdA). Ook het CDA, dat weliswaar vasthield aan de profederale aspiraties, legde in de verkiezingscampagne voor de Europese verkiezingen in 2004 de nadruk op de Nederlandse identiteit in Europa (Voerman 2005a: 60). In tegenstelling tot de andere gevestigde partijen is GroenLinks in de afgelopen jaren geleidelijk een meer pro-Europese koers gaan varen. De partij is niet minder kritisch geworden maar meer van haar ambities in Europees kader gaan plaatsen. Naast de val van de Berlijnse muur, had dat te maken met het feit dat groene partijen in andere Europese landen aan de macht kwamen en op bepaalde punten een stempel konden drukken op het Europees beleid. Dat leidde tot een groter vertrouwen in Europa (Koole en Raap 2005: 120, interview GroenLinks). Omdat veel kritische politici niet zozeer uiteenzetten welke alternatieve Nederlandse inzet gewenst is in Europa, als wel hun gram haalden over Europese instellingen die 'over Nederlandse hoofden heen' onwelgevallige besluiten doorvoeren, hadden de uitingen vaker een negatieve dan een positieve toonzetting. Daarmee zullen zij opinievorming ook eerder in negatieve dan in positieve richting hebben beïnvloed.

Enkele van de overige bestudeerde maatschappelijke organisaties laten zich expliciet uit over de wenselijkheid van de Europese integratie. De Nederlandse vakcentrales stellen zich achter de Europese eenwording op. De vakcentrale FNV kiest in

de beleidsnota *Koersbepaling Europa* voor een ‘constructieve’ opstelling ten aanzien van de Europese integratie (FNV 2001). Een aantal van de bestudeerde organisaties maakt als lid van de Europese Beweging Nederland (EBN) impliciet duidelijk dat zij het algemene idee van de Europese integratie ondersteunen. De EBN stelt zich als vereniging en platformorganisatie ten doel bij te dragen aan het maatschappelijke debat over de Europese integratie en wil de integratie van ‘kritisch<sup>7</sup> en constructief’ commentaar voorzien (Europese Beweging Nederland 2005). Van de geselecteerde politieke partijen zijn PvdA, CDA, VVD en GroenLinks aangesloten bij de Europese Beweging. Ook de vakcentrales FNV en CNV zijn lid, alsmede de Consumentenbond en het Nederlands Platform Ouderen en Europa. Van de overige bestudeerde organisaties kan gezegd worden dat zij het proces van de Europese integratie als zodanig niet bestrijden, maar het als een gegeven accepteren. Zij laten zich niet zozeer leiden door Europees idealisme als wel door pragmatisme. Ze richten zich op Europa omdat het voor een optimale behartiging van de belangen van de achterban of de organisatie nu eenmaal nodig is actief te zijn op het Europese niveau. Daarbij beperken ze zich tot uitspraken die betrekking hebben op hun specifieke werkterrein.

### 3.3 Participatie

Naast het informeren is in het onderzoek gekeken naar de mogelijkheden die maatschappelijke organisaties hun achterban bieden om te participeren in Europese activiteiten. Onder participeren wordt verstaan: deelname aan activiteiten met een Europese dimensie. Het gaat bijvoorbeeld om deelname aan publieke debatten over Europese thema’s, actieve ondersteuning van campagnes richting Europese instellingen en het bezoeken van informatiebijeenkomsten of cursussen. Daarnaast gaat het om deelname aan vertegenwoordigende organen waar Europese zaken aan bod komen en om het onderhouden van contacten met geestverwanten over de grens. Vooral activiteiten zoals publieke debatten en campagnes zijn toegankelijk voor een grotere groep mensen dan alleen de leden.

Auteurs op het terrein van de politieke participatie onderscheiden vaak vormen van participatie waartoe mensen eerder of juist minder snel geneigd zijn. Zo kan stemmen bij verkiezingen als een laagdrempelige vorm van participatie worden afgezet tegen deelname aan demonstraties waar mensen minder snel voor warm lopen. In deze paragraaf wordt geen rangorde aangebracht tussen de verschillende vormen van participatie die maatschappelijke organisaties aanbieden. Wel worden de mogelijkheden van de verschillende organisaties in kaart gebracht, waarna kan worden geconstateerd welke organisaties meer en welke minder mogelijkheden bieden voor participatie in Europese activiteiten.

#### 3.3.1 Bijeenkomsten, campagnes en cursussen

Allereerst organiseren politieke partijen bijeenkomsten over Europese onderwerpen. Dat is in de vorm van publieksdebatten, spreekbeurten van (Euro)parlementariërs

of informatieavonden. Deze bijeenkomsten worden talrijker in verkiezingstijd of bij andere Europese gebeurtenissen van belang, zoals een naderende uitbreiding van de Unie. Leden kunnen aan deze bijeenkomsten meedoen of ze zelf organiseren. Met name rond de verkiezingen voor het Europees Parlement worden leden van politieke partijen veelvuldig ingeschakeld voor de campagne. Inmiddels zijn er ook buiten verkiezingstijd gelegenheden waar leden en sympathisanten om actieve inzet wordt gevraagd. Zo zijn leden binnen GroenLinks sinds 2004, vooruitlopend op het burgerinitiatief uit de Europese Grondwet, bezig met een handtekeningenactie voor de beperking van de duur van veetransporten in de Europese Unie. In de zomer van 2005 waren zo'n 40.000 handtekeningen verzameld (interview GroenLinks). Daarnaast zijn de SP, GroenLinks en de PvdA, samen met de FNV en andere maatschappelijke organisaties<sup>8</sup> betrokken bij de verspreiding van een petitie tegen de dienstenrichtlijn zoals die door de voormalige Eurocommissaris Bolkestein is voorgesteld. De afgelopen jaren werd een aantal keer in Brussel gedemonstreerd tegen de dienstenrichtlijn. Vanuit Nederland namen enkele duizenden leden van onder andere de SP en de FNV deel.

Naast politieke partijen, organiseren ook de vakcentrales en de individuele bonden leden- en publieksbijeenkomsten over Europa, en schrijven petities uit over Europese onderwerpen. In een aantal themacampagnes van andere maatschappelijke organisaties, zoals Amnesty International, Oxfam Novib of Greenpeace is een Europese dimensie verweven die in mindere of in meerdere mate voor het voetlicht komt. Sympathisanten kunnen campagnebijeenkomsten bezoeken of stands op festivals en petities ondertekenen. Daarnaast is er de mogelijkheid als vrijwilliger te helpen bij het voeren van campagnes. Bijvoorbeeld, de Nederlandse afdeling van Amnesty International voerde in 2004 een campagne rond het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie. Onder leden-sympathisanten werd onder andere een petitie-lijst verspreid met aanbevelingen van Amnesty International voor de invulling van het voorzitterschap. In het najaar van 2004 werden zo'n 40.000 handtekeningen verzameld, waaraan actieve leden uit ongeveer negentig plaatselijke groepen hadden meegewerkt.<sup>9</sup> Een ander voorbeeld is de Make Trade Fair-campagne van Oxfam Novib waarin onder andere de gevolgen van de Europese landbouwsubsidies aan bod komen. In dat kader is een campagnekaravaan door het land getrokken om burgers de nadelige gevolgen te laten zien van onder andere de Europese suikersubsidies. Sympathisanten kunnen een petitie voor eerlijke handel ondertekenen. Ten slotte mobiliseert ook Greenpeace steun voor campagnes met een Europese dimensie. In samenwerking met andere organisaties in Nederland<sup>10</sup> verzamelde Greenpeace in 2004 75.000 handtekeningen voor een streng Europees chemicaliënbeleid (Greenpeace Nederland 2004).

Naast het beleggen van openbare bijeenkomsten en het verspreiden van petities, organiseren politieke partijen en vakcentrales cursussen en scholingsprogramma's voor de leden. Dit is in lijn met de bevindingen van De Hart (2005) waaruit bleek dat

met name vakbonden en politieke partijen het meest hechten aan het aanbieden van mogelijkheden voor de leden tot scholing en ontwikkeling van vaardigheden (zie hoofdstuk 1). Van de bestudeerde partijen hebben het CDA, de PvdA, de VVD en de SP een scholingsinstituut. Ook vanuit het GroenLinks partijbureau wordt aandacht besteed aan de opleiding van actief kader. In algemene opleidingen van leden komt ook Europa aan bod. Bij het CDA en de VVD worden daarnaast specifieke cursussen over Europa aangeboden. Via de politieke partijen kunnen de leden op excursie naar Brussel. Per jaar gaan zo naar schatting honderden mensen op bezoek bij het Europees Parlement. Binnen de vakcentrales FNV en CNV worden zowel algemene bondsbrede cursussen als sector-specifieke cursussen georganiseerd. Daarnaast worden mensen opgeleid voor deelname aan Europese ondernemingsraden, en is informatie beschikbaar over grensoverschrijdende samenwerking van kaderleden in de grensregio's (interview FNV). Zoals de achterbannen van politieke partijen op excursie gaan naar het Europees Parlement, gaan ook kaderleden van de vakcentrales op werkbezoek in Brussel.

### 3.3.2 *Interne democratie*

De mate waarin leden mogelijkheden wordt geboden te participeren in Europese zaken hangt onder andere samen met de interne democratie van maatschappelijke organisaties. Vooral sinds het begin van deze eeuw is in politieke partijen en vakcentrales democratische vernieuwing doorgevoerd. Met name voor politieke partijen geldt dat organisatorische vernieuwing vaak door 'existentiële gebeurtenissen', ofwel grote verkiezingsnederlagen in gang is gezet. Het CDA begon na de verkiezingen van 1994 met een vernieuwingsproces. Binnen de VVD en de PvdA kwam partijvernieuwing op gang na de verkiezingen van 2002. Het leidde in de drie partijen tot meer inspraakmogelijkheden voor de leden. GroenLinks is de enige van de bestudeerde partijen die al in 1995 directe ledeninvloed invoerde. D66 kent van oudsher directe ledeninvloed (Voerman 2005b: 217-219).

Verschillende partijen hebben het fenomeen ledenraadpleging ingevoerd. In de vernieuwde statuten van het CDA (2003) is de mogelijkheid geboden van schriftelijke ledenraadplegingen, en kunnen de leden de voorzitter van het partijbestuur kiezen. Al in 2002 kozen de leden van het CDA de nieuwe partijvoorzitter. Ook de PvdA heeft in de statuten van 2003 het instrument van de ledenraadpleging opgenomen. Leden kunnen de lijsttrekkers voor de verkiezingen van de Kamers van de Staten-Generaal en het Europees Parlement kiezen, alsmede de partijvoorzitter. Ook andere door de partijraad te bepalen onderwerpen kunnen onderworpen worden aan een ledenraadpleging. In oktober 2003 kozen de PvdA-leden bijvoorbeeld de lijsttrekker voor de Europese verkiezingen. De Algemene Vergadering van de VVD besloot in juni 2003 tot invoering van ledenraadplegingen voor de verkiezing van de lijsttrekker van de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement. Ook GroenLinks kent een ledenraadpleging. Het congres kan besluiten tot het houden van een besluitvormend referendum en een correctief referendum. De SP kent geen ledenraadpleging. Naar eigen

zeggen is dat niet nodig omdat de SP traditioneel een partij is die het belangrijk vindt via de afdelingen op de hoogte te zijn van de opvatting van de leden (interview SP). Bij CDA, PvdA, VVD en GroenLinks vormt het congres of de algemene vergadering het hoogste besluitvormende orgaan van de partij. Bij de SP is de partijraad, bestaande uit voorzitters van afdelingsbesturen en leden van het partijbestuur, het hoogste gezag. Bij het CDA, de VVD en GroenLinks hebben alle individuele leden stemrecht op het congres. Bij de PvdA en de SP bestaat het congres uit afgevaardigden van de leden en het partijbestuur. Op de partijcongressen van het CDA en GroenLinks worden de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement vastgesteld, en worden de lijsttrekkers gekozen. Dat betekent dat in principe ieder lid, als deelnemer aan het congres, een stem kan uitbrengen over het Europese verkiezingsprogramma en de lijsttrekker voor de Europese verkiezingen. Zo stemde het CDA-congres, op voordracht van de partijraad voor de kandidatuur van Camiel Eurlings als lijsttrekker voor de Europese verkiezingen. Binnen de PvdA en de VVD hebben de leden via het instrument van de ledenraadpleging direct invloed op de verkiezing van de lijsttrekker in de Europese verkiezingen. Invloed op het verkiezingsprogramma voor de Europese verkiezingen verloopt in deze laatste partijen, evenals bij de SP getrap, via de afgevaardigden.

PvdA en GroenLinks zijn partijen die de afvaardiging naar de Europese partijfederaties hebben gedemocratiseerd. Het congres wijst in beide partijen een deel van de vertegenwoordigers aan (interviews PvdA, GroenLinks).

Het bieden van ledenraadplegingen en het stemrecht op partijcongressen zijn een aardige graadmeter voor de mate waarin de achterban betrokken kan raken bij Europese zaken. Maar deze instrumenten alleen zijn niet zaligmakend. Een ledenraadpleging waar een enkele kandidaat kan worden aangewezen of afgewezen, of een stemming voor of tegen een verkiezingsmanifest is van minder waarde wanneer de leden niet al in een eerder stadium zijn betrokken bij inhoudelijke discussies.

Naast vertegenwoordiging in formele partijgremia, hebben leden van politieke partijen ook de mogelijkheid zich in een Europawerkgroep bezig te houden met Europese thema's. Met name binnen CDA, PvdA, VVD, en GroenLinks zijn actieve werkgroepen bezig met Europese thema's. Daarnaast zijn leden van specifieke doelgroepen van partijen, zoals ouderen-netwerken, jongerenorganisaties of vrouwen-groepen met Europese onderwerpen bezig.

De democratiseringstendens doet zich ook voor in vakbonden. Ook daar vinden ledenraadplegingen plaats over belangrijke akkoorden en beslissingen. Sinds oktober 2003 zijn de leden van de FNV driemaal geraadpleegd over de resultaten van voor- en najaarsoverleg met het kabinet. Tijdens het congres van 2005 voerde de FNV het referendum formeel in voor zwaarwichtige bondsoverstijgende onderwerpen. Binnen de afzonderlijke bonden vinden ook ledenraadplegingen plaats, bijvoorbeeld



over cao-akkoorden. Ook het CNV houdt ledenraadplegingen. De centrale hield bijvoorbeeld een kwalitatieve ledenraadpleging naar aanleiding van het mislukken van het voorjaarsoverleg met het kabinet in 2004. Via belrondes, ledenbijeenkomsten en de CNV-site gaven leden hun opvatting over het afwijzen van het eindbod van het kabinet. Ook over belangrijke Europese dossiers worden dergelijke raadplegingen ingericht. Dat is bijvoorbeeld gebeurd naar aanleiding van de Dienstenrichtlijn.

Een aantal van de overige bestudeerde organisaties heeft een vertegenwoordigend orgaan. Amnesty International heeft een Algemene Vergadering waaraan naast vertegenwoordigers van groepen ook individuele leden kunnen deelnemen en stemrecht hebben. Tijdens de vergadering vinden werkgroepen plaats waar met de leden over verschillende onderwerpen wordt gesproken. De Europese dimensie van thema's komt daarin ook aan bod. In 2004 werd een specifieke workshop over de EU en mensenrechten georganiseerd (interview Amnesty International). Ook in het programma van ledenvergaderingen van andere organisaties wordt tijd ingeruimd voor informatieoverdracht en debat over Europa. Tijdens de Bondsraad van de Consumentenbond, waar vertegenwoordigers van de leden besluiten over de strategienota en de begroting van de Bond, en die dient als klankbordgroep, wordt in bescheiden mate ook gesproken over Europese zaken. Zo is eind juni 2005, op eigen verzoek, in de Bondsraad gediscussieerd over Europese consumententema's. Daar kwamen de Europese Grondwet, gezonde voeding en het Europese chemicaliënbeleid aan bod. Natuurmonumenten heeft een verenigingsraad, bestaande uit afgevaardigden van de districten. In 2005 werd daar de toekomstvisie besproken waarin Europa aan de orde komt. In 2006 wordt het herziene Europese beleid van Natuurmonumenten voorgesteld aan de verenigingsraad (interview Natuurmonumenten). Ten slotte maakt ook de ANBO tijdens een landelijke conferentie soms tijd vrij voor een informatief Europees programmaonderdeel (interview NPOE).

### 3.3.3 Contacten met geestverwanten over de grens

Het laatste aspect in de categorie participatie betreft het mogelijk maken van deelname aan Europese activiteiten met geestverwanten over de grens en het openstellen van het lidmaatschap van Europese (koepel)organisaties voor individuele leden.

Zoals gezegd is binnen Scouting Nederland het aspect van het bevorderen van internationale en Europese verbondenheid van de leden een expliciet doel. Het streven krijgt inhoud door de organisatie van internationale kampen en evenementen waaraan zowel jeugdleden als leiding en vrijwilligers deelnemen. Daarnaast bestaan er veel contacten van plaatselijke groepen met Tsjechische scouts, voortvloeiend uit de jarenlange partnership tussen Scouting Nederland en Tsjechië. Leden onder de elf jaar krijgen internationale onderwerpen aangeboden in de reguliere plaatselijke activiteiten. Met name leden boven de elf jaar zijn actieve deelnemers aan internationale kampen. Leden vanaf achttien jaar gaan als leiding mee naar internationale kampen, werken als vrijwilliger op Scoutingterreinen in het buitenland of nemen als expert

deel aan internationale seminars om kennis op te doen of ervaring uit te wisselen. Jaarlijks nemen tientallen Scoutingvrijwilligers uit Nederland deel aan dergelijke internationale seminars over diverse onderwerpen. Vaak gaat het om bijeenkomsten georganiseerd door de Europese koepels van Scouting, deels gesubsidieerd door de Europese Unie. Deelname aan internationale activiteiten wordt aangemoedigd in de Scoutingbladen, waarbij van de deelnemers wordt verwacht dat zij interactie hebben met scouts van andere nationaliteiten.

Veel internationale contacten zijn gericht op Europa, niet alleen vanwege de geografische ligging van Nederland op het Europese continent, maar ook uit Europese verbondenheid. Het bevorderen van 'actief Europees burgerschap' is door de Europese Scoutingorganisaties als gezamenlijk beleidsdoel aangemerkt (European Guide and Scout Conference 2004). Daartoe worden door de Europese Scoutingorganen concrete projecten uitgevoerd waaraan ook Nederlandse leden van Scouting deelnemen. Zo biedt het programma 'Europe for you!' de mogelijkheid aan scouts van verschillende leeftijden om ervaring op te doen in Europa. Voorbeelden zijn de zogenoemde 'EuroSteps', activiteiten die openstaan voor leden van Scouting uit heel Europa. De activiteiten vinden vaak plaats op buitenlandse Scoutingterreinen waar de verschillende nationaliteiten elkaar ontmoeten en de mogelijkheid hebben om de plaatselijke cultuur te leren kennen (interview Scouting Nederland).

Ook binnen politieke partijen bestaan mogelijkheden tot het opdoen van Europese ervaring en contacten met geestverwanten. Binnen CDA, PvdA en GroenLinks hebben enkele lokale afdelingen relaties aangeknoopt met afdelingen van christendemocratische, sociaal-democratische c.q. groene partijen over de grens. Ook bezoeken Nederlandse leden – als lid van de delegatie van hun politieke partij – congressen van zusterpartijen in Europa en bezoeken de leden van buitenlandse zusterpartijen bijeenkomsten van de Nederlandse partijen. Binnen de vakbonden wordt door leden internationaal samengewerkt in Europese ondernemingsraden en vindt informatie-uitwisseling plaats tussen kaderleden uit verschillende landen in de grensregio's.

Ten slotte hebben de leden van het CDA en GroenLinks de mogelijkheid lid te worden van de Europese koepel van christendemocraten en groenen. Inmiddels zijn ruim 1000 leden van GroenLinks 'steunlid' van de Europese Groene Partij (EGP). Niet alle bij de EGP aangesloten partijen hebben het steunlidmaatschap ingevoerd. Het steunlidmaatschap geeft leden geen stemrecht op congressen van de Europese Groene Partij maar wel spreekrecht. Vanuit GroenLinks wordt de Nederlandse steunleden informatie geboden in de vorm van een nieuwsbrief en er wordt jaarlijks een speciale Europa-activiteit voor hen georganiseerd. Het lidmaatschap van de christendemocratische Europese Volkspartij (EVP) biedt de leden geen formele rechten (Ten Napel 1996: 238). Leden van Scouting Nederland zijn automatisch lid van de mondiale Scoutingbonden.

### 3.4 Samenvatting

De opmars van het fenomeen ledenpanels en enquêtes laat zien dat maatschappelijke organisaties graag op de hoogte komen van de opvattingen van hun achterban. Met name bij politieke partijen, vakbonden en de Consumentenbond peilt men ook de visie op Europa. Daarnaast is gebleken dat maatschappelijke organisaties hun achterban willen betrekken bij de belangenbehartiging. Het informeren van de achterban wordt door alle bestudeerde organisaties gedaan. De leden van GroenLinks, de PvdA en Amnesty International lijken van de bestudeerde maatschappelijke organisaties het best verzekerd van regelmatige Europese informatie. Deze algemene ledenbladen komen acht tot tien keer per jaar uit en ieder nummer bevat artikelen over Europa. Bij GroenLinks en het CDA betreft het vast gereserveerde pagina's. Bij Amnesty International is de informatie vaak verweven in reportages en interviews rond mensenrechtenontwikkelingen. Maar ook binnen de publicaties van de overige organisaties komt Europa aan bod. Tot op heden lijken de leden van de Consumentenbond, Natuurmonumenten en de ANBO het minst frequent en intensief te worden geïnformeerd.

