

Debating Europe : reflections on EU affairs in the public sphere.

Citation for published version (APA):

Bijsmans, P. H. M. G. (2011). *Debating Europe : reflections on EU affairs in the public sphere*. Universitaire Pers Maastricht.

Document status and date:

Published: 01/01/2011

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

Sinds de start van de Europese integratie in de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn er vanuit de samenleving regelmatig vragen gesteld over het democratische gehalte van de Europese samenwerking. Sinds het Verdrag van Maastricht zijn de zorgen hierover alleen maar toegenomen en is het democratische gehalte van de Europese Unie een nog prominentere rol gaan spelen in politieke en wetenschappelijke discussies. Door dit verdrag nam de invloed van de Europese Unie op sommige terreinen flink toe, terwijl de Unie op tal van andere terreinen voor het eerst een rol kreeg toebedeeld. Oplossingen die de revue zijn gepasseerd, zijn onder andere het versterken van de rol van het direct gekozen Europees Parlement, het versterken van de rol van nationale parlementen en het introduceren van direct-democratische elementen zoals referendums. Deze oplossingen zijn ook deels toegepast, maar over de effectiviteit ervan zijn de meningen verdeeld.

Vanaf ongeveer midden jaren negentig zijn academici in deze context ook steeds meer aandacht gaan besteden aan wat de Nederlands schrijver Geert Mak in zijn in 2004 verschenen *In Europa* een 'Europees koffiehuis' noemt. Hij doelt hierbij op wat in het Nederlands vaak de 'openbaarheid' wordt genoemd en in het Duits en het Engels tegenwoordig veelal bekend is als respectievelijk '*die Öffentlichkeit*' en '*the public sphere*': de 'ruimte' waarin debat en opinievorming over maatschappelijke thema's mogelijk wordt gemaakt en wordt gestimuleerd. Er wordt vaak aangenomen dat deze ruimte – die vooral bouwt op de interactie tussen politiek, burgers en media, maar die bijvoorbeeld ook ontstaat door protesten op straat – op nationaal niveau beter functioneert dan op Europees niveau. Doelend op de veronderstelde beperkte publieke discussies over de besluitvorming in de Europese Unie, spreekt men dan ook wel eens van een Europees publiek tekort. Voor veel burgers zijn de media echter de belangrijkste informatiebron over politieke besluitvorming.

Daarbij dient te worden aangetekend dat niet iedereen even positief oordeelt over de nationale openbaarheden. Zo wordt vaak gewezen op de pogingen van politici om politieke verslaggeving te beïnvloeden, of op de commercialisering van de media die ten koste zou gaan van feitelijke verslaggeving. Hier wordt echter betoogd dat zulke processen niet alleen nadelige zijn geweest, maar ook positieve gevolgen hebben doordat politieke besluitvorming opener en begrijpelijker is geworden. Critici verwijzen vaak naar de openbaarheid van vroeger die kwalitatief veel beter zou zijn geweest dan de huidige, maar er mag niet worden voorbijgegaan aan het feit dat politiek toen veel meer een elitaire bezigheid was. De openbaarheid dient juist open te zijn voor iedereen die denkt dat haar of zijn belangen daarbij gediend zijn.

Nationale en Europese politici hebben geprobeerd om de Europese openbaarheid te bevorderen door het ontwikkelen van communicatiestrategieën, het organiseren van publieksdebatten en het inrichten van hun instellingen op informatieverstrekking en communicatie met burgers en de media. Tot nu toe hebben die van bovenaf gestuurde initiatieven echter weinig effect gesorteerd. Dat valt deels ook te verklaren doordat de politieke logica in Brussel niet altijd past binnen de logica van de media. Zo is de besluitvorming soms traag, zijn onderwerpen vaak zeer technisch en zijn er maar weinig aansprekende politici in de belangrijke instellingen. Correspondenten in Brussel hebben bovendien geen eenvoudige taak, want zij moeten schrijven over een organisatie die enorm veel beleidsterreinen bestrijkt. Daarbij worden journalisten door allerlei betrokkenen met informatie bestookt, met als gevolg een informatieoverschot. Regelmatig missen ze daarbij ook de nationale invalshoek, die juist de interesse voor Europees beleid zou kunnen doen toenemen. Het feit dat correspondenten in Brussel vaak ook de verslaggeving over de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie en over Belgische, Luxemburgse en soms ook Nederlandse politiek voor hun rekening moeten nemen, maakt de verslaggeving over Europese besluitvorming er niet eenvoudiger op.