Het uiten van standpunten over de Europese integratie in het algemeen wordt vooral gedaan door politieke partijen en de vakcentrales. De overige organisaties beperken zich tot een sectorale kijk. Omdat zowel politieke partijen als andere maatschappelijke organisaties niet alle mogelijkheden benutten om hun Europese standpunten voor het voetlicht te brengen, wordt de potentie om 'affectieve betrokkenheid' van de achterban bij Europa te bewerkstelligen niet volledig benut.

Het bevorderen van actieve participatie van de achterban in Europese zaken wordt minder frequent gedaan door Nederlandse organisaties dan het enkel informeren van de achterban. Van de bestudeerde organisaties bieden politieke partijen en vakbonden de meeste mogelijkheden betrokken te raken bij de Europese belangenbehartiging via inspraakmogelijkheden. Het aantal leden van politieke partijen is echter niet groot. De leden van Amnesty International, Greenpeace en Oxfam Novib hebben goede mogelijkheden om betrokken te zijn via het ondersteunen van campagnes. Binnen Scouting Nederland zijn met name de mogelijkheden voor contacten met Europese medescouts groot.

## Noten

- 1 Interview Greenpeace. Zie ook Lahusen 1999: 193. 'In all aspects, Greenpeace sets the inner circle of professional activists and strategists apart from the broad constituency of about 3.7 million supporters in its 30 countries, because it is not so much interested in the coordination of worldwide mass actions, as in the optimalization of campaign
- 2 Zo bracht de Europese Commissie in 1997 een mededeling uit over de versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa (COM 1997 0241 def.). In 2000 werd de discussienota gepubliceerd: De Commissie en niet-gouvernementele organisaties: bouwen aan een sterker partnerschap (COM 2000 11 def.). In 2001 verscheen het witboek Europese Governance (COM 2001 428 def.). In vervolg op het witboek kwam de Commissie in 2002 met de mededeling Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog – Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie (COM 2002 704 def.). efficiency, organizational invulnerability and the authority of professional advocacy.'
- 3 Op de vraag of men het eens is met de stelling 'Ik verwelkom elk lid van "onze Europese familie"' of met 'alleen uitbreiding als het Nederland geen extra geld gaat kosten', koos een meerderheid voor de eerste stelling. Op de vraag of men 'werkgelegenheid en veiligheid' of 'werkgelegenheid, veiligheid én duurzaamheid' tot de Europese prioriteiten rekent, antwoordde een meerderheid dat ook duurzaamheid daarbij hoorde (CDA 2002).
- 4 Behalve de vraag met welke onderwerpen het Nederlandse voorzitterschap zich zou moeten gaan bezighouden, werd de panelleden gevraagd of zij verwachtten dat Europa meer invloed zou krijgen op een onderwerp als consumentenrechten. Van de ondervraagden verwacht 52% dat Europa's rol in consumentenrechten niet groter zal worden en 44% van die mensen vindt dat ongunstig. Een minderheid van 38% van de panelleden verwacht dat Europa meer te zeggen gaat krijgen op het terrein van consumentenrechten, en een meerderheid van hen staat daar positief tegenover. Een laatste element van de peiling dat hier genoemd wordt is de bevinding dat 75% van de ondervraagden denkt dat een Europese Unie met 25 landen niet in staat zal zijn slagvaardig tot gezamenlijke wet- en regelgeving te komen (Consumentenbond 2004a).
- 5 Zie voor een kort overzicht van de ontwikkeling van de partijpolitieke standpunten van GroenLinks en de SP én de categorisering van hun Europese gezindheid: Koole en Raap 2005: 119-122.
- 6 Al in 1997 publiceerde hij zijn boek *Zielloos Europa, Tegen een Europa van technocraten, bureaucratie, subsidies en onvermijdelijke fraude*.
- 7 Daartoe laat de EBN ook critici aan het woord.
- 8 Zie voor deelnemers aan het Platform Dienstenrichtlijn: [www.dienstenrichtlijn.nl](http://www.dienstenrichtlijn.nl).
- 9 Lahusen liet zien hoe belangrijk de participatie van individuele leden is voor het werk van Amnesty International (1999: 195): 'Amnesty International's campaigns are not carried out by a carefully chosen team of professional activists, but rather by the many letter-writing individuals and groups... political mobilization does not mean the allocation of resources for the advocacy work of a professional activist circle, but rather it is the activation of public participation in (urgent) action networks, where the allocation of resources is certainly an important task.'
- 10 De Consumentenbond, FNV, Milieudefensie, Stichting Natuur en Milieu, de Dierenbescherming, de Waddenvereniging, Stichting de Noordzee, Wereld Natuur Fonds, Women in Europe for a Common Future en de Stichting Reinwater (Greenpeace Nederland 2004).

## 4 De Europese Grondwet

Op 1 juni 2005 ging Nederland naar de stembus om voor of tegen de Europese Grondwet te stemmen. De uitslag is bekend: die dag koos een meerderheid van 61,6% van de kiezers tegen toetreding van Nederland tot het grondwettelijk verdrag. Het document dat aan de kiezers was voorgelegd kende een lange ontstaansgeschiedenis. Vanaf februari 2002 waren afgevaardigden uit het Europees Parlement, van Europese regeringen en nationale parlementen bijeengekomen in de zogeheten Europese Conventie om een voorstel te schrijven voor verdragswijzigingen van de Europese Unie. Het was de bedoeling dat ook maatschappelijke organisaties een rol zouden gaan spelen in dat wordingsproces en dat onderweg de band tussen burger en Europese Unie kon worden aangehaald.

In hoeverre Nederlandse maatschappelijke organisaties een intermediaire rol hebben gespeeld bij het onderwerp van de Europese Grondwet, wordt in dit hoofdstuk nagegaan. Omdat zowel de Europese Conventie als het referendum in Nederland unieke gebeurtenissen waren, is de rol van het middenveld in deze mogelijk niet representatief voor de rol die het op andere gebieden speelt. Vanwege het belang van de ontwikkelingen, en het feit dat de periode een dissonant vormde in vergelijking met voorgaande decennia, waar Europa een kleine plek innam op de politieke agenda en nauwelijks leefde in de publieke opinie, wordt er in dit hoofdstuk op teruggekeken.

### 4.1 Van Conventie tot grondwettelijk verdrag

In een bijlage bij het Verdrag van Nice (2000) kwamen de lidstaten van de Europese Unie overeen dat er een debat zou moeten plaatsvinden over de toekomst van de Europese Unie. Dit was onder andere nodig met het oog op de ingrijpende uitbreiding van de Unie met meer dan tien lidstaten. De bestuurlijke slagvaardigheid zou in gevaar komen wanneer de uitbreiding niet gepaard zou gaan met institutionele hervormingen.

In de Verklaring van Laken van december 2001 ging de Europese Raad verder in op de vragen die in de discussie over de toekomst van Europa aan de orde moesten komen. In hoofdzaak ging het de regeringsleiders erom te zoeken naar manieren waarop de Unie democratischer, transparanter en efficiënter zou kunnen worden. Een belangrijke opdracht was te bekijken hoe burgers dichter bij het Europese project en de Europese instellingen te brengen zouden zijn. Daartoe was het nodig de bestaande verdragen van de Europese Unie te herschikken en vereenvoudigen en om te vormen tot een soort Europese Grondwet. Over deze Grondwet zou tijdens een Intergouvernementele Conferentie (IGC) in 2004 worden besloten.

Voor het voorbereidende werk van de Intergouvernementele Conferentie besloot de Europese Raad in Laken een Conventie in het leven te roepen, bestaande uit regeringsvertegenwoordigers en parlementariërs uit de lidstaten en vertegenwoordigers van Europese instellingen (het Europees Parlement en de Europese Commissie). Het middel van een Conventie werd gekozen om 'een zo breed en transparant mogelijke voorbereiding van de volgende Intergouvernementele Conferentie te waarborgen' (Verklaring van Laken). Als waarnemers werden vertegenwoordigers van het Economisch en Sociaal Comité, de Europese sociale partners en van het Comité van de Regio's uitgenodigd deel te nemen aan de Conventie. Ook de Europese ombudsman werd als waarnemer uitgenodigd. Daarnaast werd in de vorming van een Forum voorzien, waarin organisaties uit de civil society hun bijdrage zouden kunnen leveren aan het debat en geïnformeerd zouden worden over de vorderingen van de Conventiebesprekingen. Aan het presidium van de Conventie werd de taak gelaten te bepalen hoe de maatschappelijke organisaties zouden worden gehoord of geraadpleegd.

De keuze van regeringsleiders voor de vorm van een voorbereidende Conventie bij verdragswijzigingen paste in een trend van Europese instellingen om meer oog te hebben voor de rol van burgers en maatschappelijke organisaties in het integratieproces. Europese instellingen zijn ervan doordrongen geraakt dat een grotere betrokkenheid van de civil society bij Europese aangelegenheden zou kunnen bijdragen aan de legitimiteit van de Europese besluitvorming.

Zo werd al eerder een Conventie ingesteld om een Europese verdragswijziging voor te bereiden. In 1999 werd voor het eerst een Conventie gehouden bij de formulering van het Handvest van de Grondrechten, of kortweg: het Grondrechtenhandvest. Dat proces schiep een precedent waaraan bij volgende hervormingen van de Unie niet kon worden voorbijgegaan (De Schutter 2002: 199, Closa en Fossum 2004: 11).

Daarnaast bracht de Commissie in juli 2001 het al eerder genoemde witboek *Europese Governance* uit waarin de inbreng van maatschappelijke organisaties bij Europees beleid positief werd beoordeeld. In het witboek wordt de civil society een belangrijke rol toebedeeld bij het vertolken van de visie van burgers en het verlenen van diensten die in de behoeften van mensen voorziet. De strekking van de nota was dat door de bemoeienis van de civil society het debat over de rol van Europa kan worden verbreed: kunnen burgers betrokken worden bij Europa, en kan hun een kanaal worden geboden om te reageren op wat de Unie doet of zou moeten doen (COM 2001 428 definitief).

Tegen deze achtergrond ging in februari 2002 de Europese Conventie over de toekomst van Europa van start. Zij vergaderde in het openbaar en de stukken werden op het internet gepubliceerd. Maatschappelijke organisaties konden hun inbreng kwijt tijdens hoorzittingen en op de website van het Forum. Individuen konden deelnemen

aan het debat op de 'Futurum site' van de Conventie. Het Presidium moedigde maatschappelijke organisaties aan om 'contactgroepen' te vormen, zodat het Presidium voor verschillende thema's in contact kon treden met de woordvoerders van de betreffende contactgroep.

In juli 2003 rondde de Conventie haar werk af. Zij was erin geslaagd overeenstemming te bereiken over een ontwerp-Grondwet. Met de tekst van de Conventie als uitgangspunt schoven de regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie aan de onderhandelingstafel. Na moeizame besprekingen bereikten zij in juni 2004 een akkoord over de Europese Grondwet. Ondertekening volgde in oktober 2004. De periode tot november 2006 werd uitgetrokken voor de ratificatie van het 'Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa' in de verschillende lidstaten. In een aantal lidstaten, waaronder Nederland, zou een referendum plaatsvinden over het verdrag.

#### 4.1.1 *Evaluatie van de Conventie*

Toen de Conventie in de zomer van 2003 erin was geslaagd overeenstemming te bereiken over een ontwerp-Grondwet werd dit, vanwege de heterogene samenstelling van de Conventie, in brede kring als een prestatie gezien. Lof was er ook voor de 'deliberatieve' manier (overleggenderwijs) waarop men tot een resultaat was gekomen. In plaats van harde onderhandelingen en 'powerplay', die kenmerkend zijn voor Intergouvernementele Conferenties, was er wat deelnemers en toeschouwers noemen de 'geest van de Conventie'. Deze sfeer zorgde ervoor dat deelnemers probeerden aanhang te vinden voor hun zienswijze door overtuigen op basis van argumenten die niet aan specifieke (staats)belangen waren ontleend, maar met verwijzing naar het algemeen belang of juridisch technische overwegingen (Crum 2004: 8; Timmermans 2003b: 10-11; Closa 2004: 36).

Commentatoren van het Conventieproces zijn het erover eens zijn dat de Conventiemethode veel transparanter en breder is dan de methode om alleen een Intergouvernementele Conferentie te beleggen, waarin regeringsleiders achter gesloten deuren onderhandelen. Maar hoewel de vorm van een Conventie de voorkeur krijgt boven louter een Intergouvernementele Conferentie, is er ook kritiek geweest op de Conventie die in het leven werd geroepen ter voorbereiding van de Europese Grondwet. Zo is opgemerkt dat de organiserende instanties van de Conventie, zoals de voorzitter, het Presidium en het secretariaat, dominant waren in het proces (Closa 2004: 36; Van Dijk 2004: 119). Het Tweede Kamerlid Timmermans, deelnemer aan de Conventie namens de Nederlandse parlementariërs, bekritiseerde het niet-transparante karakter van het Presidium (Timmermans 2003b: 12). Daarnaast is opgemerkt dat de kandidaat-lidstaten en potentiële leden onvoldoende vertegenwoordigd waren in het Presidium. Ook bepaalde delen van het electoraat waren ondervertegenwoordigd in de Conventie, zoals eurosceptici, vrouwen en minderheden (Closa 2004: 36). Plaatsvervangend conventielid Van Dijk (2004: 120) zette vraagtekens bij het feit dat

individuele Conventie-leden, zoals de afgevaardigden van het Nederlandse parlement, niet met een duidelijk mandaat van de Eerste en Tweede Kamer deelnamen aan de Conventie.

Verder was er kritiek van commentatoren en maatschappelijke organisaties zelf over het gebrek aan ruimte dat hun was gegund om bij te dragen aan de Conventie (zie bv. Sociale Alliantie 2002). Maatschappelijke organisaties konden hun mening kwijt op de website van het Forum en werden uitgenodigd voor openbare hoorzittingen van de Conventie op 24 en 25 juni 2002. Ter voorbereiding van de hoorzittingen werden enkele bijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers van belangrijke sectoren uit het maatschappelijk middenveld en leden van de Conventie (de zogeheten Contactgroepen). Het algemene manco van het Conventieproces was echter dat er geen verplichting was voor de deelnemers van de Conventie om in contact te treden met de maatschappelijke organisaties, de opvattingen van maatschappelijke organisaties mee te nemen in de beraadslagingen, en te verantwoorden wat er met de inbreng van de organisaties was gebeurd.<sup>1</sup> Er was geen sprake van een regelmatige geformaliseerde dialoog vanaf het prille begin. Maatschappelijke organisaties bleven in dat opzicht afhankelijk van de goede wil van de deelnemers aan de Conventie.

De opzet van de Conventie leende zich niet goed voor een substantiële rol van maatschappelijke organisaties in het wordingsproces van de ontwerp-Grondwet. Naast het algemene manco van de vrijblijvendheid van de consultatie van maatschappelijke organisaties, is een ongerijmdheid geconstateerd tussen de institutioneel-juridische wijze waarop de Conventie te werk ging en de werkwijze van maatschappelijke organisaties die zich vooral voor specifieke (kwetsbare) groepen en belangen inzetten (Shaw 2002, zoals opgetekend door Lombardo 2004: 18). Ook zijn er kanttekeningen geplaatst bij de representativiteit van de organisaties die door de Conventie werden gehoord. De conventionele, op institutionele kwesties georiënteerde discussies in de Conventie bevoordeelden gematigde organisaties ten koste van meer radicale groepen. En de nadruk op informele consultatie en de vorming van Contactgroepen bevoordeelde de grotere organisaties die in Brussel gestationeerd waren (Lombardo 2004: 16-17). Ook de organisatie van de hoorzittingen wierp beperkingen op voor de participatie van maatschappelijke organisaties. Zo werd pas laat besloten tot het houden van hoorzittingen op 24 en 25 juni 2002. In korte tijd moesten de maatschappelijke organisaties hun inbreng afstemmen en voorbereiden. Ook de tijd die door het secretariaat van de Conventie was ingeruimd voor voorbereidende vergaderingen van de Contactgroepen was beperkt. Voor de vergadering van maatschappelijke organisaties in de 'Sociale Sector' hadden zich bijvoorbeeld 105 mensen ingeschreven, afkomstig van 74 organisaties. Voor deze bijeenkomst was tweeënhalve uur uitgetrokken (CONV 2002b, bijlage 1). Naast het gebrek aan voorbereidingstijd is kritiek geuit op het gebrek aan fysieke ruimte voor alle aan de debatten deelnemende organisaties en op het gebrek aan spreektijd tijdens de hoorzittingen (Lombardo 2004: 17). Andreev (2004) concludeerde dat burgers en maatschappelijke organisaties



enigszins gemarginaliseerd waren tijdens de Conventie over de toekomst van Europa, in vergelijking met de voorgaande editie over het Grondrechtenhandvest. Ook Lombardo (2004: 2, 21) kwam na bestudering van het Conventieproces tot de slotsom dat de retoriek van de Europese Unie over de belangrijke rol van maatschappelijke organisaties niet in lijn was met de meer beperkte ruimte die hun in de praktijk was gegund.<sup>2</sup> Het is dan ook niet vreemd dat maatschappelijke organisaties tijdens de Conventie over de toekomst van Europa er regelmatig voor hebben gepleit om de dialoog met de civil society formeel vast te leggen in bepalingen van de Grondwet. Dit pleidooi was onder andere te horen tijdens de hoorzittingen op 24 en 25 juni 2002 (CONV 2002c).

Uiteindelijk zijn inderdaad passages in de Grondwet terechtgekomen die gaan over de dialoog met de civil society. In het eerste deel van de Grondwet boden de instellingen van de Unie 'de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderwerpen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden. (Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa artikel I-47, lid 1). Daarnaast werd vastgelegd dat de instellingen van de Unie een 'open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld' zouden voeren. (Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa artikel I-47, lid 2). En 'ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie' zou de Commissie op ruime schaal overleg voeren met de betrokken partijen (Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa artikel I-47, lid 3). Hoewel de vastlegging van een dialoog met maatschappelijke organisaties in de verdragstekst een stap vooruit was, was de tekst nog zo algemeen dat de werkelijke waarde zich in de praktijk zou moeten bewijzen.

## 4.2 De Conventie en het grondwettelijk verdrag in Nederland

### 4.2.1 De Conventie

Een van de doelen van de Europese Conventie was om nationale maatschappelijke organisaties en burgers in de lidstaten te betrekken bij het debat over de toekomst van Europa. Deze paragraaf bekijkt in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt in Nederland.

Om te beginnen kan iets worden gezegd over de inzet van regering en overheid rond de Conventie. Hoewel het ministerie van Buitenlandse Zaken wel betrokken was bij de organisatie van enkele expertdebatten met conventieleden en deskundigen, is er vanuit de overheid weinig gedaan om het publieke debat van de grond te krijgen. Er zijn geen specifieke voorlichtingsprojecten door de overheid uitgevoerd, er is geen speciale website geopend voor publiek debat, geen extra financiering vrijgemaakt voor maatschappelijke organisaties die activiteiten over de toekomst van Europa zouden willen ondernemen. Daarnaast zal de opstelling van de regering niet hebben

meegewerkt aan het doen ontstaan van een publiek debat. Allereerst schatte de Nederlandse regering bij de start het belang van de Conventie te laag in. De Conventie werd aanvankelijk gezien als een informele praatclub. Toen de Conventie op stoom raakte, werd het de regering duidelijk dat de Conventie meer was dan dat en werd de regeringsvertegenwoordiger Hans van Mierlo, die in de Conventie op een andere golfengte zat dan de regering Balkenende, vervangen door Gijs de Vries (VVD), oud-staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en oud-fractievoorzitter van de Liberalen in het Europees Parlement (Van der Kolk en Aarts 2005: 12). Ook was de koers van de Nederlandse regering in de Conventie niet altijd eenduidig en helder (Timmermans 2003b: 14).

Naast de geringe inzet van overheid en regering, was ook de rol van het parlement beperkt bij het aanwakken van debat over de toekomst van Europa. In de Tweede Kamer zelf liep men niet warm voor de Conventie. De Nederlandse deelnemers aan de Conventie hebben debriefings belegd voor de leden van de Eerste en Tweede Kamer. Er zijn bijeenkomsten geweest voorafgaand, tijdens en na de Conventie-besprekingen, waarbij de Conventieleden input kregen van de Kamerleden en verantwoording aflegden over de gekozen opstelling. De belangstelling voor deze besprekingen was echter niet groot. Soms waren zelfs niet alle Europaexperts van de politieke partijen present. Conventielid Timmermans herinnerde zich dat de Europa-woordvoerder van GroenLinks, Karimi, een van de meest constante aanwezigen was (interview Timmermans).

Er zijn enkele formele parlementaire debatten gevoerd.<sup>3</sup> Woordvoerders Europese zaken bespraken daar de voortgang van de Conventie. Ook deze debatten waren niet druk bezocht. Het SER-bulletin van april 2003 schetst een situatie die tekenend is voor de aandacht die de Conventie in het parlement heeft gekregen: 'Het contrast kon nauwelijks groter zijn. Op woensdag 12 maart zit de publieke tribune van de Tweede Kamer afgeladen vol bij het debat over prinses Margarita dat rechtstreeks op tv wordt uitgezonden. Camera's laten zien hoe parlementariërs massaal zijn opgekomen om premier Balkenende te zien zwoegen met het lastige dossier. De ochtend erna zit Balkenende er alweer. Nu om met minister De Hoop Scheffer en zijn staatssecretaris Nicolaï met de Kamer te debatteren over de Europese Conventie. Het is een zeer select gezelschap dat naar de grote vergaderzaal is gekomen voor het debat over de toekomst van Europa: acht Kamerleden, vier journalisten en zeven belangstellenden op de tribune.' Ondanks de lage opkomst tekenden zich tijdens dat debat wel al de contouren af van de uiteenlopende posities die de partijen in de latere referendum-campagne over de Europese Grondwet zouden gaan innemen. Terwijl de woordvoerders van de PvdA, het CDA, de VVD en GroenLinks zich in positieve bewoordingen uitten over het fenomeen Europese Conventie, kwam de ChristenUnie met gematigde kritiek en liet de SP weten de Conventie 'een reuzenstap in de ongewenste richting van een federaal en asociaal Europa' te vinden (TK 2002/2003c).

De geringe aandacht voor de Conventie kwam ook tot uiting in de moeizame wijze waarop de vertegenwoordigers van het Nederlandse parlement in de Conventie ambtelijke ondersteuning kregen voor hun Conventiewerk (interview Timmermans).

### *Het middenveld en de Conventie*

Binnen de politieke partijen is de Conventie aan de orde geweest. Het CDA was een van de meest actieve partijen in dit opzicht en stuurde in de eerste periode van de Europese Conventie alle 80.000 leden een enquête met vragen over de Conventie (TK 2002/2003b). De respons was hoog en positief gestemd over Europa en de zin van de Conventie. Daarnaast organiseerde het CDA circa vijf regionale ledendebatten over de Conventie. Per sessie kwamen daar ongeveer honderd mensen op af. Deze opkomst is vergelijkbaar met de opkomst bij binnenlandse onderwerpen. Ten slotte werd ten tijde van de Conventie een notitie geschreven *Europa hoe nu verder?* met daarin stellingen over posities van het CDA over Europa (interview CDA).

Ook binnen de PvdA is aandacht geweest voor de Conventie. Het Conventielid Timmermans heeft binnen de partij ledenbijeenkomsten belegd. In juni 2003 bezochten enkele honderden leden een bijeenkomst met sociaaldemocratische Conventieleden in Amsterdam. Voor andere bijeenkomsten was de belangstelling echter gering. Vaak verschenen de gebruikelijke reeds in Europa geïnteresseerde leden (interview Timmermans).

Bij de VVD zijn de plaatsvervangende leden van de Conventie, het Tweede Kamerlid Van Baalen en Eerste Kamerlid Van Eekelen, het land door gereisd om bij plaatselijke afdelingen en Kamercentrales te rapporteren over de voortgang van de Conventie. Naar schatting hebben zo'n 1000 VVD-leden de bijeenkomsten bezocht. Verder schreef plaatsvervangend Conventielid Van Baalen artikelen in het partijblad en gaf kranteninterviews. De Conventie leefde binnen de partijtop; binnen de fracties en adviescommissies, e.d., maar onder de VVD-leden heeft het onderwerp niet breed geleefd.

De Werkgroep Europa van GroenLinks en de Europarlementariërs organiseerden ten tijde van de Conventie een discussiebijeenkomst met Conventielid Timmermans en vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties (NGOs). De discussie betrof met name het Europees buitenlands beleid en de Conventie. In het partijblad is aandacht besteed aan het Conventieproces. Binnen GroenLinks is de Conventie verder aan de orde geweest parallel aan de voorbereidingen van het programma voor de Europese verkiezingen. In het verkiezingsprogramma werd het resultaat van de Conventie, de ontwerp-Grondwet, uiteindelijk als positief beoordeeld. Op een enkel amendement na heeft het binnen de partij geen tegenstand ontmoet. Dat amendement werd door een grote meerderheid tijdens het ledencongres verworpen. Na de Intergouvernementele Conferentie heeft GroenLinks een ledenbijeenkomst belegd om de verdragstekst te bespreken. Ongeveer zestig geïnteresseerde leden hebben

aan die discussie deelgenomen. In september 2004 heeft de partijraad, bestaande uit afgevaardigden van de afdelingen, besloten dat GroenLinks campagne zou gaan voeren vóór de Grondwet (interview GroenLinks).

Binnen de SP heeft de Conventie heel beperkt geleefd. Er zijn geen ledenbijeenkomsten over belegd (interview SP). Hoewel binnen verschillende partijen de Conventie aan de orde is geweest op enkele bijeenkomsten en in partijmedia, duidt de toch bescheiden opkomst erop dat het Conventieproces niet breed onder de individuele leden van de partijen heeft geleefd.

Van de niet-politieke middenveldorganisaties is onder andere de FNV zelfstandig actief geweest. De FNV benaderde Nederlandse en andere Conventieleden en de Tweede Kamer. Al eerder, tijdens de Conventie over het Grondrechtenhandvest was de FNV betrokken. De contacten die toen zijn gelegd kwamen tijdens de Conventie over de toekomst van Europa van pas. De FNV formuleerde een eigen notitie over de toekomst van Europa en heeft zich onder andere hard gemaakt voor de installatie van een werkgroep sociaal beleid in de Conventie. Daartoe is met andere NGOs een kaartenactie georganiseerd richting de Conventieleden met een oproep tot instelling van een sociale werkgroep. Die petitie is uiteindelijk aan Giscard-d'Estaing aangeboden en de eis werd ingewilligd. Over de Conventie zijn artikelen verschenen in de bondsbladen. Naast de zelfstandige inspanningen, kreeg de FNV-inzet ook gestalte via deelname aan het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) (interview FNV). Ook de Nederlandse afdeling van Amnesty International had een eigen inzet tijdens de Conventie. De mensenrechtenorganisatie is vooral aan het begin van het Conventieproces actief is geweest richting de Nederlandse leden van de Conventie. Ten slotte zocht Oxfam Novib toenadering tot het Nederlandse Conventielid Timmermans, gebruikmakend van de stukken van de Europese koepel Eurostep (interview Novib). Zowel de Nederlandse sectie van Amnesty International als Oxfam Novib heeft de lobby op Europees niveau echter voor een belangrijk deel overgelaten aan hun vertegenwoordigingen in Brussel. Zo was het Brusselse kantoor van Amnesty International het meest actief tijdens het gehele Conventieproces. Het Brusselse kantoor speelde ook een belangrijke rol bij het bundelen van de visies van andere in Brussel vertegenwoordigde mensenrechtenorganisaties. Dit *Human Rights and Democracy NGO Network* bracht regelmatig documenten uit over de voortgang van de Conventie (interview Amnesty International). Greenpeace Nederland heeft ten tijde van de Conventie geijverd tegen het opnemen van het Euratomverdrag in de nieuwe Europese Grondwet (Greenpeace Nederland 2003a). De inzet van het Brusselse kantoor van Greenpeace International tijdens het Conventieproces kwam met name tot stand via het Europese milieunetwerk de 'Green 8' (inmiddels 'Green 10').

De overige geselecteerde organisaties hebben in nog grotere mate of geheel geleund op de informatie, standpunten en inzet van de Brusselse kantoren van de Europese

koepels. Voor alle geselecteerde maatschappelijke organisaties geldt dat zij gezien de beperkte mankracht keuzen moeten maken en niet actief kunnen zijn op alle mogelijke Europese onderwerpen die zich aandienen. Een breed onderwerp zoals de Europese Conventie over de toekomst van Europa lag voor een aantal organisaties zo ver van hun specifieke werkterrein dat zij het onderwerp hebben overgelaten aan de Europese koepel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Vereniging Natuurmonumenten. Ook het CNV heeft het werk in de Conventie vooral overgelaten aan het EVV. Het CNV (en ook de FNV) werkte wel mee aan een aantal adviezen aan de regering van de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid over de Conventie (interview CNV). Beide rapporten komen tot een positieve beoordeling van de Grondwet voor sociaaleconomisch Nederland. Ook de Nederlandse Consumentenbond volgde het advies van de Europese koepel het Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) (interview Consumentenbond). Ten slotte is ook de ANBO voor vijftig-plussers niet zelfstandig actief geweest met betrekking tot de Europese Conventie. Het AGE Platform Nederland, waarvan de ANBO deel uitmaakt, heeft zich wel met de Conventie beziggehouden. Het platform benaderde de Nederlandse Conventieleden onder andere met het verzoek sterkere bepalingen op te nemen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en om de principes van gelijkheid en non-discriminatie in de doelstellingen van de Unie opgenomen te krijgen (AGE Platform Nederland 2003).

Behalve dat het belang van de Europese koepels en de Europese sectorbrede platforms duidelijk was ten tijde van de Europese Conventie, heeft de Conventie ook geleid tot het ontstaan van een sectoroverstijgend NGO-platform in Europa: de Civil Society Contact Group. Belangrijke sectoren van het Europese middenveld waren erin vertegenwoordigd: het Social Platform, de Green 8, Concord, het Human Rights and Democracy Network, en het EVV. Zij voerden de campagne *Act4Europe* om gezamenlijke standpunten voor het voetlicht van de Conventie te brengen, en om de nationale lidorganisaties en hun leden te betrekken bij de discussie over de toekomst van Europa. Gezien het feit dat de Europese Conventie niet hoog op de agenda stond van de bestudeerde Nederlandse organisaties en zij de inzet voornamelijk overlieten aan de Europese koepels en platforms, ligt het voor de hand dat de achterbannen weinig hebben meegekregen van het Conventieproces. In lijn met deze verwachting liet Eurobarometermateriaal zien dat de Conventie in heel Europa de minst bekende van de Europese instellingen was (Closa 2003: 16-17).

Ook commentatoren en betrokkenen concluderen dat de Conventie niet heeft geleid tot een breed publiek debat over de toekomst van Europa. In de rapportage van het secretariaat van de Conventie over het Nederlandse debat werden geen grote publieksacties gemeld (CONV 2002d). Wel is in Nederland een aantal bijeenkomsten georganiseerd door de Europese Beweging Nederland (EBN). Hieronder waren zowel expertmeetings als enkele publieksdebatten, zowel in de regio als in de grote steden ([www.europese-beweging.nl](http://www.europese-beweging.nl), geraadpleegd juli 2005). Daarnaast organiseerde de Europese Beweging Nederland gedurende het Conventieproces (en ook daarna)

bijeenkomsten voor vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Al snel na de start van de Europese Conventie nodigde de EBN vertegenwoordigers van het middenveld uit in Den Haag om kennis te maken met de Nederlandse Conventieleden en hun ideeën over de toekomst van Europa te vernemen. In vervolg daarop werden de maatschappelijke organisaties geënquêteerd over hun visie op een toekomstig Europa. Het achterliggende doel was maatschappelijke organisaties te ‘sensibiliseren’ voor de vraagstukken die in de Europese Conventie aan bod zouden komen en om de Nederlandse Conventieleden een beeld te geven van de inzichten die op het maatschappelijke middenveld leven. De resultaten van de enquête werden gepubliceerd. De politieke partijen alsmede organisaties als de Consumentenbond, FNV en CNV en het Nederlands Platform Ouderen en Europa (NPOE) zetten hun wensen op papier (EBN 2002). Toen de Conventie was afgerond en overeenstemming was bereikt over een ontwerp-Grondwet, peilde de EBN opnieuw de visie van het middenveld op de resultaten. In de publicatie *Constitutie: kunst of vliegwerk* gaf het CNV aan geen integrale afweging te maken van Conventieresultaten, maar deze alleen te beoordelen vanuit de invalshoek werk en inkomen. Op dat vlak zag het CNV een aantal wensen nog onvervuld (EBN 2003: 10-11). De Consumentenbond was tevreden over het feit dat consumentenbescherming in deel III van het ontwerpverdrag stond, maar was nog niet overtuigd van een voldoende integratie van consumentenbelangen in alle beleidsgebieden van de Europese Unie (EBN 2003: 12-13). Ondanks dat de FNV nog veel verbeterpunten zag, was zij een voorstander van de ontwerp-Grondwet omdat hij een meerwaarde ten opzichte van de bestaande verdragen had (EBN 2003: 17-20). Van de bestudeerde politieke partijen lieten CDA, PvdA en de VVD zien van welke onderdelen ze voorstander waren en welke punten ze verbeterd wilden zien. Een eindoordeel werd in de enquête niet gevraagd en ook niet gegeven. De SP kwam al wel tot een verwerping van de Europese Grondwet vanwege het feit dat er politiek-inhoudelijke keuzen in werden vastgelegd, zoals het neoliberale karakter van de economie. Groen-Links daarentegen zag vooral belangrijke stappen vooruit die met de ontwerp-Grondwet konden worden gezet. Zij was er beducht voor dat het resultaat overeengekomen in de Conventie zou worden opengebroken door de regeringsleiders achter de gesloten deuren van de Intergouvernementele Conferentie (EBN 2003: 41 e.v.).

De inspanningen van de EBN ten spijt, heeft het Conventieproces in Nederland niet geleid tot een levendige discussie in brede kring over de toekomst van Europa. In oktober 2002 gaf Conventielid en Europarlementariër voor het CDA Maij-Weggen de minister van Buitenlandse Zaken nog het advies om ‘te stoppen met elitaire expertmeetings, waar alleen een klein groepje met elkaar discussieert, en de vraagstukken voor te leggen aan een veel bredere groep van burgers’ (TK 2002/2003b). Aan het eind van het Conventieproces moest Conventielid Timmermans dan ook constateren dat de ambitie om het publiek rechtstreeks bij de discussie te betrekken niet was waargemaakt (Timmermans 2003b: 18), en dat de Nederlandse pers amper aandacht had besteed aan de Europese Conventie: ‘Het NOS Journaal is in anderhalf jaar tijd precies één keer langs geweest, sommige grote kranten hebben we helemaal niet

gezien. Alleen het Radio 1 Journaal en *NRC Handelsblad* hebben structureel aandacht besteed aan de wordingsgeschiedenis van het nieuwe Grondwettelijke Verdrag' (Timmermans 2003a).

#### 4.2.2 Het referendum

Toetreding tot een verdrag vergt in Nederland de goedkeuring van het parlement. Al in 2002 is in de Kamer geopperd om ratificatie van het toekomstige grondwettelijke verdrag voor Europa voor te leggen aan de kiezers door middel van een raadgevend referendum. Het idee van de initiatiefnemers was dat toetreding van Nederland tot het grondwettelijk verdrag direct raakt aan de situatie van de burgers, hetgeen directe betrokkenheid bij de beslissing rechtvaardigde.

Omdat de regering de oproep uit de Kamer niet wilde inwilligen, dienden de Kamerleden Karimi (GroenLinks), Dubbelboer (PvdA) en Van der Ham (D66) een initiatiefwetsontwerp in voor een raadgevend referendum. Toen de Europese regeringsleiders in 2004 uiteindelijk overeenstemming bereikten over de verdragstekst nam een meerderheid van de Tweede Kamer het inmiddels iets gewijzigde initiatiefwetsontwerp aan. In februari 2005 trad de wet in werking. Direct daarop benoemde de Tweede Kamer een onafhankelijke Referendumcommissie die de datum voor het referendum moest vaststellen, een samenvatting van het verdrag voor het publiek moest schrijven en een subsidieregeling moest formuleren en uitvoeren ter bevordering van het maatschappelijk debat over de Grondwet.

Het referendum moest volgens het wetvoorstel binnen vijf maanden plaatsvinden.<sup>4</sup> Het werd 1 juni 2005. Op 25 februari publiceerde de Referendumcommissie een subsidieregeling voor 'maatschappelijke initiatieven' die tot doel hadden het publieke debat over de Grondwet te stimuleren. Er was 1 miljoen euro beschikbaar, waarvan 400.000 voor vóórstanders, 400.000 voor tegenstanders en 200.000 euro voor neutrale aanvragen. Aanvragers hadden nauwelijks drie weken de tijd om hun aanvraag in te dienen. Na de sluitingsdatum rapporteerde de Referendumcommissie dat ruim 300 organisaties en particulieren subsidie hadden aangevraagd.<sup>5</sup> In de categorie neutrale aanvragen, waar het minste geld voor was gereserveerd, kwamen de meeste aanvragen binnen.<sup>6</sup> Uiteindelijk is 45 van de 300 aanvragers subsidie verleend. Onder de voor- en tegenstanders die uiteindelijk voor subsidie in aanmerking kwamen waren veel aan politieke partijen gerelateerde organisaties. Onder de neutrale subsidieontvangers waren relatief veel debatcentra (Referendumcommissie 2005). Grote maatschappelijke organisaties, zoals de vakweging, ontbraken (zie ook Lucardie 2005: 108-109). Half april had de Referendumcommissie de samenvatting van het Verdrag over de Grondwet gereed. Alle Nederlandse huishoudens kregen een brochure met de samenvattende tekst thuisgestuurd. De tekst was niet onomstreden.<sup>7</sup>

Tijdens de campagne in de aanloop naar het referendum van 1 juni 2005 is tussen de politieke partijen in Nederland een – voor een Europees onderwerp – ongekend fel

debat gevoerd over de wenselijkheid van Nederlandse toetreding tot het verdrag. Van de geselecteerde partijen waren CDA, GroenLinks, PvdA en VVD voor toetreding tot het verdrag en de SP tegen. Binnen de SP is al in een vroeg stadium veel tijd gestoken in de vraag hoe campagne te voeren en hoe het SP-standpunt over te brengen aan mensen in Nederland die over de Grondwet weinig uitgesproken opvattingen hebben of weinig gemotiveerd zijn om zich erin te verdiepen (interview SP). De campagnelogan werd 'weet waar je JA tegen zegt' en SP-voorman Marijnissen (2005) riep op bij twijfel nee te stemmen.<sup>8</sup> Al in een vroeg stadium mobiliseerde de SP de plaatselijke afdelingen voor de campagne tegen de Grondwet (interview SP). Daarmee trok de SP het initiatief naar zich toe en kon ook de thema's van de campagne bepalen (Lucardie 2005: 116). Een van de thema's die in verbinding werden gebracht met de Grondwet was de door veel Nederlanders vermaledijde invoering van de euro en het al dan niet daardoor veroorzaakte koopkrachtverlies.<sup>9</sup>

De voorstanders kwamen later op gang. Daarnaast waren zij onderling verdeeld en soms ook intern verdeeld. Zo lieten enkele opinieleiders uit de kringen van de PvdA, bijvoorbeeld columnist Plasterk, hun bedenkingen over de Grondwet blijken.<sup>10</sup> Bij enkele van de bestudeerde partijen was ook de inzet van de plaatselijke afdelingen in de campagne niet zo eenvoudig en vanzelfsprekend als bij Europese verkiezingen (CDA, PvdA, VVD, GroenLinks). Terwijl binnen de SP alle afdelingen campagnemateriaal kregen toegezonden, werd het binnen bijvoorbeeld de VVD en GroenLinks aan de plaatselijke afdelingen zelf overgelaten of en welk materiaal zij wilden bestellen. Vertegenwoordigers van politieke partijen gaven aan dat naast het onderwerp van de Grondwet ook andere belemmeringen voor actieve inzet van plaatselijke afdelingen meespeelden, zoals beperkt beschikbare financiële middelen en menskracht gezien de voorbereidingen voor de gemeenteraadsverkiezingen die in maart 2006 zouden plaatsvinden.

Ook de regering heeft zich als voorstander van de Europese Grondwet relatief laat in de campagne gemengd. Die gereserveerdheid kwam voort uit het feit dat het referendum een initiatief uit de Kamer betrof en uit vrees beschuldigd te worden van machtsvertoon (Lucardie 2005: 67-68). Het optreden van regeringsvertegenwoordigers is door commentatoren op allerlei fronten bekritiseerd. Niet alleen het late instappen, maar ook het zich bedienen van angstbeelden, gering budget, weinig enthousiasme, gebrekkige coördinatie en fouten van individuele bewindslieden werden als de zwakke punten van de inzet van de regering genoemd (Boudewijn en Rood 2005; Giebels et al. 2005. Zie voor een uitgebreid overzicht van de campagne Lucardie 2005: 104-122).

### *Het middenveld en het referendum*

In december 2004 had de EBN opnieuw een publicatie uitgebracht met daarin onder andere de opvattingen van een aantal maatschappelijke organisaties over de tekst van het grondwettelijk verdrag en hun plannen voor bemoeienis met het



referendum.<sup>11</sup> Daaruit sprak al een zekere terughoudendheid om het grondwettelijke verdrag te becommentariëren. Zo gaf het CNV aan de tekst niet integraal te willen beoordelen, maar alleen wat betreft de gevolgen voor zijn werkterrein. Op dat vlak verklaarde de vakcentrale nauwelijks vooruitgang te zien. Voorlichting aan de leden zou zich richten op het naast elkaar aanbieden van de voor- en nadelen van het verdrag (EBN 2004: 10). De FNV zag een meerwaarde van het verdrag boven de bestaande verdragen, maar vond het niet op haar weg liggen de leden van een stemadvies te voorzien (EBN 2004: 16). De Consumentenbond ten slotte was niet voornemens zich te mengen in het publieke debat (EBN 2004: 13). De terughoudendheid die uit de reacties sprak, bleef tijdens de referendumcampagne bestaan.

NRC Handelsblad (2005) beschreef de inzet van Nederlandse maatschappelijke organisaties tijdens de referendumcampagne als 'de stilte van het middenveld'. Dat was geen onjuiste waarneming. Buiten de inspanningen van het Comité Grondwet Nee, dat was ontstaan om campagne te voeren tegen de Grondwet, en de Europese Beweging Nederland die als voorstander van de Grondwet van zich liet horen, was er bij de bestudeerde organisaties in de aanloop naar de campagne terughoudendheid om zich te mengen in het publieke debat. Stafkrachten van Natuurmonumenten, Greenpeace, Amnesty International, Oxfam Novib, de vakcentrales en de Consumentenbond waren van mening dat de Grondwet op hun specifieke werkterrein een vooruitgang (hoewel soms een kleine vooruitgang) betekende in vergelijking met de situatie onder het Verdrag van Nice. Ze hadden zelf of via hun koepel immers ook ten tijde van de Europese Conventie nogal eens met succes voor een bepaalde invulling van de tekst geijverd. Toch was er terughoudendheid om zich in een vroeg stadium over de Grondwet luid en duidelijk uit te spreken. Zoals ook uit de publicaties van de EBN bleek, wilden maatschappelijke organisaties geen stemadvies uitbrengen aan hun leden en sympathisanten over de integrale Grondwet. Daarnaast hebben sommigen zich pas laat gerealiseerd dat een positie in het debat wenselijk was of waren bang voor discussie in de achterban.

Toen de campagne op gang was, en het legioen mensen dat zich voornam 'nee' te gaan stemmen toenam, zochten verschillende organisaties alsnog de publiciteit om te verklaren dat zij de Grondwet op hun werkterrein een verbetering vonden. De vakcentrales richtten websites in waarin zij met informatie kwamen over de Grondwet. De FNV noemde de Grondwet op sociaaleconomisch gebied een stap vooruit. Binnen de FNV werden bijeenkomsten georganiseerd over de Grondwet. Het CNV gaf geen expliciet eindoordeel maar voorzitter Doekle Terpstra verklaarde zich op persoonlijke titel 'voor', en als partner in de Stichting van de Arbeid werkte het CNV mee aan een rapport dat de Grondwet voor sociaaleconomisch Nederland als positief beoordeelde in vergelijking met het Verdrag van Nice (Stichting van de Arbeid 2005). Oxfam Novib kwam samen met de andere Nederlandse medefinancieringsorganisaties (Cordaid, Hivos, ICCO en Plan Nederland) met een verklaring waarin zij stelden dat 'de grondwet een stap in de goede richting is om in Europees verband te werken

aan de bestrijding van armoede en onrecht' (Cordaid, Hivos, ICCO, Oxfam Novib en Plan Nederland 2005). De Consumentenbond schreef in *De Consumentengids* van juni 2005, die slechts enkele dagen voor het referendum uitkwam, dat zij de Grondwet een kleine stap vooruit vond vanuit het perspectief van de consument (Consumentenbond 2005). De Nederlandse afdeling van Amnesty International bracht een document naar buiten waarin de Europese Grondwet positief werd beoordeeld wat betreft de mensenrechten (Amnesty International, afdeling Nederland 2005). De berichtgeving naar de leden was echter niet geheel eenduidig. Een columnist in het ledenblad *Wordt Vervolgd* duidde op persoonlijke titel de Grondwet als een 'zielloos document' (Bronkhorst 2005). Al in november 2004 had het *Human Rights and Democracy NGO Network*, waar Amnesty International deel van uitmaakt, een positieve beoordeling van de Grondwet uitgebracht (Human Rights and Democracy NGO Network 2004).

Het mocht niet baten. Op 1 juni stemde een meerderheid van de kiezers tegen toetreding van Nederland tot het Verdrag over de Europese Grondwet. Vergeleken met de Europese verkiezingen was de opkomst met ruim 63% relatief hoog. Van de mensen die de gang naar de stembus maakten stemde 61,5% tegen toetreding tot het Verdrag over de Europese Grondwet en 38,5% voor. Een week voor het Nederlandse referendum had ook de Franse kiezer toetreding tot het Verdrag afgewezen.

De uitslag van het referendum wijst op een scheiding der geesten tussen de leiding van grote maatschappelijke organisaties en hun achterban. Het verschil in opvatting tussen de leiders van politieke partijen enerzijds en hun achterban anderzijds ten tijde van het referendum werd zichtbaar in de opiniepeilingen. Onderzoeksbureau Peil.nl stelde na het referendum vast dat bij bijna alle politieke partijen die vóór de Grondwet waren, de aanhang in meerderheid tegen was. Onder aanhang werd verstaan: mensen die tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2003 voor de betreffende partij hadden gekozen. Bij de VVD en de PvdA was het gemeten verschil tussen partijtop en aanhang het grootst: 62% van de aanhang van deze partijen stemde tegen de Grondwet. Bij het CDA en GroenLinks koos respectievelijk 52% en 54% van de aanhang tegen. Bij de SP, een van de meest prominente deelnemers aan de tegen-campagne, stemde 92% van de aanhang in lijn met de visie van de partijtop tegen ratificatie van het grondwettelijk verdrag. Alleen bij D66 stemde een meerderheid van de aanhang vóór de Grondwet. De postreferendum Eurobarometer, afgenomen 2 tot 4 juni, geeft iets andere cijfers. In die peiling zegt een kleine meerderheid van de CDA-, GroenLinks- en D66-aanhangers dat zij 'ja' hebben gestemd tijdens het referendum. De meerderheid van PvdA- en VVD-aanhangers stemde tegen de Grondwet, evenals de overgrote meerderheid van de SP-aanhang. In een onderzoek van Aarts en Van der Kolk (2005: 201) stemde een minieme meerderheid van de CDA- en de VVD-aanhang vóór de Grondwet, terwijl de achterban van de PvdA in meerderheid tegen stemde.<sup>12</sup> Hoewel de peilingen niet een geheel eenduidig beeld geven van het stemgedrag van de aanhang van politieke partijen, wordt wel duidelijk dat een zeer substantieel deel van de aanhang van CDA, VVD, PvdA en GroenLinks<sup>13</sup> niet het 'offi-

ciële' oordeel van de partij van de eigen voorkeur heeft gevolgd. Voor de PvdA zijn de uitkomsten wel eenduidig: een ruime meerderheid van haar aanhang heeft tegen de Grondwet gestemd.

In de genoemde peilingen zijn geen gegevens te herleiden naar lidmaatschap van maatschappelijke organisaties. Wel zijn enkele gegevens beschikbaar over interne ledenpeilingen van de vakcentrales FNV en CNV. De FNV vroeg de lezers van het elektronische ledenblad *FNV e-Magazine* zo'n twee weken voor het referendum naar hun mening over de Grondwet. Uit deze peiling bleek dat 67% van de lezers zich voornam tegen de Grondwet te stemmen, 25% zou voor gaan stemmen (FNV 2005). Op 2 juni vroeg het CNV zijn ledenpanel wat men de vorige dag had gestemd. Een kleine meerderheid van 53% van de deelnemers aan het ledenpanel had tegen de Grondwet gestemd, 45% had voor gestemd (CNV 2005). Van andere grote maatschappelijke organisaties die in dit onderzoek aan de orde komen zijn geen cijfers bekend over het stemgedrag van de achterban tijdens het referendum.

### *De nasleep*

Daags na het referendum nam de Tweede Kamer een motie aan van de SP om een Brede Maatschappelijke Discussie in gang te zetten, waarin de Nederlandse burgers zouden kunnen aangeven hoe zij de toekomst van Europa zien. In september 2005 sneuvelde de opzet voor een 'Nationale Europa Discussie' door gebrek aan eensgezindheid in de Kamer en het terugtrekken van de regering. Tot juni 2006 verkeerde Nederland met de rest van Europa in de zogeheten 'Europese bezinningsperiode'. Inmiddels is deze periode met een jaar verlengd.<sup>14</sup> De regering stelde zich ten doel in deze periode een inventarisatie te maken van de wensen van de burgers over de toekomst van Europa en een meer structurele interactieve Europacommunicatie vorm te geven. Een van de belangrijkste initiatieven op dit gebied betrof het houden van een internetenquête over de vraag wat Nederlanders nu willen met Europa. In het voorjaar van 2006 is een vragenlijst beschikbaar geweest via de website *NederlandinEuropa.nl*. Na de sluitingsdatum bleek dat 97.452 mensen de enquête hadden ingevuld. De regering was tevreden over deze respons. Een van de algemene conclusies was dat er brede steun bestaat voor het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie. Wel vond ruim de helft van de respondenten dat de veranderingen in de Unie te snel gaan, wil een kleine meerderheid van de mensen meer betrokken worden bij Europese zaken en geeft men aan te kampen met een informatiekort (voor het uitgebreide verslag van de resultaten zie *www.NederlandinEuropa.nl*).

Naast het inventariseren van de opvattingen van Nederlanders over Europa, is via een bescheiden Europafonds geld beschikbaar gesteld voor maatschappelijke organisaties om het Europadebat gaande te houden.<sup>15</sup> De eerste tranche van de subsidiesom is in het voorjaar van 2006 verdeeld. De grootste bijdragen werden toegekend aan de Citogroep, voor het samenstellen van een lespakket over Europa voor het voortgezet onderwijs, aan een filmproject van een Amsterdams bedrijf en aan Teleac/NOT ten behoeve van een programma over Europa. Kleinere bedragen zijn toegekend

aan projecten van onder andere de Vereniging Democratisch Europa, de Stichting Student Forum for European Affairs, COS Drenthe en het Instituut voor Publiek en Politiek (zie voor een overzicht van de toegekende subsidies de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)). Een van de grote verliezers van de eerste subsidieronde van het verhoogde Europafonds is de Europese Beweging Nederland (EBN). Als een van de meest constante deelnemers aan het Europeadebat in Nederland in de afgelopen decennia, raakte zij al enkele jaren geleden haar structurele subsidie van het ministerie van Buitenlandse Zaken kwijt. Tijdens de eerste subsidieronde van het verhoogde Europafonds vielen de ingediende projecten van de EBN buiten de boot. Daardoor konden de vaste kosten van een kleine staf en huisvesting niet meer worden opgebracht en zag de beweging zich genoodzaakt het secretariaat in Den Haag te sluiten (Goudswaard 2006, *NRC Handelsblad* 2006).

Verder heeft het referendum met name binnen politieke partijen zijn sporen achtergelaten. Zo leidde de uitslag van het referendum binnen de PvdA tot het opstellen van een discussienota over de Europese koers van de partij met als doel een brede interne discussie over Europa los te maken in de partij (PvdA 2005). In oktober 2005 kwam de notitie uit en vervolgens werden in het land ledenbijeenkomsten georganiseerd met een frequentie van tweemaal per maand om het stuk te bediscussiëren. De opkomst varieerde van 150 tot 15 mensen, onder wie vooral ja-stemmers (interview PvdA).

Ook binnen GroenLinks werd gestart met het formuleren van een uitgebreide notitie met een toekomstvisie op Europa. Op het partijcongres van 11 februari 2006 werd een motie aangenomen die richting moest geven aan het debat binnen de partij over de toekomst van Europa. Zo wilde de partij onder andere meer discussie over het einddoel en de uiteindelijke grenzen van de Europese Unie en was men voor het hanteren van een strengere subsidiariteitstoets. Eind mei 2006 presenteerde GroenLinks het document 'Vrij Europees. GroenLinks visie op de toekomst van Europa'. Tijdens een forumbijeenkomst hebben de leden de toekomstvisie van GroenLinks op de Europese Unie besproken. De resultaten van de discussie moeten vervolgens een plaats krijgen in het programma voor de Tweede Kamerverkiezingen. Ten slotte heeft de Werkgroep Europa van GroenLinks een interactieve debatformule ontwikkeld voor lokale afdelingen om te bespreken hoe Europa er in 2030 zou moeten uitzien (interview GroenLinks, zie ook [www.groenlinks.nl](http://www.groenlinks.nl)).

De vvd formuleerde een vijfpunten programma 'Nederland met de vvd in de Europese Voorhoede' waarin het 'Europa van de klassiek-liberale vrijheden, zijnde het vrij verkeer van personen, diensten, producten en kapitaal' werd benadrukt. Het document werd april 2006 onveranderd aangenomen door de partijraad van de vvd. Omdat er geen meerderheid van vvd-stemmers tegen de Grondwet was, zagen de liberalen geen aanleiding om de koers van de partij te verleggen. Ook heeft het niet geleid tot extra communicatie-inspanningen. In de aanloop naar het referendum

is over de Grondwet geschreven in het ledenblad, aan een gebrek aan informatie kan het volgens de geïnterviewde dus niet gelegen hebben (interview VVD, zie ook [www.vvd.nl](http://www.vvd.nl)).

Ten slotte heeft van de bestudeerde partijen ook het CDA een 'Europa Manifest' opgesteld naar aanleiding van het referendum. Op 14 maart 2006 verscheen 'Verder met Europa', met daarin de CDA-visie op de toekomst van Europa en beleidsaanbevelingen. Het CDA maakte concreet welke weg het document zou gaan afleggen door de partijgelederen. Tot mei 2006 konden alle partijgeledingen alsmede een bundeling van minimaal 25 leden amendementen indienen. Over de vele ingediende amendementen werd op het partijcongres in mei gestemd. Daarnaast vinden regionale discussiebijeenkomsten met de leden plaats. Op basis van de aangenomen amendementen en interne discussie zal het stuk worden herschreven en zal het bouwstenen opleveren voor het verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamer (interview CDA, zie ook [www.cda.nl](http://www.cda.nl)).

Binnen de SP heeft het referendum niet geleid tot een verandering in de interne discussie en de aanpak van Europa (interview SP).

Binnen de FNV is geen sprake van een geheel vernieuwde aanpak van Europa sinds het referendum. Vanwege ontwikkelingen in Europa, zoals meer aandacht voor economie door regering en Europese Commissie en een onderwerp als de Dienstenrichtlijn, was er sinds 2004 al een verandering gaande. Toen werd bijvoorbeeld besloten meer gezamenlijk op te trekken met de individuele bonden. Het referendum zorgde niet zozeer voor een ommezwaai als wel voor een verdieping van het eerder ingezette beleid. Voor de FNV was het referendum een eye-opener om Europese thema's beter te communiceren, door de onderwerpen eerder inzichtelijk te maken en oor te hebben voor de bezorgdheid van de leden. De geïnterviewde nam een half jaar na het referendum meer aandacht voor Europa waar binnen de FNV dan tijdens de periode voor het referendum. Zo leken de redacties van de vakbondsbladen alerter op Europese ontwikkelingen, zijn binnen een aantal bonden werkgroepen Europa ontstaan en besloot bijvoorbeeld de onderwijsbond om tijdens de algemene bondsraad periodiek ruimte op de agenda in te lassen voor een Europees onderwerp. Ten slotte werden ledenbijeenkomsten over Europese thema's goed bezocht (interview FNV). Hoe de aandacht voor Europa zich op de langere termijn zal ontwikkelen is onzeker.

Ook de andere maatschappelijke organisaties geven aan dat het referendum niet zozeer tot formele beleidswijzigingen heeft geleid als wel tot een gegroeide intentie om de Europese belangenbehartiging en communicatie te versterken. Sommige hadden recentelijk al, net als de FNV, een reorganisatie van Europese zaken achter de rug (CNV, Consumentenbond). Bij de ANBO is een grotere Europese gerichtheid aan het ontstaan naar aanleiding van een algemene interne cultuurverandering die in het teken staat van groeiende aandacht voor internationalisering en projectmatig werken

(interview ANBO). Overigens heeft naar eigen zeggen geen van de betrokken maatschappelijke organisaties leden verloren naar aanleiding van het referendum. De SP, die in de afgelopen tien jaar in ieder verkiezingsjaar een groeispurt in het ledenaantal doormaakte, zag een dergelijke groei niet optreden rond het referendum. Hoewel Europa zich ten tijde van het referendum in grote publieke belangstelling mocht verheugen, lijkt het onderwerp van de Europese Grondwet voor individuele leden van maatschappelijke organisaties niet zo gewichtig te zijn geweest dat zij zich in groten getale van hun organisatie afkeerden, dan wel zich en masse bij een andere organisatie aanmeldden.

#### 4.3 Conclusie

Uit de periode van de Europese Conventie bleek opnieuw dat de Europese banden van Nederlandse maatschappelijke organisaties van groot belang zijn voor de Europese belangenbehartiging. Bijna alle bestudeerde Nederlandse organisaties hebben ten tijde van de Conventie geheel of gedeeltelijk geleund op de inzet van hun collega's van de Europese federaties in Brussel. Op Europees niveau hebben maatschappelijke organisaties uit verschillende sectoren actief – en vaak met succes – gelobbyd om hun aandachtspunten in de ontwerptekst van de Europese Grondwet te krijgen. Zo kregen de vakbonden samen met andere sociale organisaties gedaan dat in de tekst van de Grondwet de sociale markteconomie en volledige werkgelegenheid werden opgenomen als doelstellingen van de Europese Unie. Mensenrechtenorganisaties, waaronder Amnesty International, hebben met succes gepleit voor opname van het Handvest van de Grondrechten in de ontwerp-Grondwet. En milieuorganisaties bereikten dat sterke milieubepalingen in de Grondwet gehandhaafd bleven.

Het feit dat Nederlandse maatschappelijke organisaties zelf over het algemeen maar in beperkte mate betrokken waren bij de Conventie, toont ook dat zij veelal weinig belangstelling hebben gehad voor het algemene vraagstuk van de toekomst van de Europese integratie. Zij beperkten zich doorgaans tot een sectorale kijk, op een beperkt probleemgebied.

Hoewel politieke partijen en de vakbonden hun achterbannen wel hebben geïnformeerd over het bestaan en de voortgang van de Conventie, heeft dat niet geleid tot aandacht voor de Conventie en de toekomst van Europa binnen brede lagen van de achterban. Bij de overige Nederlandse organisaties was er over het algemeen geringe tot geen inspanning om de standpunten en de successen van de Europese koepels in de Conventie te communiceren naar de achterban. Deze bevindingen leiden tot de vaststelling dat Nederlandse maatschappelijke organisaties op het onderwerp van de Europese Conventie maar in beperkte mate een intermediaire rol hebben vervuld tussen de leden en de Europese Unie. Er was dan ook bijna geen basis van kennis gelegd bij de achterbannen over de achtergronden van de Europese Grondwet waarover later, in 2005, mocht worden gestemd in het referendum. Voor veel leden van

maatschappelijke organisaties, onkundig van de geschiedenis en de bemoeienis van hun organisatie bij de formulering van de ontwerp-Grondwet, kan het document als een ongevraagd dictaat uit de lucht zijn komen vallen.

Van de bestudeerde maatschappelijke organisaties waren de politieke partijen de eerste en de enige die een standpunt innamen over de integrale Europese Grondwet. Zij informeerden hun achterban daarover, maar de standpunten werden niet breed bediscussieerd binnen de partijen. De andere organisaties beperkten zich schoorvoetend tot een oordeel over het voor hen relevante terrein of hielden zich afzijdig. De discussie over de Grondwet binnen de organisaties was beperkt of afwezig.

Met name voor de politieke partijen en vakbonden werd uit peilingen duidelijk dat een aanzienlijk deel van de achterban niet had gestemd conform de opvatting van de leiders. Van de overige maatschappelijke organisaties waren geen cijfers voorhanden. Daaruit werd een scheiding der geesten afgeleid tussen de achterban en de leiding van veel maatschappelijke organisaties die – in tegenstelling tot hun leden – voordelen zagen van toetreding tot het grondwettelijk verdrag. Het feit dat de communicatie over de Grondwet naar de achterban binnen veel maatschappelijke organisaties beperkt of afwezig was, en dat de opstelling ten aanzien van de Grondwet binnen geen van de betrokken organisaties uitgebreid is bediscussieerd, maakt het begrijpelijk dat de voorstanders er niet in slaagden een grote meerderheid van hun achterban te overtuigen van een ‘ja’-stem. De oproep van het ‘nee’-kamp om tegen te stemmen sprak blijkbaar meer aan, al was het maar omdat mensen bij onzekerheid liever alles bij het oude laten dan vóór een nieuw Europees verdrag te stemmen en de onzekerheid van verandering te ondergaan (Lucardie 2005: 122).

Moet nu geconcludeerd worden dat politieke partijen en overige organisaties op het middenveld hun hand overspeelden door zich voorstander te verklaren van de Grondwet terwijl een merendeel van de opgekomen stemmers hiertegen was? Om daar een oordeel over te vormen is het nuttig stil te staan bij verschillende opvattingen over de representatieve rol van maatschappelijke organisaties. Moeten zij optreden als doorgeefluik van de onvormde wensen en opvattingen van hun achterban of zijn zij gevolmachtigd om de belangen van de achterban naar eigen inzicht zo goed mogelijk te behartigen (Anker 2001: 61)? Met betrekking tot politieke partijen stelde de politicoloog Anker in 2001 nog vast dat in de toenmalige dominante opvatting ‘de vertegenwoordigers vrij behoren te zijn om zo veel mogelijk naar eigen inzicht te kunnen handelen (gevolmachtigde), zolang zij daarbij maar voldoende rekening houden met het verkiezingsprogramma of de ideologische positie van hun partij’ (Anker 2001: 71). Die opvatting kan ook worden betrokken op de representatieve rol van de niet-politieke organisaties op het middenveld. Zolang zij optreden in lijn met de algemene doelstellingen en beginselen van de organisatie, hebben zij de vrijheid om naar eigen inzicht de belangen van de achterban te behartigen. De hoge percentages passieve leden en donateurs van maatschappelijke organisaties lijken deze

representatieopvatting te ondersteunen. Ten tijde van het referendum bleek echter dat een meerderheid van de kiezers niet meer bereid was de opvatting van de leiders van 'hun' politieke partij of organisatie over te nemen. De vraag is of de representatieopvatting nu is veranderd. Moeten maatschappelijke organisaties tegenwoordig in plaats van gevormde, de rol van doorgeefluik op zich nemen? De bevindingen uit dit hoofdstuk wijzen niet in die richting.

Allereerst blijkt dat maatschappelijke organisaties naar aanleiding van het referendum geen leden hebben verloren. Zij lijken daarmee door de leden nog altijd 'gevolmachtigd' om hun werk te doen. Bovendien bleek uit de gang van zaken rond de Conventie en het referendum dat maatschappelijke organisaties hun achterbanen niet optimaal hadden betrokken bij het onderwerp van de Europese Grondwet. Met een weloverwogen introductie en presentatie van het onderwerp, en interne discussie over de standpunten vanaf de start van de Conventie, hadden maatschappelijke organisaties hun rol als gevormde wellicht met meer recht en succes kunnen vervullen.<sup>16</sup> De episode van het referendum laat wel zien dat de achterbanen van maatschappelijke organisaties niet gemakkelijk zijn te overreden om de opvatting van hun leiders over te nemen. Burgers hebben een losse binding met hun maatschappelijke organisaties en het vertrouwen in de leiders is voorwaardelijk. En ten tijde van het referendum was dat vertrouwen bijzonder laag. Gecombineerd met een geringe inspanning om de achterban vanaf een vroeg stadium te informeren over de merites van de Grondwet, maakt de uitslag verklaarbaar.



## Noten

- 1 Op papier was de uitgangspositie voor maatschappelijke organisaties veelbelovend. In de Verklaring van Laken werd al gesteld dat maatschappelijke organisaties regelmatig informatie zouden ontvangen over de voortgang van de Conventie, dat ze gehoord en geconsulteerd zouden worden en dat hun inbreng 'will serve as input into the debate'. Bij de start van de Conventie zette Jean-Luc Dehaene, als vicepresident en lid van het Presidium van de Conventie belast met de contacten met de civil society, een aantal regels op papier. Eén daarvan luidde dat alle leden van de Conventie 'should be committed to listening, and engaging in an active dialogue with civil society' (Dehaene 2002). Ook werden leden van de Conventie 'aangespoord' (CONV 2002a) de voorbereidende bijeenkomsten van de contactgroepen bij te wonen.
- 2 Lombardo schrijft (2004: 2): 'The argument is that the Convention's emphasis on civil society is a rhetorical device to gain legitimacy rather than a genuine move towards a more pluralistic EU democracy capable of including mechanisms of active participation of citizens and social actors in the policy-making process that would complement and enrich representative democracy.'
- 3 Zie voor een weergave van de parlementaire bemoeienis ook: Crum 2006.
- 4 Commentatoren noemen deze termijn te kort. Zie Boudewijn en Rood 2005: 5, Kalse en Verlaan 2005.
- 5 Het ging om aanvragen voor 337 activiteiten voor een bedrag van 7,9 miljoen euro.
- 6 Er waren 88 aanvragen voor activiteiten van voorstanders, 67 ingediende activiteiten waren afkomstig van tegenstanders en er waren 205 neutrale aanvragen.
- 7 Op de tekst van de Referendumcommissie kwam kritiek van onder andere de regering en GroenLinks. Vooral de passage dat het recht van de EU boven het recht van de lidstaten gaat ontmoette tegenstand. De criticasters waren van mening dat voor Nederland al decennia geldt dat Europees recht boven nationaal recht gaat, en dat het grondwettelijke verdrag op dat vlak dus geen verandering zou brengen. Zie bijvoorbeeld Lagendijk 2005 en Giebels et al. 2005.
- 8 In een column in *Spits* (28 april 2005) schreef hij: 'Mijn moeder zei altijd: Jongen, bij twijfel niet inhalen'.
- 9 Overigens ging de euro met name een rol spelen in de campagne naar aanleiding van een in *Het Parool* weergegeven interview met een directeur van De Nederlandse Bank. Daarin werd een verbinding gelegd tussen een te lage waardering van de gulden bij de invoering euro en koopkrachtverlies van de Nederlanders. Zie Lucardie 2005: 117.
- 10 Zie ook de afwijzing van de Grondwet door PvdA-lid Bordewijk en anderen in *de Volkskrant* (Bordewijk et al. 2005).
- 11 Europese Beweging Nederland (2004). De stemming gepeild.
- 12 Volgens de postreferendum Europabarometer stemde de meerderheid van de CDA-, GroenLinks- en D66-aanhangers vóór (respectievelijk 53%, 54% en 51%). De meerderheid van PvdA- en VVD-aanhang stemde tegen (respectievelijk 63% en 51%). Van de SP-aanhang stemde 87% tegen het grondwettelijk verdrag. Aarts en Van der Kolk (2005: 201) rapporteren dat van de mensen die in 2003 CDA, PvdA en VVD stemden, respectievelijk 49%, 63% en 48% tegen ratificatie stemden. Van de GroenLinks-aanhang stemde 63% tegen en van de D66-aanhang stemde 37% tegen.

Aantal tegenstemmers onder de aanhang van geselecteerde politieke partijen volgens drie verschillende peilingen (in procenten)

	Peil.nl	Eurobarometer	Aarts en Van der Kolk
CDA	52	47	49
PvdA	62	63	63
VVD	62	51	48
SP	92	87	
GroenLinks	54	46	
D66	40	49	37

Bron: COM (2005); Peil.nl (2005); Aarts en Van der Kolk (2005)

De verschillen tussen de peilingen zouden kunnen worden verklaard door de verschillen in het vaststellen van partijvoorkeur. Wanneer iemand na het referendum wordt gevraagd aan te geven op welke partij men in 2003 heeft gestemd, zoals bij de postreferendum Eurobarometer het geval was, kan het geheugen zijn beïnvloed door de gang van zaken tijdens de referendumcampagne. Een ondervraagde die in 2003 daadwerkelijk CDA heeft gestemd, maar zich in de periode tot juni 2005 niet meer kon vinden in de koers van het CDA, kan zich in juni 2005 een andere partijkeuze herinneren dan de werkelijke keuze die toen is gemaakt.

- 13 In de eerste helft van juni 2005 voerde GroenLinks een eigen internetpeiling uit onder de leden. De peiling was niet representatief maar was wel alleen toegankelijk voor leden. Uit deze peiling kwam naar voren dat 72% van de leden van GroenLinks vóór de Grondwet had gestemd.
- 14 Tijdens informeel beraad van de Europese ministers van Buitenlandse Zaken in Oostenrijk eind mei 2006 is besloten de bezinningstermijn te verlengen. Uiteindelijk is het jaar 2009 de nieuwe peildatum voor een nieuw Europees verdrag. Dan loopt ook de zittingstermijn van de huidige Europese Commissie en het Europees Parlement af. Zie bijvoorbeeld Kranenburg (2006).
- 15 Voor het Europafonds is jaarlijks 2,5 miljoen euro beschikbaar. Dat is weliswaar een vertienvoudiging van het bedrag dat in het verleden beschikbaar was, maar vergelijk de jaarbegroting van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) die activiteiten subsidieert ter bevordering van bewustwording op het vlak van ontwikkelingsamenwerking en duurzaamheid: bijna 30 miljoen euro (zie [www.ncdo.nl](http://www.ncdo.nl)).
- 16 Zoals Crum (2006) terecht concludeerde zou meer aandacht voor communicatie met de achterban over de toekomst van Europa niet vanzelfsprekend hebben geleid tot een positieve uitslag van het referendum, maar het zou er wellicht wel toe hebben geleid dat publiek en politici meer op één lijn zaten dan nu het geval is geweest.

## 5 *Het middenveld: verbinding tussen de burger en Brussel?*

In deze studie is onderzocht op welke wijze Nederlandse maatschappelijke organisaties functioneren als intermediair tussen hun achterban en de Europese Unie. In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de bevindingen zouden kunnen betekenen voor het vermogen van het maatschappelijke middenveld om de betrokkenheid van het brede publiek bij de Europese Unie te versterken. Met andere woorden: zou het middenveld een van de wegen kunnen zijn waarlangs de burger betrokkenheid kan ontwikkelen bij Brussel? Daarmee wordt geen pleidooi gehouden om het middenveld in te zetten om burgers fervent voorstander te maken van de Europese Unie. Wel wordt de mogelijkheid afgetast dat burgers mede door de activiteiten van maatschappelijke organisaties het vizier richten op Brussel.

Over de term 'betrokkenheid' is in het eerste hoofdstuk al het een en ander gezegd. Castenmiller onderscheidt drie aspecten van politieke betrokkenheid: cognitie, affectie en gedrag, die in deze studie worden overgenomen. In lijn met deze drieling zijn burgers 'politiek betrokken' als zij kennis hebben over de politiek, een bepaalde houding innemen tegenover de politiek (affectieve betrokkenheid) en participeren in de politiek (politiek gedrag). Hoewel het woord betrokkenheid voor veel mensen een positieve connotatie heeft, wordt het begrip in dit onderzoek niet vertaald met 'steun' voor de Europese Unie. In navolging van Castenmiller (2001: 46) staat affectieve betrokkenheid bij een politiek systeem voor erkenning van een politiek systeem. Mensen zijn affectief betrokken bij de Europese Unie wanneer ze er een houding tegenover innemen. Men kan tevreden zijn over de Europese Unie, maar men kan ook ontevreden zijn en het systeem graag veranderd zien.

In dit slothoofdstuk wordt eerst een samenvatting gegeven van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken. Er wordt kort verhaald over de wijze waarop de geselecteerde Nederlandse maatschappelijke organisaties functioneren als intermediair tussen hun leden en de Europese Unie. Vervolgens komt de rol van het middenveld richting het brede publiek aan de orde. Maatschappelijke organisaties functioneren in een publieke sfeer, waarmee hun activiteiten een uitstraling hebben in de openbaarheid. Er wordt stilgestaan bij de mogelijkheden die organisaties hebben om het brede publiek te betrekken bij Europese zaken. Daarnaast belicht het hoofdstuk wat de eventuele grenzen zijn van wat van het middenveld kan worden verwacht en hoe waarschijnlijk het is dat de mogelijkheden daadwerkelijk worden benut.

## 5.1 Samenvatting van het onderzoek

De probleemstelling van het onderzoek luidt: op welke wijze functioneren Nederlandse maatschappelijke organisaties als intermediair tussen hun leden en de Europese Unie? Het antwoord op deze vraag is gezocht door twee deelvragen te beantwoorden. Allereerst is gekeken naar de wijze waarop de belangenbehartiging van een aantal Nederlandse maatschappelijke organisaties op Europa is gericht. Daarnaast is gekeken naar de wijze waarop de achterban wordt betrokken bij Europese zaken.

Over de belangenbehartiging belichtte het onderzoek hoe Europa in de organisatie is terug te vinden, in hoeverre de geselecteerde organisaties banden zijn aangegaan met zusterorganisaties in Europa en hoe zij zich toegang verschaffen tot het Europese beleidsproces.

Met betrekking tot de aandacht voor Europa in de organisatie is vastgesteld dat alle bestudeerde organisaties mensen hebben aangesteld die geheel of voor een deel van hun tijd zijn vrijgemaakt om Europese zaken te behartigen. Bij de jeugd- en vrijetijdsorganisatie Scouting Nederland – die een beperkte betaalde staf kent – betreft het met name vrijwillige krachten, bij de overige onderzochte organisaties zijn het betaalde stafkrachten. Hoewel bij veel organisaties een ambitie bestaat om Europa te integreren in de organisatie blijkt dat dat streven vaak niet optimaal uit de verf komt. Ook bij organisaties die een geïnstitutionaliseerde positie in het politieke systeem bezitten en een lange betrokkenheid kennen bij de Europese integratie, zoals de politieke partijen en de vakcentrales, werken de mensen belast met Europese belangenbehartiging toch nog tamelijk geïsoleerd van de rest van de organisatie.

Verder is gevonden dat alle bestudeerde organisaties zich hebben aangesloten bij niet-gouvernementele verbanden van zusterorganisaties in Europa. Geen van de organisaties functioneert nog alleen in geheel nationale netwerken. De traditioneel in Nederland gewortelde organisaties (zij die in Nederland autonoom zijn ontstaan van internationale bewegingen), zoals de Consumentenbond, de ANBO voor vijftigplussers en Natuurmonumenten hebben zich aangesloten bij Europese koepelorganisaties. De bestudeerde politieke partijen zijn aangesloten bij partijfederaties en de vakbonden bij het Europees Verbond van Vakverenigingen. De nationale afdelingen van internationale organisaties, maken deel uit van de specifiek Europese tak van de organisatie.

Over de toegang tot het Europese beleidsproces is geconstateerd dat de Europese koepels een centrale rol vervullen. Zowel de organisaties die traditioneel in Nederland zijn geworteld als de nationale afdelingen van internationale organisaties zijn voor informatie en inzet sterk afhankelijk van de in Brussel gevestigde Europese kantoren. Over het algemeen richten de nationale organisaties zich op contacten met

de Nederlandse overheid en politici en Nederlandse leden in het Europees Parlement en nemen de Europese kantoren de sleutelfiguren in het Europees Parlement en de overige instellingen voor hun rekening.

Enkele bestudeerde organisaties, waaronder de vakcentrales, Oxfam Novib en de Consumentenbond hebben ook zelf toegang tot bijvoorbeeld de Europese Commissie. Behalve Oxfam Novib hebben deze organisaties een geïnstitutionaliseerde positie in het Nederlandse en Europese beleidsproces (zie § 1.5.2). Dit lijkt te duiden op het samengaan van een geïnstitutionaliseerde positie met toegang tot de minder gemakkelijk te bereiken instellingen.

Uit het onderzoek blijkt dat met name de Europese netwerken van Amnesty International, Greenpeace International en Oxfam International een sterke reputatie hebben als het gaat om effectieve belangenbehartiging. Verder werd een actieve inbreng genoemd van de Nederlandse afdelingen van Amnesty international en Greenpeace, en van Oxfam Novib in hun Europese netwerken. De sterke inbreng van de Europese takken van internationale organisaties werd in hoofdstuk 2 in verband gebracht met de relatief grote interne cohesie binnen internationale organisaties, hetgeen hun een voorsprong zou kunnen geven ten opzichte van de meer hybride koepels van nationale autonome organisaties. Ook laat het onderzoek zien dat met name binnen de Europese netwerken van internationale organisaties veel werk wordt gemaakt van het coördineren en afstemmen van de Europese en nationale lobby. Kenmerken van deze organisaties, zoals de internationale gerichtheid en een behoorlijke mate van interne cohesie, lijken daarmee gunstig te zijn voor de totstandkoming van een verfijnde en strak gecoördineerde lobbystrategie.

Concluderend, is het aspect ‘belangenbehartiging’ van de intermediaire rol van de bestudeerde Nederlandse maatschappelijke organisaties inmiddels redelijk ontwikkeld. In eerder onderzoek van De Hart (2005, zie hoofdstuk 1) werd al vastgesteld dat alle in dat onderzoek vertegenwoordigde organisaties het uitoefenen van druk op overheidsinstanties en op de politieke besluitvorming van belang achtten. Hoewel is opgemerkt dat Europa nog niet is doorgedrongen tot in alle geledingen van de betrokken maatschappelijke organisaties, zijn zij met name via hun aansluiting bij Europese netwerken van geestverwanten in staat de belangen van de achterban en de organisatie naar Brussel te transporteren. De bestudeerde organisaties met geïnstitutionaliseerde toegang tot het Nederlandse beleidsproces hebben dat voordeel ook in Europees kader en combineren dat met toegang tot de minder gemakkelijk te bereiken instellingen in Brussel. De Nederlandse afdelingen van internationale organisaties – behalve Scouting Nederland waar de belangenbehartiging niet op het eerste plan komt – lijken in de Europese belangenbehartiging sterk te opereren dankzij hun interne cohesie en gestroomlijnde afstemming van inzet. Ondanks hun formele positie in het politieke systeem, bleken politieke partijen hun potentiële invloedsmogelijkheden niet optimaal te benutten. Met een meer proactieve aanpak

van Europese vraagstukken door bredere lagen in de partij, zouden ze meer gedaan kunnen krijgen in de Europese politiek; met andere woorden, zou hun rol als belangenbehartiger in Europa kunnen worden vergroot.

De tweede deelvraag die in het onderzoek is behandeld betreft de wijze waarop de achterban wordt betrokken bij Europese zaken. In dit verband is belicht hoe maatschappelijke organisaties hun achterban informeren over de belangenbehartiging en andere relevante Europese ontwikkelingen, in hoeverre zij standpunten uitdragen over de Europese integratie en of zij hun achterban mogelijkheden bieden om in Europese activiteiten te participeren.

Alle bestudeerde organisaties informeren hun achterban over Europese belangenbehartiging of andere relevante Europese ontwikkelingen en activiteiten. In hoofdstuk 3 werd vastgesteld dat met name de leden van GroenLinks, de PvdA en Amnesty International het best verzekerd lijken te zijn van regelmatige Europese informatie. De algemene ledenbladen van deze organisaties komen acht tot tien keer per jaar uit en ieder nummer bevat artikelen over Europa. Bij GroenLinks gaat het om een vast aantal gereserveerde pagina's. Bij Amnesty International is de informatie vaak verweven in reportages en interviews rond mensenrechtenontwikkelingen. Ook in de publicaties van de overige organisaties komt Europa aan bod. Tot op heden lijken de leden van de Consumentenbond, Natuurmonumenten en de ANBO het minst frequent en intensief te worden voorzien van informatie.

Als het gaat om het uiten van standpunten over de Europese integratie, wordt dat met name gedaan door politieke partijen en de vakcentrales. In hoofdstuk 3 werd echter gemeld dat De Beus en Pennings (2005: 208) in hun onderzoek tot de slotsom zijn gekomen dat politieke partijen bijvoorbeeld in hun verkiezingsprogramma's niet veel aandacht hebben voor Europa. Daarmee laten zij een belangrijke mogelijkheid om standpunten over de Europese integratie uit te dragen naar achterban en kiezers ten dele onbenut. De overige organisaties beperken zich tot een sectorale kijk en doen geen uitspraken over de (on)wenselijkheid van de Europese integratie. De geringe animo om een standpunt in te nemen over de integrale Europese Grondwet is in lijn met deze bevinding. Wel is een aantal van de organisaties aangesloten bij de Europese Beweging Nederland (Vakcentrales, Consumentenbond, Nederlands Platform Ouderen en Europa).<sup>1</sup> Zij geven op deze indirecte manier blijk van een zekere 'Europese gezindheid', die echter niet altijd eenduidig wordt doorgegeven aan de achterban.

De bestudeerde organisaties zijn minder actief bij het bevorderen van participatie van de achterban in Europese zaken dan bij het informeren van de achterban. Vastgesteld werd dat van de onderzochte organisaties politieke partijen en vakbonden de meeste mogelijkheden bieden om via inspraakmogelijkheden betrokken te raken bij de Europese belangenbehartiging. Daarnaast bieden zij ook de meeste mogelijkheden

om deel te nemen aan bijeenkomsten en campagnes. Politieke partijen en vakbonden stellen hun leden ook in de gelegenheid contacten te leggen met geestverwanten over de grens. Scouting Nederland is – niet heel verrassend gezien de internationale doelstellingen van de organisatie – wat dit laatste aspect betreft echter koploper. Ten slotte werd vastgesteld dat politieke partijen en vakbonden cursussen en scholingsprogramma's bieden voor de leden. De leden van Amnesty International, Greenpeace en Oxfam Novib kunnen betrokken raken bij belangenbehartiging via het ondersteunen van campagnes die gericht zijn op Europese besluitvorming.

Wanneer beide aspecten van de intermediaire rol van maatschappelijke organisaties – belangenbehartiging en het betrekken van de achterban bij Europese zaken – naast elkaar worden bekeken, kan worden vastgesteld dat het aspect van de Europese belangenbehartiging bij bijna alle bestudeerde organisaties meer aandacht krijgt dan het betrekken van de achterban bij Europese zaken. Een uitzondering is Scouting Nederland, waar het bieden van een (internationaal georiënteerde) vrijetijdsbesteding vooropstaat. Dit is in lijn met de stelling van Della Porta en Kriesi (1999), weergegeven in hoofdstuk 1, dat de bemoeienis van maatschappelijke organisaties in de Europese Unie tot op zekere hoogte kan worden gezien als een vorm van 'gedelegeerd activisme'. Het sluit ook aan bij de bevinding van Tarrow (2001: 235) dat bijvoorbeeld milieu-, vrouwen- en migrantenorganisaties op Europees niveau vooral aan 'virtuele vertegenwoordiging' doen. De organisaties zijn meer bezig met het behartigen van de belangen in Brussel dan dat zij pogen de achterbannen (transnationaal) te mobiliseren.

Politieke partijen en vakbonden, dat wil zeggen de geïnstitutionaliseerde organisaties in de verzameling, hebben de belangenbehartiging tot op zekere hoogte gericht op Europa. Bemoeienis met Europa is niet tot in brede lagen van de organisatie doorgedrongen en eerdere analyses hebben erop gewezen dat de Europese belangenbehartiging nog aan kracht zou moeten winnen voordat sprake is van een optimale behartiging van de belangen op Europees niveau. Van de bestudeerde organisaties bieden zij hun achterban de meeste mogelijkheden om betrokken te raken bij de Europese Unie. Zij waren van de bestudeerde organisaties ook het meest zichtbaar tijdens de campagne over de Europese Grondwet. Met name bij de politieke partijen en vakbonden werd gevonden dat zij hechten aan het bieden van scholing en de ontwikkeling van kennis en vaardigheden bij de leden. Binnen deze organisaties lijkt de verhouding tussen de rol van belangenbehartiger en die van stimulator van de betrokkenheid van de achterban meer in evenwicht dan bij de overige bestudeerde organisaties.

Voor de nationale afdelingen van internationale organisaties is de uitkomst gemengd. Amnesty International, Oxfam Novib en Greenpeace zijn aanzienlijk meer gericht op de belangenbehartiging dan op het betrekken van de achterban. Daarbij ligt de nadruk op informeren. Amnesty International lijkt van deze organisaties

meer gericht op het betrekken van de achterban dan Greenpeace en Oxfam Novib. Bij Scouting Nederland ligt de nadruk op het bieden van participatiemogelijkheden. De rol van belangenbehartiger blijft daarbij achter, maar is niet afwezig.

De traditioneel nationaal gewortelde organisaties Natuurmonumenten, de Consumentenbond en de ANBO zijn wat Europa betreft bijna geheel gericht op belangenbehartiging. Naast informeren, krijgen ‘het uitdragen van standpunten over de Europese integratie’ en het bieden van participatiemogelijkheden aan de achterban nauwelijks aandacht. Zij waren ook nagenoeg onzichtbaar tijdens de campagne over de Europese Grondwet. Hoewel het onderzoek van De Hart (2005) uitwees dat de leiding van bijvoorbeeld ouderenorganisaties het belangrijk vindt dat de leden actief zijn in de organisatie, lijkt dat tot op heden binnen de ANBO wat betreft Europese aangelegenheden nog niet te gelden.

Ten slotte lijken de kenmerken ‘geïstitutionaliseerde positie’ versus ‘niet-geïstitutionaliseerde positie’ en ‘onderdeel zijn van een internationale beweging’ versus ‘traditioneel geworteld zijn in Nederland’ in dit onderzoek meer voorspellende waarde te hebben voor een intermediaire rol tussen achterban en Europa dan de sector of het beleidsterrein waarop een organisatie actief is. Hoewel de beperkte reikwijdte van de verzameling zich wrekt bij het doen van dergelijke uitspraken – slechts enkele beleidsterreinen en sectoren zijn vertegenwoordigd met slechts één of enkele vertegenwoordigers – kan de uitspraak aan de hand van de beperkte bevindingen worden toegelicht. Uit het onderzoek bleek dat binnen de afzonderlijke beleidsterreinen en sectoren maatschappelijke organisaties op uiteenlopende manieren op Europa zijn gericht. Zo werd op het terrein van natuur en milieu gevonden dat Greenpeace Nederland en Natuurmonumenten verschillend scoorden op Europese gerichtheid, waarbij Greenpeace Nederland een grotere nadruk op Europese belangenbehartiging aan de dag legde dan Natuurmonumenten. Daarnaast werd in de categorie ‘politieke partijen’ gevonden dat de individuele partijen onderling verschillen in Europese gerichtheid. Op basis van de verkiezingsprogramma’s verklaarden De Beus en Pennings (2005) bijvoorbeeld de PvdA en het CDA tot meest geëuropeaniseerde partijen. Kortom, omdat op de afzonderlijke beleidsterreinen en sectoren maatschappelijke organisaties op uiteenlopende manieren op Europa zijn gericht, lijkt in dit onderzoek de sector of het beleidsterrein geen afdoende verklaring te bieden voor de wijze waarop organisaties een intermediaire rol vervullen tussen achterban en Europa. Enkele gegevens die ondersteuning kunnen bieden voor deze bevinding hebben betrekking op het beleidsterrein landbouw, waar een groot deel van de regelgeving afkomstig is van de Europese Unie. Hoewel de belangenbehartiging van de brancheorganisatie Land- en Tuinbouworganisatie Nederland op Europa is gericht – met bijvoorbeeld een permanente vertegenwoordiging in Brussel – bleek uit onderzoek van Klandermans et al. (2001: 93-94) dat boerenprotest maar zelden direct tegen de Europese Unie is gericht. De auteurs vonden dat onder anderen Nederlandse boeren vaak een zodanige visie op de politieke omgeving hebben, dat het in eerste instantie niet



bij hen opkomt hun protest te richten aan het adres van de Europese instellingen. Ze houden vooral de nationale overheid verantwoordelijk en missen een transnationale identiteit die nodig is om transnationale actie te ondernemen. Het feit dat landbouw een in hoge mate door Europa bepaald beleidsterrein is, betekent niet automatisch dat de Nederlandse landbouwsector in gelijke mate op Europa is gericht.

## 5.2 Het middenveld en het brede publiek

Deze paragraaf staat stil bij de mogelijkheden van maatschappelijke organisaties om het brede publiek te betrekken bij Europese zaken. Maatschappelijke organisaties functioneren in een publieke sfeer. Hun activiteiten spelen zich af in de openbaarheid, waardoor een breder publiek dan alleen de achterban wordt bereikt met informatie en opvattingen over de strijdpunten.

Het beïnvloeden van de betrokkenheid van burgers bij Europa kan rechtstreeks plaatsvinden of via de media. Vergroting van de betrokkenheid gebeurt bijvoorbeeld wanneer burgers door raadpleging van openbare websites, campagnemateriaal (folders aangereikt op de markt of huis aan huis bezorgd) of berichtgeving in de kranten geïnformeerd raken over Europese aangelegenheden, ‘affectieve betrokkenheid’ oftewel een houding ontwikkelen ten opzichte van Europa, of gaan deelnemen aan activiteiten met een Europese dimensie (stemmen, bijeenkomsten bezoeken, petitieën onderschrijven, grensoverschrijdende contacten onderhouden).

Uit onderzoek van De Hart (2005) bleek dat bij alle organisatietypen het uitdragen van de doelstellingen naar een breed publiek als belangrijk werd beoordeeld. Onder de ‘ideële organisaties’ (zoals de sectoren internationale hulp en natuur en milieu) had 93% van de organisaties de afgelopen vijf jaar ook feitelijk acties gevoerd om de publieke opinie te beïnvloeden. Voor jeugd- en vrijetijdsorganisaties (in *Landelijk Verenigd* aangeduid als ‘sportorganisaties en Scouting’) gold dat voor 64% van de organisaties (De Hart 2005: 85).

Uit het huidige onderzoek naar de Europese gerichtheid bleek echter ook dat – op Scouting Nederland na – alle organisaties de nadruk legden op de belangenbehartiging. Inspanningen om de betrokkenheid van de achterban bij Europa te vergroten hebben minder prioriteit. In lijn met deze bevinding zal ook de communicatie en uitstraling richting het brede publiek beperkt blijven. Terwijl de achterban nog via ledenbladen, nieuwsbrieven en inspraak op de hoogte kan komen van informatie en standpunten over Europa en achtergronden van de Europese belangenbehartiging, zal de informatie die tot het brede publiek kan doordringen beperkter zijn.

Van de bestudeerde organisaties lijken politieke partijen en de internationaal georiënteerde ideële organisaties op dit moment de beste kaarten te hebben om de betrokkenheid van een breder publiek dan alleen de leden bij Europa te bevorderen. Politieke

partijen, omdat zij als deelnemer aan verkiezingen in principe belang hebben bij het overtuigen van een breed potentieel aan kiezers. Met name ten tijde van Europese verkiezingen en bij belangrijke beslismomenten in de Europese samenwerking zoeken zij de publieke belangstelling. Internationaal georiënteerde ideële organisaties scoren in dit opzicht ook relatief gunstig, omdat zij een Europees gerichte belangenbehartiging hebben en het belang onderkennen van het creëren van een breed draagvlak voor hun standpunten. Uit eerder onderzoek (De Hart 2005: 85) bleek al dat ideële organisaties in hoge mate gericht zijn op het beïnvloeden van de publieke opinie. In het huidige onderzoek is gevonden dat de internationaal georiënteerde organisaties in hun campagnes richting het brede publiek soms ook aandacht besteden aan de Europese dimensie van probleemgebieden. Bij de traditioneel nationaal gewortelde organisaties was de communicatie naar de achterban over Europese zaken meer beperkt. Daarom zal ook het bereik van hun inspanningen richting het brede publiek achterblijven bij dat van politieke partijen en de internationaal georiënteerde ideële organisaties.

Hoe groot precies de uitstraling van de activiteiten van maatschappelijke organisaties richting het brede publiek is, is hier niet onderzocht. Onderzoek van De Beus en Pennings (2005) heeft echter wel licht geworpen op de mate waarin de Europese claims (uitspraken, standpunten) van maatschappelijke organisaties de media bereiken. Hierna meer daarover.

#### *De media, Europa en maatschappelijke organisaties*

De media zijn een van de belangrijkste kanalen waarlangs de openbaarheid vorm krijgt. Via de media komen opvattingen en initiatieven van vertegenwoordigers van politieke partijen en de andere middenveldorganisaties in de publieke ruimte waardoor het brede publiek er deelgenoot van wordt. Organisaties nemen zelf het initiatief voor het krijgen van media-aandacht, bijvoorbeeld door het verzenden van persberichten, of men wordt om een opvatting gevraagd in reactie op een lopende kwestie. Ten tijde van de campagne over de Europese Grondwet zochten bijvoorbeeld de medefinancieringsorganisaties (Oxfam Novib en consorten) actief de publiciteit met het verzenden van een persbericht, terwijl andere, waaronder Natuurmonumenten en Amnesty International, niet actief op zoek gingen naar media-aandacht. Onder andere Amnesty International kwam wel in de publiciteit omdat haar door de media om een mening over de Grondwet werd gevraagd (Versteegh en De Waard 2005).

De Beus en Pennings deden onderzoek naar de Europese berichtgeving in de Nederlandse media. Zij gingen voor enkele probleemgebieden na hoe Europees gericht de berichtgeving in een aantal Nederlandse kranten is. Tussen 1990 en 2002 zagen zij het aandeel van onderwerpen met een Europese connotatie fors toenemen. Op basis van hun onderzoek concludeerden zij dan ook dat de Europese Unie is doordrongen tot de Nederlandse kranten (De Beus en Pennings 2005: 209). De meeste Europees getinte claims waarover werd bericht waren afkomstig van de overheid en politieke partijen, op grote afstand gevolgd door het middenveld en economische

belangengroepen. In de categorie overheid en politieke partijen was echter het overgrote deel van de claims afkomstig van de overheid. Uit deze bevindingen rijst het beeld dat overheidsactoren dominant zijn in de Europese berichtgeving en dat politieke partijen en andere middenveldorganisaties een veel kleinere rol spelen (De Beus en Pennings 2005: 211). Dit geeft het relatieve belang aan van de rol van het middenveld bij het bepalen van de openbare sfeer rond Europese kwesties.

### *De potentie van het middenveld*

Hiervoor is aangegeven dat het middenveld momenteel een beperkte rol speelt in de openbaarheid rond Europese kwesties en dat daarom ook het huidige vermogen van maatschappelijke organisaties om de betrokkenheid van het brede publiek bij Europa te vergroten beperkt zal zijn. Het materiaal uit het huidige onderzoek biedt aanknopingspunten om na te gaan op welke manieren het bereik van maatschappelijke organisaties richting het brede publiek kan groeien.

Om een grotere betrokkenheid bij de Europese Unie te kunnen bevorderen, moet het middenveld allereerst zelf op Europa zijn gericht. De leiding en staf van maatschappelijke organisaties moeten een zekere Europese oriëntatie hebben, willen zij in staat worden geacht een Europese gerichtheid over te brengen aan een breder publiek. Daarom is in hoofdstuk 2 de vraag gesteld in hoeverre de bestudeerde maatschappelijke organisaties de belangenbehartiging op Europa hebben gericht. Uit de gegevens bleek dat organisaties de interne organisatie in meer of mindere mate aan Europa hebben aangepast, dat zij banden zijn aangegaan met Europese geestverwanten en dat zij erin slagen de belangen met een Europese dimensie veelal indirect (via EuroFeds en nationale politici en overheid) maar ook direct naar Brussel te krijgen. Met name de nationale afdelingen van internationale organisaties hebben de reputatie sterk te opereren. Organisaties die traditioneel in Nederland geworteld zijn, en ook de organisaties met geïnstitutionaliseerde banden met de overheid, politieke partijen, vakbonden en de Consumentenbond, bleken echter nog relatief nationaal georiënteerd te zijn. Hoewel geen enkele bestudeerde organisatie Europa buiten de deur heeft gehouden, is in de interne inbedding en de uitvoering van de Europese belangenbehartiging nog winst te behalen. Een grotere Europagerichtheid van beide aspecten zou het Europese werk van maatschappelijke organisaties meer uitstraling geven in de openbaarheid, waarmee een breder publiek kan worden bereikt en betrokkenheid bij Europa kan groeien.

Wanneer naast de afdelingen Beleid en Belangenbehartiging, de afdelingen die belast zijn met communicatie naar achterban en het brede publiek (afdelingen Publiekscampagnes, redacteuren van de huisbladen, media officers) meer betrokken raken bij het Europese werk, kunnen de inzet, het belang en de concrete effecten van de Europese belangenbehartiging vaker en bij een breder publiek onder de aandacht worden gebracht. Met betrekking tot politieke partijen kan worden gewezen op het groeipotentieel als gevolg van het verbreden van de Europese belangstelling bij de

Tweede Kamerleden die een specifiek vakdossier beheren. Wanneer zij op hun specifieke terrein de Europese agenda gaan volgen, lopen zij gereede kans binnen hun vaste Kamercommissie op onderlinge meningsverschillen te stuiten. Die meningsverschillen zijn interessant voor media en bereiken aldus een breder publiek dan alleen het bescheiden aantal (inactieve) partijleden dat het moet hebben van de berichten in het ledenblad.

In hoofdstuk 3 werd vastgesteld dat de bestudeerde organisaties hun achterban in beperkte mate betrekken bij Europese zaken. Het ging daarbij om informeren, het uitdragen van standpunten over de Europese integratie en het bieden van mogelijkheden om actief deel te nemen aan Europese activiteiten. Een meer betrokken achterban kan de betrokkenheid van een bredere groep burgers bij de Europese Unie helpen versterken. Actieve leden van maatschappelijke organisaties kunnen de door hun lidmaatschap opgedane Europese kennis, standpunten en ervaring delen met hun omgeving (familie, vrienden, collega's) en als zodanig als opinieleider optreden.

Uit het onderzoek bleek dat het uitdragen van standpunten over de Europese integratie in beperkte mate plaatsvindt. Met name de politieke partijen nemen een standpunt in ten opzichte van het algemene fenomeen van de integratie. Onderzoek van De Beus en Pennings (2005) liet echter zien dat de aandacht voor Europa in hun verkiezingsprogramma's achterblijft bij wat op basis van het praktische belang van Europa mag worden verwacht. Met meer aandacht voor Europa in de verkiezingsprogramma's, op de verschillende relevante beleidsterreinen, dwingen de politieke partijen zichzelf tot het ontwikkelen van een samenhangende en onderling concurrerende visie op Europa en krijgt de kiezer inzicht in de verschillende standpunten van politieke partijen. Dit effect wordt versterkt wanneer de woordvoerders in het parlement op de verschillende vakgebieden zich ook buiten verkiezingstijd gaan roeren over de Europese aspecten van hun dossier. Daarnaast kunnen de algemene standpunten van politieke partijen over de Europese integratie voor burgers aan relevantie winnen wanneer er uitspraken worden gedaan over de door politici gewenste koers van de Europese integratie en het eventuele eindstation (waar willen we naartoe?).

De overige maatschappelijke organisaties nemen doorgaans geen standpunt in over de (on)wenselijkheid van de Europese integratie in het algemeen. Zij beperken zich voornamelijk tot een sectorale kijk. Ze uiten opinies over specifieke onderwerpen op het voor de organisatie relevante beleidsterrein. Juist deze concrete sectorale ontwikkelingen kunnen aanslaan bij het publiek. Onderwerpen als de ins en outs van de uiteenlopende bevoegdheden van de Europese instellingen worden als lastig en abstract en moeilijk te communiceren onderwerpen gezien. De toegespitste belangen van maatschappelijke organisaties lenen zich daar beter voor. Een voorwaarde is wel dat er bij maatschappelijke organisaties de (politieke) wil bestaat om in de openbaarheid te treden met Europese standpunten. De periode rond het referendum over de Europese Grondwet liet zien dat maatschappelijke organisaties niet altijd bereid zijn een

standpunt in te nemen over een alomvattend – en naar later bleek ook controversieel – onderwerp zoals de Grondwet. Een aantal organisaties was ook terughoudend met het uiten van een opvatting over een specifiek aspect van de Grondwet.

Een centraal begrip in de discussie over het keren van het tij van de beperkte betrokkenheid van burgers bij Europa is politisering; dat wil zeggen Europa moet onderwerp worden van politieke strijd. In de vele rapporten en commentaren die in de afgelopen jaren zijn geschreven (zie hoofdstuk 2, zie ook EBN 2006) is uit-en-te-na gewezen op het belang dat politieke partijen hun opvattingen over Europa expliciet maken en verfijnen, zodat er stof is voor debat in het parlement en Europa wordt behandeld in het hart van de Nederlandse democratie. In die strijd kunnen ook andere organisaties op het middenveld zich gaan mengen. Strijdpunten wekken de interesse van de media en daarmee ook van het publiek. Parlementariërs kunnen dan ook gaan ‘scoren’ op Europese thema’s, waarmee de negatieve spiraal van de geringe aandacht voor en betrokkenheid bij Europa kan worden doorbroken.

Voor politisering is het nodig dat Europa in een vroeg stadium breed wordt opgepakt binnen de fracties. Vakspecialisten en de Europawoordvoerders zouden de Europese agenda voor hun beleidsterrein moeten volgen en proactief moeten reageren op ontwikkelingen in Brussel. Invoering van de subsidiariteitstoets kan dit bevorderen. Inmiddels hebben de Eerste en Tweede Kamer een tijdelijke commissie Subsidiariteitstoets ingesteld. Een vroege duiding van Europese onderwerpen door parlement en overheid biedt meer mogelijkheden voor het structureel betrekken van maatschappelijke organisaties bij het parlementaire werk en de beleidsvoorbereiding, kortom bij de nationale voorbereiding van Nederlandse standpunten. Er is al gewezen op de mogelijkheid van het houden van hoorzittingen met betrokken maatschappelijke organisaties in het parlement (Raad van State 2005: 6). Verder kan de vroege bemoeienis van parlement en overheid met Europese onderwerpen maatschappelijke organisaties een aanleiding geven tégen een ingezette koers of vóór een andere koers campagne te voeren. Het publiek zal daar via de media deelgenoot van worden. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004) deed de suggestie maatschappelijke organisaties niet alleen te betrekken bij beleidsvoorbereiding, maar ook bij de verdere fasen, zoals de implementatie van Europees beleid. Ook door hun bemoeienis met de implementatie van Europees beleid kunnen maatschappelijke organisaties zichtbaar worden in het publieke debat.

Een voorbeeld van een zekere politisering van Europese vraagstukken is te vinden in Denemarken, waar al sinds het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw referenda zijn gehouden over de Deense deelname aan de Europese Unie. Tijdens de referenda namen politieke partijen verschillende posities in met betrekking tot de voorgelegde thema’s (Buch en Hansen 2002: 14-15). Daarnaast kent het Deense parlement een actieve betrokkenheid bij Europa. De commissie Europa van het Deense parlement overlegt structureel met de Deense ministers, ook voorafgaand aan

onderhandelingen in Brussel (AIV 2005: 11; ROB 2004: 32-33). Deze politisering van Europa in het Deense publieke debat en de parlementaire discussies gaat samen met een relatief hoge betrokkenheid van Deense burgers bij de Europese Unie, vergeleken met de betrokkenheid van burgers in veel andere Europese landen, waaronder Nederland. De Deense case toont echter ook dat meer politisering niet automatisch zal leiden tot meer steun voor de Europese Unie. Deense burgers zijn minder geneigd tot steun voor de Europese Unie dan bijvoorbeeld Nederlanders, waar de (latente) steun voor de Europese Unie groter is (Wennekers 2005a: 8).

Naast informeren en het uitdragen van standpunten bieden maatschappelijke organisaties mogelijkheden om te participeren in Europese activiteiten, zo blijkt uit het onderzoek. Het gaat om bijdragen aan campagnes, inspraak in de Europese koers van de organisatie en uitwisselingen. Ook dit aanbod van maatschappelijke organisaties om deelname aan Europese activiteiten open te stellen voor de leden en een breder publiek heeft groeipotentieel. Zoals gezegd blijkt uit het onderzoek bijvoorbeeld dat de afdelingen van organisaties belast met communicatie en campagnes niet sterk op Europa zijn gericht. Hoewel het Europese besluitvormingsproces soms als lang en onvoorspelbaar wordt gezien, hetgeen communicatie met het publiek zou bemoeilijken, zijn in een beleidsproces strategische momenten te vinden waarop publieke steun voor een standpunt steun in de rug betekent voor de lobby van een maatschappelijke organisatie. Dat zijn de momenten voor maatschappelijke organisaties om de openbaarheid te zoeken en het publiek tot steun op te roepen. Wanneer in publiekscampagnes meer expliciet aandacht wordt geschonken aan de relevante Europese dimensie van de problematiek en het publiek participatiemogelijkheden worden geboden raakt een breder publiek meer betrokken bij Europa.

#### *Grenzen aan de mogelijkheden van het middenveld*

Ondanks het groeipotentieel van de momenteel beperkte rol van het middenveld bij het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij Europa, zijn er grenzen aan wat van het middenveld in dit opzicht kan worden verwacht.

Allereerst is de betrokkenheid van burgers bij de Haagse politiek al beperkt. Betrokkenheid bij de verder weg gelegen instituties van de Europese Unie, gerund door relatief onbekende bestuurders en politici die bezig zijn met als technisch ervaren onderwerpen, zal daar dus al snel bij achterblijven. Transparantie en openheid van de Europese instellingen liggen buiten de directe invloedssfeer van Nederlandse maatschappelijke organisaties, maar stellen wel grenzen aan wat Nederlandse organisaties kunnen bereiken in de belangenbehartiging en het betrekken van burgers. Overigens staan deze thema's op de agenda van de Europese Unie, getuige bijvoorbeeld het 'Europees transparantie-initiatief', een van de meest recente initiatieven om de betrokkenheid van belanghebbenden bij het Europees beleid te vergroten.

Daarnaast zijn maatschappelijke organisaties niet de enige actoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van politieke betrokkenheid van burgers. De sociale omgeving (gezin, vrienden), school, werkomgeving, en vooral de massamedia zijn belangrijk. En de berichtgeving over Europa in de media, zo werd eerder al gemeld, wordt tot op heden vooral gedomineerd door overheidsactoren.

Verder hebben burgers een losse binding met maatschappelijke organisaties. Politieke partijen hebben in de Nederlandse toeschouwersdemocratie (De Beus: 2001) nog maar een beperkte rol. In een door de massamedia beheerste openbare sfeer komen burgers zonder vaste loyaliteit aan een politieke partij tot een stemkeuze. Het vertrouwen in partijleiders is voorwaardelijk. Europese standpunten van partijwoordvoerders zullen onder deze omstandigheden niet vanzelfsprekend worden overgenomen. Veel van de overige maatschappelijke organisaties kennen een dalend ledenbestand of een relatief hoog percentage inactieve leden. Als het lidmaatschap van maatschappelijke organisaties zich voor de meeste leden beperkt tot het overmaken van een jaarlijkse bijdrage en het lezen van een ledenblad, laat dat de grenzen zien van de mogelijkheden om actieve deelname aan Europese activiteiten te bevorderen. En ook de niet-politieke maatschappelijke organisaties hebben te maken met een meer voorwaardelijke identificatie en vertrouwen van de achterban in de leiding, wat het moeilijker maakt burgers te overtuigen van de Europese standpunten. Die voorwaardelijke neiging tot steun kwam ten tijde van het referendum over de Europese Grondwet duidelijk aan de oppervlakte.

Ten slotte geldt voor een aantal van de bestudeerde organisaties dat beperkte menskracht en financiële middelen als belemmering werden genoemd bij het versterken van de Europese oriëntatie. Ook dit stelt grenzen aan de potentie van het middenveld om de betrokkenheid van burgers bij Europa te vergroten. In principe is de inzet van beschikbare middelen een strategische keuze van maatschappelijke organisaties. Een gebrek aan middelen voor Europa zou kunnen worden opgeheven door extra bronnen aan te boren of bestaande middelen vrij te maken voor Europa. Daarnaast stelt Van Schendelen: lobbywerk is hersenwerk, dat weeg je in grammen, niet in kilo's. Voor een sterke Europese belangenbehartiging heb je maar één of enkele goede professionals nodig (interview Van Schendelen). Dat neemt niet weg dat veel maatschappelijke organisaties het niet breed hebben. Zo heeft de herziening van het subsidiebeleid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) in het najaar van 2003 geleid tot inkrimping van de budgetten van onder andere Scouting Nederland (Scouting Nederland 2003) en het Nederlands Platform Ouderen en Europa. Het aanstellen van een persoon die geheel is vrijgesteld voor Europa en de ruimte krijgt zich daarin te bekwamen vergt een aanzienlijke investering die voor organisaties met een kleine staf niet gemakkelijk te doen is. Wanneer de overheid een rol ziet voor maatschappelijke organisaties om de betrokkenheid van Nederlandse burgers bij Europa te vergroten, net zoals dat ooit werd aanvaard op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking, zou zij kunnen besluiten het middenveld in dat streven te ondersteunen. Bijvoorbeeld

door financiële of technische ondersteuning te bieden bij het aanboren van Europese subsidies of het verder uitbouwen van het Europafonds (zie hoofdstuk 4), zodat een groter aantal maatschappelijke organisaties financiering kan aanvragen voor activiteiten ter bevordering van Europese bewustwording onder de Nederlandse bevolking.

### Slot

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek is vastgesteld dat de huidige rol van maatschappelijke organisaties om Nederlandse burgers meer bij Europa te betrekken positief is, maar wel beperkt. Met een meer op Europa gerichte aanpak van de belangenbehartiging en een grotere inspanning om de achterban daarbij te betrekken, zou die rol nog kunnen groeien. Maar gezien de grenzen aan de mogelijkheden van maatschappelijke organisaties, kan het middenveld niet worden gezien als hét wondermiddel om de burger meer bij Europa betrokken te krijgen. Wel kan de verwachting worden uitgesproken dat de Europese gerichtheid van het middenveld in de loop van de komende jaren nog vooruitgang zal boeken, hetgeen ook zijn uitwerking zal hebben op de openbare sfeer. Die groei zal niet lineair verlopen. Tijdelijke stagnatie en teruggang kunnen in het scenario voorkomen. Maar in het onderzoek zijn verschillende aanwijzingen te vinden die ondersteuning kunnen bieden voor een voortgaande ontwikkeling. In de loop van de decennia zijn meer maatschappelijke organisaties zich op Europa gaan oriënteren, omdat het voor het adequaat behartigen van de belangen nodig was. Het is waarschijnlijk dat in de toekomst nog meer organisaties dat voorbeeld zullen volgen en de gang naar Brussel zullen maken, bijvoorbeeld in de sectoren waar de betrokkenheid bij Europa nog relatief gering is (onderwijs, zorg, welzijn). Andere zullen hun belangenbehartiging in Brussel willen perfectioneren. Onder invloed van hun Europese ervaringen zullen Nederlandse maatschappelijke organisaties verder europeaniseren, bijvoorbeeld omdat de belangen steeds meer in Europees kader worden geplaatst en door het aangaan en aanvaarden van verplichtingen in Brussel (Van Schendelen 2003: 272-273). Daarnaast zullen het einde van de volgzzaamheid onder de bevolking en het einde van het taboe op eurosceptis een stimulans kunnen zijn voor een op Europa gerichte werkwijze en communicatie daarover met de achterban en een breder publiek. Binnen maatschappelijke organisaties wordt het belang gevoeld om ten aanzien van Europa van gedachten te wisselen met de achterban. Dat gevoelde belang is niet alleen zichtbaar geworden binnen politieke partijen, waar Europese posities zijn geformuleerd die een gang door de partij maken, maar ook bij niet-politieke maatschappelijke organisaties, zoals de vakcentrales die na het referendum over de Europese Grondwet merkten dat de winsten die waren binnengehaald ten tijde van de Conventie, teloorgingen door het 'nee' tegen de Grondwet. Veel zal uiteindelijk afhangen van de bereidheid van politieke partijen om de intern geformuleerde posities in de komende tijd onderwerp te maken van politieke strijd in het parlement en de wil van andere maatschappelijke organisaties om zich op onderdelen in die strijd te mengen.



## Noot

- 1 De EBN kampt sinds medio 2006 met de gevolgen van een subsidiestop (zie hoofdstuk 4). Op het moment van publicatie was nog onzeker hoe de toekomst van de organisatie eruit zal zien.

## Bijlage A Geraadpleegde personen

- H. van Baalen, Tweede Kamerlid voor de vvd, plaatsvervangend lid Europese Conventie
- F. Bergman, (voormalig) adjunct-directeur van de Europese Beweging Nederland
- M. Bulk, beleidsmedewerker Internationale Zaken van de FNV
- H. van Heijningen, partijsecretaris van de SP
- H. Hendriks, internationaal commissaris van Scouting Nederland
- H. Jalvingh, (voormalig) beleidsmedewerker Bureau Brussel van de FNV
- K. de Jonge, directeur Consumentenbond, bestuurslid BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs)
- M. Karskens, beleidsmedewerker Consumentenbond
- R. Klimbie, (voormalig) beleidsmedewerker voor Jules Maaten, lid van het Europees Parlement voor de vvd
- M. Laffeber, internationaal secretaris in het partijbestuur van de PvdA
- C. Louwerse, (voormalig) directeur Scouting Nederland
- T. Lubbers, hoofd afdeling Popular campaigning Oxfam Novib
- E. Matser, (voormalig) teamleider Toxics Greenpeace Nederland
- N. Metz, beleidsmedewerker afdeling Beleidsbeïnvloeding Oxfam Novib
- E. van Moorsel, internationaal secretaris van het CDA
- M. Niestadt, manager projecten en belangenbehartiging van de ANBO voor vijftig-plussers
- F. Prins, coördinator Europese en internationale zaken van de Vereniging Natuurmonumenten
- E. van Rooyen, promovendus Universiteit Leiden
- R.van Schendelen, hoogleraar Politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam
- B. Slijkhuis, directeur Nederlands Platform Ouderen en Europa
- B. de Steur, (voormalig) tweede Bondsvoorzitter ANBO, vicepresident AGE Europa
- F. Timmermans, Tweede Kamerlid voor de PvdA en lid van de Europese Conventie
- S. van der Vaart, directeur Bureau van het Europees Parlement in Nederland
- E. van Velsen, beleidsadviseur algemeen sociaaleconomisch beleid van het CNV
- K. Verhaar, coördinator Politieke Zaken Amnesty International, afdeling Nederland
- R. Wouters, senior beleidsmedewerker van de GroenLinks fractie in het Europees Parlement

## Literatuur

- Aarts, K. en H. van der Kolk (red.) (2005). *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese Grondwet*. Amsterdam: Bert Bakker.
- AGE Platform Nederland (2003). 'Europese Conventie'. In: *AGE Platform Nederland Nieuwsbrief*, juni, nr. 4.
- ATV (2005). *De Europese Unie en de band met de Nederlandse burger*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken (Briefadvies 10).
- Almond, G. en S. Verba (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (herdruk). Newbury Park/Londen/New Delhi: SAGE Publications.
- Amnesty International, afdeling Nederland (2002). 'Statuten van de Nederlandse Afdeling van Amnesty International zoals vastgesteld door de Algemene Vergadering, bijeen op 22 juni 2002 te Utrecht'. Geraadpleegd februari 2005 via [www.amnesty.nl/overamnesty\\_statuten.shtml](http://www.amnesty.nl/overamnesty_statuten.shtml).
- Amnesty International (2003). 'Statute of Amnesty International. As Amended by the 26<sup>th</sup> International Council, Meeting in Morelos, Mexico, 16 to 23 August 2003'. Geraadpleegd februari 2005 via <http://web.amnesty.org>.
- Amnesty International, afdeling Nederland (2005). 'Mensenrechten en de Europese grondwet'. Geraadpleegd mei 2005 via [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl).
- Amnesty International, afdeling Nederland (2006). 'Jaarverslag 2005 Amnesty International, afdeling Nederland'. Geraadpleegd augustus 2006 via [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl).
- ANBO (2006). 'De vereniging ANBO'. Geraadpleegd augustus 2006 via [www.anbo.nl](http://www.anbo.nl).
- Andreev, S. (2004). 'What is the Convention Method?' Paper presented at the Conference 'Towards a European Constitution. From the Convention to the IGC & Beyond', 1-2 July 2004, organised by the Federal Trust and the University Association for Contemporary European Studies.
- Anheier, H., M. Glasius en M. Kaldor (2001). 'Introducing Global Civil Society'. In: H. Anheier, M. Glasius en M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2001* (p. 3-22). Oxford: Oxford University Press.
- Anker, H. (2001). 'Politieke representatie en electoraal onderzoek door politieke partijen'. In: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2000* (p. 60-74). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Bardi, L. (1994). 'Transnational Partfederations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties'. In: R. Katz en P. Mair (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies* (p. 357-372). Londen: Sage Publications.
- Beger, N. (2004). 'Participatory Democracy: Organised Civil Society and the "New" Dialogue'. Paper given at the Federal Trust and UACES conference 'Towards a European Constitution', London, 1-2 July 2004.
- Berg, E. van den (2004). 'Europeanisering van het maatschappelijk middenveld in Nederland'. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie* (p. 99-140). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO-advies 28).
- Beus, J. de (2001). *Een prismaat van politiek (oratie)*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Beus, J. de en P. Pennings (2005). 'Europeanisering van de Nederlandse politiek. Nog steeds een zaak voor de bovenlaag maar niet voor de gewone burgerij'. In: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2004* (p. 193-216). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

- Beyers, J. (2002). 'Gaining and Seeking Access: The European Adaptation of Domestic Interest Associations'. In: *European Journal of Political Research* (41) 5, p. 585-612.
- Beyers, J. (2004). 'Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations'. In: *European Union Politics* (5) 2, p. 211-240.
- Blaauwbroek, A. (2006), 'Bolkesteinrichtlijn afgezwakt, nieuwsbericht 23 februari 2006'. Geraadpleegd april 2006 via [www.fnv.nl](http://www.fnv.nl).
- Boer, B. (2005). 'Eurosceptis en liberalisme in Nederland. "Eurosceptis bij liberale partijen? Het zit in de genen!"'. In: H. Vollaard en B. Boer (red.), *Eurosceptis in Nederland* (p. 129-149). Utrecht: Lemma.
- Bordewijk, P. et al. (2005). 'PvdA-leden, wijs deze overmoedige Grondwet af'. In: *de Volkskrant*, 21 mei.
- Boudewijn, R. en J. Rood (2005). 'NEEDerland ontLEED'. In: *Jason Magazine* (30) 2, p. 3-6.
- Börzel, T. (2001). 'Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization'. *Queen's Papers on Europeanisation*, 2001, p. 4.
- Börzel, T. (2003). 'Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization'. *Queen's Papers on Europeanisation*, 2003, p. 2.
- Bronkhorst, D. (2005). 'EU's grondwet zielloos en vaag'. In: *Wordt Vervolgd* (38) 5, p. 5.
- Buch, R. en K. Hansen (2002). 'The Danes and Europe: From EC 1972 to Euro 2000 – Elections, Referendums and Attitudes'. In: *Scandinavian Political Studies* (25) 1, p. 1-26.
- Castenmiller, P. (2001). *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- CDA (2002). 'Peiling Confrontatie met de toekomst'. Geraadpleegd augustus 2006 via [www.cda.nl](http://www.cda.nl).
- Closa, C. (2003). 'Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention' (Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 1/2003). Geraadpleegd via <http://les1.man.ac.uk/conweb/>.
- Closa, C. (2004). 'Deliberative Constitutional Politics and the EU Value-Based Constitution'. In: C. Closa en J. Fossum (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the EU* (p. 21-52). Oslo: ARENA en Universidad de Zaragoza.
- Closa, C. en J. Fossum (2004). 'Introduction: Constitution-Making and Democratic Legitimacy in the EU'. In: C. Closa en J. Fossum (eds.), *Deliberative Constitutional Politics in the EU* (p. 1-20). Oslo: ARENA en Universidad de Zaragoza.
- CNV (2005). 'CNV ledenpanel over EU referendum', 15 juni. Geraadpleegd november 2005 via [www.cnv.nl](http://www.cnv.nl).
- CNV (2006). 'Ledencijfers CNV-bonden d.d. 1 januari 2006' (brief CNV Vakcentrale aan onderzoeker 3 mei 2006).
- COM (1997). 'Mededeling van de Commissie over de versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa'. COM(1997) 0241 definitief.
- COM (2001). 'Europese Governance. Een witboek'. COM(2001) 428 definitief.
- COM (2002). 'Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog – Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie'. COM(2002) 704 definitief.
- COM (2005). 'The European Constitution: Post-Referendum Survey in The Netherlands' (Flash Eurobarometer 172). Geraadpleegd via [www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/flash/fl172\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf).
- Consumentenbond (2004a). *Consumenten over Europa*. Den Haag: Consumentenbond.
- Consumentenbond (2004b), 'Over de bond'. Geraadpleegd september 2004 via [www.consumentenbond.nl](http://www.consumentenbond.nl).
- Consumentenbond (2005). 'Referendum Europese grondwet. Een stapje vooruit'. In: *Consumentengids*, juni, p. 42-43.

- Consumentenbond (2006). *Jaarverslag 2005*. Den Haag: Consumentenbond.
- CONV (2002a). 'Nota van het secretariaat aan de Conventie betreffende voorbereiding van de plenaire zitting over de civiele maatschappij (24-25 juni)', 31 mei (CONV 79/02).
- CONV (2002b). 'Informatieve nota van het secretariaat aan de Conventie betreffende contactgroepen met de civiele samenleving', 19 juni (CONV 120/02).
- CONV (2002c). 'Note on the Plenary Session, Brussels, 24 and 25 June 2002', 4 juli (CONV 167/02).
- CONV (2002d). 'Begeleidende nota van het secretariaat aan de Conventie betreffende verslag over het nationaal debat over de toekomst van Europa: Nederland', 2 juli (CONV 169/02).
- Cordaid, Hivos, ICCO, Novib en Plan Nederland (2005). 'Nederlandse Medefinancieringsorganisaties: Ja tegen Europa voor rechtvaardige wereld' (persbericht 18 mei). Geraadpleegd november 2005 via [www.novib.nl](http://www.novib.nl).
- Crum, B. (2004). 'Politics and Power in the European Convention'. In: *Politics* (24) 1, p. 1-11.
- Crum, B. (2006). 'The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a Better Embedding Have Made a Difference?'. Paper for the Scientific Council for Government Policy (WRR).
- Dehaene, J. (2002). 'Note Jean-Luc Dehaene to the Convention and the Forum, 8-3-2002'. Geraadpleegd januari 2005 via [www.euconvention.be](http://www.euconvention.be).
- Dekker, P. (red.) (1994). *Civil Society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Civil Society en Vrijwilligerswerk I).
- Dekker, P. (2002). 'Inleiding'. In: P. Dekker (red.), *Leeft Europa wel? Een verkenning van de Europese Unie in de publieke opinie en het onderwijs* (p. 9-12). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (bijlage bij *De staat van de Europese Unie 2003*).
- Dekker, P. en A. van den Broek (1998). 'Civil Society in Comparative Perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe'. In: *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* (9) 1, p. 11-38.
- Dekker, P., J. de Hart en E. van den Berg (2004). 'Democratie en civil society'. In: Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004* (p. 181-221). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en T. van der Meer (2004). 'De publieke opinie'. In: S. Ederveen et al., *Bestemming Europa. Immigratie en integratie in de Europese Unie* (p. 10-27). Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau i.s.m. Centraal Bureau voor de Statistiek (Europese verkenning 2, bijlage bij *De Staat van de Europese Unie 2005*).
- Dekker, P. en C. Wennekers (2005). 'De publieke opinie over Europa'. In: P. Dekker en S. Ederveen (red.), *Europese tijden. De publieke opinie over Europa en arbeidstijden, vergeleken en verklaard* (p. 7-43). Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau (Europese verkenning 3, bijlage bij *De Staat van de Europese Unie 2006*).
- Della Porta, D. en H. Kriesi (1999). 'Social Movements in a Globalizing World: an Introduction'. In: D. Della Porta, H. Kriesi en D. Rucht (eds.), *Social Movements in a Globalizing World* (p. 3-22). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Deth, J. van en M. Elff (2000). *Political Involvement and Apathy in Europe 1973-1998*. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (Working paper 33).
- Dijk, J.J. van (2004). 'De wordingsgeschiedenis van de grondwet voor Europa; een kritische terugblik'. In: *Christen Democratische Verkenningen* (zomer 2004), p. 111-121.
- Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (2006). 'Ledenaantallen politieke partijen'. Geraadpleegd april 2006 via [www.rug.nl/dnpp/themas/lt/index](http://www.rug.nl/dnpp/themas/lt/index).
- EBN (2002). *Vernieuwing via Conventie. Visies op de toekomst van de EU*. Den Haag: Europese Beweging Nederland.
- EBN (2003). *Constitutie: kunst of vliegwerk?*. Den Haag: Europese Beweging Nederland.

- EBN (2004). *De stemming gepield*. Den Haag: Europese Beweging Nederland.
- EBN (2005). 'Organisatie'. Geraadpleegd augustus 2005 via [www.europese-beweging.nl](http://www.europese-beweging.nl).
- EBN (2006). *Na het 'NEE'. Het maatschappelijk en politiek middenveld spreken zich uit*. Den Haag: Europese Beweging Nederland.
- Eerden, E. van der (2004). 'Interview Hans van Baalen "De Brusselse cultuur kunnen we niet veranderen, wel ons optreden"', 23 april. Geraadpleegd januari 2005 via [www.nederlandindeeuropeseunie.nl](http://www.nederlandindeeuropeseunie.nl).
- Elchardus, M., M. Hooghe en W. Smits (2001). 'De vormen van middenveldparticipatie'. In M. Elchardus, L. Huyse en M. Hooghe (red.), *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap* (p. 15-46). Brussel: VUBPress.
- European Guide and Scout Conference (2004). *Active European Citizenship, Joint Plan of Action 2004-2007*. Europe Region WAGGS and European Scout Region.
- FNV (2001). *Koersbepaling Europa*. Amsterdam: Stichting FNV Pers.
- FNV (2005). 'Uitslag vorige poll'. In: *FNV e-Magazine* 6, 25 mei, p. 22.
- FNV (2006). 'FNV Ledencijfers 2006'. Geraadpleegd augustus 2006 via [www.fnv.nl](http://www.fnv.nl).
- Gennip, J. van (1999). 'Partijvorming op Europees niveau'. In: *Christen Democratische Verkenningen* 10, p. 34-47.
- Giebels, R., E. Kalse en K. Versteegh (2005). 'Als we het nou maar beter uitleggen. Hoe de ja-campagne nooit van de grond kwam'. In: *NRC Handelsblad*, 4 juni.
- Goudswaard, M. (2006). 'Europese "wetefeitjes"'. In: *Het Financiële Dagblad*, 2 mei.
- Green Cowles, M.G., J.A. Caporaso en T. Risse (eds.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Greenpeace Nederland (2003a). 'Nieuwe Europese grondwet wil kernenergie stimuleren' (persbericht 24 juni). Geraadpleegd juli 2005 via [www.greenpeace.nl](http://www.greenpeace.nl).
- Greenpeace Nederland (2003b). 'Over Greenpeace'. Geraadpleegd november 2003 via [www.greenpeace.nl](http://www.greenpeace.nl).
- Greenpeace Nederland (2004). 'Van Geel krijgt 74.373 handtekeningen: "eis een lichaam zonder gif"'. Greenpeace: streng Europees chemicaliënbeleid noodzakelijk' (persbericht 8 juli). Geraadpleegd december 2005 via [www.greenpeace.nl](http://www.greenpeace.nl).
- Greenwood, J. (1997). *Representing Interests in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Greenwood, J. en M. Aspinwall (eds.) (1998). *Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability*. Londen, New York: Routledge.
- Hart, J. de (2005). *Landelijk Verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Civil Society en Vrijwilligerswerk IV).
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hix, S. (1996). 'The Transnational Party Federations'. In: J. Gaffney (ed.), *Political Parties and the European Union* (p. 308-331). Londen: Routledge.
- Hix, S. en C. Lord (1997). *Political Parties in the European Union*. Londen: MacMillan.
- Human Rights and Democracy NGO Network (2004). *Human Rights Assessment of the EU Constitution*. Brussel: Human Rights and Democracy NGO Network.
- Huyse, L. (2001). 'Over burgerschap, inburgering en de rol van het middenveld'. In: M. Elchardus, L. Huyse en M. Hooghe (red.), *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap* (p. 137-146). Brussel: VUBPress.
- Imig, D. en S. Tarrow (1999). 'The Europeanization of Movements? A New Approach to Transnational Contention'. In: D. Della Porta, H. Kriesi en D. Rucht (eds.), *Social Movements in a Globalizing World* (p. 112-133). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Imig, D. en S. Tarrow (eds.) (2001). *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham: Rowan & Littlefield Publishers.

- Kalse, E. en J. Verlaan (2005). “‘Het sentiment is hetzelfde als in 2002’: Tjeenk Willink over grondwet en campagne”. In: *NRC Handelsblad*, 27 mei.
- Klandermaans, B. et al. (2001). ‘Framing Contention: Dutch and Spanish Framers Confront the EU’. In: D. Imig en S. Tarrow (eds.), *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity* (p. 77-96). Lanham: Rowan & Littlefield Publishers.
- Knill, C. en D. Lehmkuhl (2002). ‘The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms’. In: *European Journal of Political Research* (41) 2, p. 255-280.
- Kolk, H. van der en K. Aarts (2005). ‘Inleiding’. In: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese Grondwet* (p. 9-18). Amsterdam: Bert Bakker.
- Koole, R. en L. Raap (2005). ‘Eurosceptis en de sociaal-democratie in Nederland’. In: H. Vollaard en B. Boer (red.), *Eurosceptis in Nederland* (p. 109-128). Utrecht: Lemma.
- Kranenburg, M. (2006). ‘Europese Grondwet van pronkstuk tot blok aan been; Europese regeringen streven nog wel naar nieuw EU-verdrag, maar willen dat geen “grondwet” meer noemen’. In: *NRC Handelsblad*, 29 mei.
- Ladrech, R. (1994). ‘Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France’. In: *Journal of Common Market Studies* (32) 1, p. 69-88.
- Legendijk, Joost (2005). ‘Aanrader’. In: *Algemeen Dagblad*, 23 april.
- Lahusen, C. (1999). ‘International Campaigns in Context: Collective Action Between the Local and the Global’. In: D. Della Porta, H. Kriesi en D. Rucht (eds.), *Social Movements in a Globalizing World* (p. 189-205). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lieveldt, H. (1999). ‘Wegen naar macht. De politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau’. In: *Tijdschrift voor Sociologie* (20) 3-4, p. 555-578.
- Lombardo, E. (2004). ‘The Participation of Civil Society in the European Constitution-Making Process’. Paper for the CIDEL Workshop ‘Constitution Making and Democratic Legitimacy in the EU’.
- Lucardie, P. (2005). ‘De campagne: David tegen Goliath?’. In: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese Grondwet* (p. 104-122). Amsterdam: Bert Bakker.
- Mair, P. (1994). ‘Party Organizations: From Civil Society to the State’. In: R. Katz en P. Mair (eds.), *How Parties organize. Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies* (p. 1-22). Londen: Sage Publications.
- Marijnissen, J. (2005). ‘Weet waar je JA tegen zegt!’ In: Spits, 28 april. Geraadpleegd juli 2005 via [www.janmarijnissen.nl](http://www.janmarijnissen.nl).
- Marks, G. en D. McAdam (1999). ‘On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union’. In: D. Della Porta, H. Kriesi en D. Rucht (eds.), *Social Movements in a Globalizing World* (p. 97-111). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Mazey, S. en J. Richardson (1993). *Lobbying the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Meinema, T. (2004). ‘Lobby- en participatiestrategieën van Europese NGO’s: een verkenning van mogelijkheden en praktijken’. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie* (p. 141-176). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO-advies 28).
- Meireman, K. (2001). ‘Twee types van middenveldorganisaties’. In: M. Elchardus, L. Huysse en M. Hooghe (red.), *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap* (p. 147-172). Brussel: VUBPress.

- Napel, H.M.Th.D. ten (1996). 'Van het continentale naar het angelsaksische model van de christen-democratie. Over de problematische europeanisering van de christen-democratische politiek'. In: G. Voerman, *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996* (p. 229-244). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Nehmelman, R. (1999). 'Ondoorzichtige Partijfinanciering. De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen'. In: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1999* (p. 156-174). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- NRC Handelsblad (2005). 'De stilte van het middenveld'. In: *NRC Handelsblad*, 27 april.
- NRC Handelsblad (2006). 'Europese Beweging voor keuze'. In: *NRC Handelsblad*, 4 mei 2006.
- Oxfam Novib (2006). *Rechtvaardige wereld. Jaarverslag 2005*. Den Haag: Oxfam Novib.
- Peil.nl (2005). Diverse persberichten over de referendumonderzoeken van Maurice de Hond voor de NOS. Geraadpleegd via [www.peil.nl](http://www.peil.nl).
- PvdA (2005). *Europa: Vertrouwen herwinnen* (discussienotitie opgesteld door de werkgroep Europa van de Partij van de Arbeid). Amsterdam: Partij van de Arbeid.
- Raad van State (2005). *Advies over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 29993, nr. 2.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). *Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO-advies 28).
- Referendumcommissie (2005). 'De Referendumcommissie'. Geraadpleegd april 2005 via [www.referendumeuropesegrondwet.nl](http://www.referendumeuropesegrondwet.nl).
- ROB (2004). *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en pro-actief proces*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rooyen, E. van (nog te verschijnen). *De Europeanisering van politieke partijen en belangenorganisaties in Nederland* (proefschrift). Leiden: Universiteit Leiden.
- Rucht, D. (1999). 'The Transnationalization of Social Movements: Trends, Causes, Problems'. In: D. Della Porta, H. Kriesi en D. Rucht (ed.), *Social Movements in a Globalizing World* (p. 206-222). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Schendelen, R. van (2002). *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schendelen, R. van (2003). 'Binnenlandse Zaken, decentrale overheden en burgers in de Europese Unie'. In: *Bestuurswetenschappen* (57) 3, p. 271-276.
- Schutter, O. de (2002). 'Europe in Search of its Civil Society'. In: *European Law Journal* (8) 2, p. 198-217.
- Scouting Nederland (1996). 'Tekst Statuten Scouting Nederland'. Geraadpleegd februari 2005 via [www.scouting.nl](http://www.scouting.nl).
- Scouting Nederland (2003). *Scouting is waardevol!* (notitie). Leusden: Scouting Nederland.
- Scouting Nederland (2006). 'Scouting wat is dat?'. Geraadpleegd augustus 2006 via [www.scouting.nl](http://www.scouting.nl).
- Sie Dhian Ho, M. (2004). 'Democratisering van de EU: permanente evenwichtskunst'. In: E. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat* (p. 151-172). Amsterdam: Amsterdam University Press (Verkenning 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).
- Sociaal-Economische Raad (2003). 'Lobbydeskundige Van Schendelen ziet veel misverstanden over de EU: "Europa is niet voor domkoppen"'. In: *SER-bulletin*, april. Geraadpleegd juli 2005 via [www.ser.nl](http://www.ser.nl).
- Sociale Alliantie (2002). 'Oproep tot een sociaal Europa'. Geraadpleegd juni 2004 via [www.socialealliantie.nl](http://www.socialealliantie.nl).



- Stichting van de Arbeid (2005). *Het Grondwettelijk Verdrag voor Europa en de betekenis ervan voor sociaal-economisch Nederland* (publicatienummer 3/05).
- Tarrow, S. (2001). 'Contentious Politics in a Composite Polity'. In: D. Imig en S. Tarrow (eds.), *Contentious European Protest and Politics in an Emerging Polity* (p. 222-251). Lanham: Rowan & Littlefield Publishers.
- Thomassen, J. (2005). 'Nederlanders en Europa. Een bekoelde liefde?' In: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese Grondwet* (p. 63-86). Amsterdam: Bert Bakker.
- Timmermans, F. (2003a). 'De Conventie in de Gelderlander van 17 juni 2003'. Geraadpleegd juli 2005 via [www.franstimmermans.nl](http://www.franstimmermans.nl).
- Timmermans, F. (2003b). 'De ins en outs van de Europese Conventie'. In: *Socialisme en Democratie* (60) 7/8, p. 8-19.
- TK (2002/2003a). 'Liaisonfunctie Brussel-Den Haag en ondersteuning inzake Europees Beleid'. Brief van de Algemene Commissie voor Europese Zaken aan de Tweede Kamer van 11 april 2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28632, nr. 1.
- TK (2002/2003b). Verslag van de behandeling van de Staat van de Europese Unie 2003 in de Tweede Kamer, 3 oktober 2002, 9-462.
- TK (2002/2003c). Verslag van de behandeling van de brief van de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over de Europese conventie (28473, nr. 4) in de Tweede Kamer, 13 maart 2003, 49-3246.
- Vereniging Natuurmonumenten (2005). 'Doeke Eisma: Wegstemmen grondwettelijk verdrag geen probleem voor Europese natuur'. In: *Van Nature* (15) 7/8, p. 6.
- Versteegh, K. en M. de Waard (2005). 'De meerderheid zwijgt, ook over Grondwet. Organisaties zijn vóór, maar alleen desgevraagd'. In: *NRC Handelsblad*, 27 april.
- Voerman, G. (2005a). 'De Nederlandse politieke partijen en de Europese integratie'. In: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: Het referendum over de Europese Grondwet* (p. 44-63). Amsterdam: Bert Bakker.
- Voerman, G. (2005b). 'Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties' (p. 217-244). In: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2004*. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Voorhoeve, J. (1985). *Peace, Profits and principles. A Study of Dutch Foreign Policy*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Vroege Vogels (2005). 'Vroege Vogels Parade 2005'. Geraadpleegd mei 2006 via [www.vroegevogels.vara.nl/portal?\\_scr=article\\_4&id=155474](http://www.vroegevogels.vara.nl/portal?_scr=article_4&id=155474).
- VVD (2004) Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, 'Antwoorden op de enquête van de VVD-eurofractie tijdens de Algemene Vergadering van de VVD in Noordwijkerhout in november 2004'. Geraadpleegd april 2005 via [www.vvd.nl](http://www.vvd.nl).
- Warleigh, A. (2001). 'Europeanizing Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization'. In: *Journal of Common Market Studies* (39) 4, p. 619-639.
- Warren, M. (2001). *Democracy and Association*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Wennekers, C. (2005a). 'Public Involvement With the European Union: The Netherlands in Perspective'. Paper for the UACES Student Forum 6<sup>th</sup> Annual Conference, 7 April 2005, Oxford, UK.
- Wennekers, C. (2005b). 'Goed Europees burgerschap in Nederland'. In: P. Dekker en J. de Hart (red.), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie* (p. 137-148). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



# Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

## Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2006-2007) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0267-8

## SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel. Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

## Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. *De kwaliteit van de quartaire sector*. ISBN 90-377-0106-x

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

*The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000*. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

*Social and Cultural Report 2002. The Quality of the Public Sector (Summary)*. ISBN 90-377-0118-3

## Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

*Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport*. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8

## Engelse populaire versie van het SCR 1998

*25 Years of Social Change in the Netherlands; Key Data from the Social and Cultural Report 1998*. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x

## Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

*Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

## SCP-publicaties 2005

2005/1 Landelijk verenigd. *Civil society en vrijwilligerswerk IV (2005)*. ISBN 90-377-0126-4

2005/2 *Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector (2005)*. ISBN 90-377-0204-x

2005/3 *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002 (2005)*. ISBN 90-377-0157-4

2005/4 *Kinderen in Nederland (2005)*. ISBN 90-377-0209-0

2005/5 *Vermaatschappelijking in de zorg (2005)*. ISBN 90-377-0214-7

2005/6 *Culture-lovers and Culture-leavers. Trends in interest in the arts and cultural heritage in the Netherlands (2005)*. ISBN 90-377-0217-1

2005/7 *Cultuurminnaars en cultuurmijders. Trends in de belangstelling voor kunsten en cultureel erfgoed. Het culturele draagvlak 6 (2005)*. ISBN 90-377-0228-7

2005/8 *The Hunt for the Last Respondent (2005)*. ISBN 90-377-0215-5

2005/9 *Zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ontwikkelingen in de vraag (2005)*. ISBN 90-377-0235-x

- 2005/10 Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid (2005). ISBN 90-377-0210-4
- 2005/11 Maten voor gemeenten 2005 (2005). ISBN 90-377-0224-4
- 2005/12 Arbeidsmobiliteit in goede banen (2005). ISBN 90-377-0203-1
- 2005/13 Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming (2005). ISBN 90-377-0225-2
- 2005/14 De sociale staat van Nederland 2005 (2005). ISBN 90-377-0202-3
- 2005/15 Kijk op informele zorg (2005). ISBN 90-377-0201-5
- 2005/16 Armoedemonitor 2005 (2005). ISBN 90-377-0206-6

### SCP-publicaties 2006

- 2006/1 Thuis op het platteland (2006). ISBN 90-377-0229-5
- 2006/2 Een eigen huis... Ervaringen van mensen met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen met zelfstandig wonen en deelname aan de samenleving (2006). ISBN 90-377-0246-5
- 2006/3 Uitgerekend wonen (2006). ISBN 90-377-0250-3
- 2006/4 Jeugd met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2006 (2006). ISBN 90-377-0200-7
- 2006/5 Hoe het werkt met kinderen (2006). ISBN 90-377-0238-4
- 2006/6a Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (2006). ISBN 90-377-0269-4
- 2006/6b De balans opgemaakt. De slotbeschouwing van de sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (2006). ISBN 90-377-0251-1
- 2006/7 Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden (2006). ISBN 90-377-0232-5
- 2006/8 Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven: gebruik, bereik en draagvlak (2006). ISBN 90-377-0270-8
- 2006/9 Op weg in de vrije tijd (2006). ISBN 90-377-0273-2
- 2006/10 Rapportage sport 2006 (2006). ISBN 90-377-0252-x
- 2006/11 Ondersteuning gewenst. Mensen met lichamelijke beperkingen en hun voorzieningen op het terrein van wonen, zorg, vervoer en welzijn (2006). ISBN 90-377-0260-0
- 2006/12 Rapportage ouderen 2006. Veranderingen in de leefsituatie en levensloop. ISBN 90-377-0256-2
- 2006/13 Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs (2006). ISBN 90-377-0208-2
- 2006/14 Uniform uit de kast. Homoseksualiteit binnen de krijgsmacht (2006). ISBN 90-377-0255-4
- 2006/15 Gewoon doen. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland (2006). ISBN 90-377-0257-0
- 2006/17 Publieke productie en persoonlijk profijt (2006). ISBN 90-377-0231-7
- 2006/18 Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht (2006). ISBN 90-377-0231-7
- 2006/19 Wie werken er in het onderwijs? Op zoek naar het 'eigene' van de onderwijsprofessional (2006). ISBN 90-377-0291-0
- 2006/20 Maten voor gemeenten 2006 (2006). ISBN 90-377-0253-8

### SCP-essays

- 1 Voorbeelden en nabeelden (2005). ISBN 90-377-0248-1
- 2 De stem des volks (2006). ISBN 90-377-0265-1
- 3 De tekentafel neemt de wijk (2006). ISBN 90-377-0261-9
- 4 Leven zonder drukte (2006). ISBN 90-377-0262-7

## Werkdocumenten

- 110 Verklaringsmodel verpleging en verzorging. Onderzoeksverantwoording (2005).  
ISBN 90-377-0199-x
- 111 Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school (2005). ISBN 90-377-0213-9
- 112 Wijkkwaliteiten (2005). ISBN 90-377-0216-3
- 113 Ouderen van nu en van de toekomst (2005). ISBN 90-377-0219-8
- 114 Verzonken technologie. ICT en de arbeidsmarkt (2005). ISBN 90-377-0205-8
- 115 Cijfermatige ontwikkelingen in de verstandelijk-gehandicaptenzorg. Een vraagmodel (2005).  
ISBN 90-377-0221-x
- 116 Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning (2005). ISBN 90-377-0233-3
- 117 Het Actieplan Cultuurbereik en cultuurdeelname, 1999-2003. Een empirische evaluatie op landelijk niveau (2005). ISBN 90-377-0236-8
- 118 Advocaat met korting (2005). ISBN 90-377-0240-6
- 119 Regionale verschillen in de wachtlijsten verpleging en verzorging (2005).  
ISBN 90-377-0242-2
- 120 De mantelval (2005). ISBN 90-377-0245-7
- 121 SCP-maat voor lichamelijke beperkingen op basis van avo 2003 (2006). ISBN 90-377-0268-6
- 122 Gezond en wel met een beperking (2006). ISBN 90-377-0254-6
- 123 De onbereikte minima (2006). ISBN 90-377-0275-9
- 124 Snuffelen en graven. Over doelgroepen van digitaal toegankelijke archieven (2006).  
ISBN 90-377-0276-7
- 125 Liever thuis dan uit. De indicatiestelling in de awbz voor zorg op afroep en verblijf (2006).  
ISBN 90-377-0278-3
- 126 Naar een nieuwe armoedegrens? (2006). ISBN 90-377-0241-4
- 127 Klik naar het verleden. Een onderzoek naar gebruikers van digitaal erfgoed: hun profielen en zoekstrategieën (2006). ISBN 90-377-0279-1
- 128 Godsdienstige veranderingen in Nederland. Verschuivingen in de binding met de kerken en de christelijke traditie (2006). ISBN 90-377-0259-7
- 129 Juist beschermd. De determinanten van de woonsituatie van volwassen verstandelijk gehandicapten (2006). ISBN 90-377-0288-0
- 130 De lange weg naar Brussel. De Europese betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun leden (2006). ISBN 90-377-0264-3

## Overige publicaties

- Hier en daar opklaringen. Nieuwjaarsuitgave 2005 (2005). ISBN 90-377-0212-0
- De jacht op de laatste respondent. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0223-6
- De grens als spiegel. Een vergelijking van het cultuurbestel in Nederland en Vlaanderen (2005).  
ISBN 90-377-0222-8
- Jaarrapport Integratie 2005 (2005). ISBN 90-377-0237-6
- Bestuur aan banden. Samenvatting (2005). ISBN 90-377-0239-2
- De goede burger (2005). ISBN 90-377-0244-9
- Ouderen in instellingen (2005). ISBN 90-377-0247-3
- ? Altijd een antwoord. Nieuwjaarsuitgave 2006 (2006). ISBN 90-377-0263-5
- Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden (2006). ISBN 90-377-0266-x
- Niet-westerse allochtonen met een stabiele arbeidsmarktpositie: aantallen en ontwikkelingen (2006). ISBN 90-377-0249-x
- Werken op de grens van wetenschap en beleid (2006). ISBN 90-377-0272-4
- Tijd voor de basisschool. Factsheet ten behoeve van de invitational conference 'Tijd voor school 2006' op 31 mei 2006, Museon, Den Haag (2006). ISBN 90-377-0277-5

*At Home in the Countryside. A comparison of rural and urban life. Summary (2006).*  
ISBN 90-377-0292-9  
*De tijd als spiegel. Hoe Nederlanders hun tijd besteden (2006).* ISBN 90-377-0283-x  
*Anders onderweg. De mobiliteit van allochtonen en autochtonen vergeleken (2006).*  
ISBN 90-377-0281-3