Ondanks het feit dat er academici zijn die vinden dat een Europese openbaarheid alleen dan kan bestaan wanneer er overkoepelende Europese media zijn (maar ook Europese partijen en één Europees volk), lijkt de meerderheid van hen van mening dat nationale media een belangrijke rol kunnen spelen. Daarbij wordt wel vaak gewezen op het belang van gelijktijdige debatten, die op vergelijkbare manieren over dezelfde thema's zouden moeten gaan. Idealiter zou daarbij ook aandacht moeten worden besteed aan debatten in andere lidstaten. Sommige academici voegen daaraan toe dat zulke debatten ook grensoverschrijdend moeten zijn, bijvoorbeeld doordat politici uit andere lidstaten niet alleen worden aangehaald in nationale media, maar ook dat er op de meningen van deze politici wordt gereageerd – dat er interactie is over grenzen heen. Deze dissertatie richt zich op zulke thema's en dan specifiek op de volgende drie vragen: in welke mate vormen nationale openbaarheden een forum voor debat en voor de uitwisseling van informatie

over Europese politiek? Vindt er interactie plaats tussen deze openbaarheden en, zo ja, hoe ziet die eruit? En kan als gevolg hiervan een transnationale Europese openbaarheid ontstaan?

Dergelijke thema's zijn vaak bekeken vanuit een kwantitatief onderzoekskader. Hier wordt echter gesteld dat om een goed overzicht te krijgen van hoe Europa wordt gerepresenteerd in nationale openbaarheden en van een eventuele wisselwerking tussen die openbaarheden, een kwalitatieve benadering van belang is. Omdat deze keuze belangrijke beperkingen met zich meebrengt, is er voor gekozen aandacht te besteden aan twee landen die op de belangrijke vlakken politiek, media en houding ten aanzien van Europa veel gemeen hebben, namelijk Duitsland en Nederland. Daarnaast richt het onderzoek zich op twee specifieke casussen, één politiek gevoelig thema – het debat over de toekomst van Europa en het Europees Grondwettelijk Verdrag – en één meer technisch onderwerp – Europese wetgeving op het terrein van luchtkwaliteit. Veel onderzoek naar de Europese openbaarheid heeft zich gericht op politiek gevoelige onderwerpen, maar de manier waarop technocratisch beleid wordt besproken in openbaarheden is tot nu toe onderbelicht gebleven.

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de manier waarop beide thema's in de Duitse en Nederlandse openbaarheden ter sprake kwamen, worden hier artikelen uit een zestal kranten geanalyseerd, drie per land. Hoewel kranten niet meer de leidende media zijn in termen van consumptief gebruik, spelen zij in Duitsland en Nederland nog steeds een belangrijke rol. Dagbladen zoals *NRC Handelsblad* en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* bieden een belangrijk platform voor debat en bepalen regelmatig de politieke agenda en de agenda van andere media. Hier wordt daarom aangenomen dat een analyse van kranten het beste overzicht geeft van de manier waarop de Europese politiek wordt besproken in nationale openbaarheden.

De analyse richt zich in beide gevallen op de periode 2000-2005, waarbij in het geval van de eerste casus slechts de eerste helft van 2005 is meegenomen. Artikelen zijn daarbij geselecteerd aan de hand van een vast stramien. De analyse besteedt aandacht aan drie dimensies. De *issue dimension* heeft betrekking op het besproken onderwerp, de achtergrond ervan, het belang van het onderwerp en de rol van de Europese Unie op dat terrein. De *process dimension* behandelt het besluitvormingsproces en richt zich op de bestaande situatie, op wat daaraan vooraf is gegaan en op wat er in de toekomst eventueel staat te gebeuren. De *actor dimension* gaat over de actoren die in het debat optreden en op wat zij doen en zeggen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen nationale, transnationale (uit andere lidstaten), supranationale (van de Europese instellingen) en niet aan de Europese Unie gelieerde actoren. Actoren zijn in alle gevallen zowel politici als burgers, maar ook bijvoorbeeld media.

Uit de analyse van de eerste casus blijkt dat de toekomst van Europa en de besluitvorming betreffende het Grondwettelijk Verdrag in beide nationale openbaar-

heden onderwerp van debat waren en dat daarbij regelmatig dezelfde onderwerpen gelijktijdig ter sprake kwamen. Maar er werden ook vaak verschillende deelonderwerpen besproken en discussies vonden zeker niet altijd gelijktijdig plaats. Er werd ook veel aandacht besteed aan gebeurtenissen in Brussel en in andere lidstaten en er werd niet alleen naar nationale politici verwezen; supranationale en vooral transnationale actoren kwamen vaak voor in het debat (niet-Europese actoren waren vrijwel afwezig). De nadruk lag daarbij wel op regeringsfunctionarissen en in mindere mate parlementariërs, terwijl het maatschappelijk middenveld nauwelijks deel lijkt te hebben genomen aan het debat. Wat betreft de informatievoorziening was er sprake van twee belangrijke tekortkomingen. Enerzijds wat betreft de timing van het publieke debat dat grotendeels werd gevoerd nadat de belangrijke discussies hadden plaatsgevonden en besluiten waren genomen. Hierdoor vond het publieke debat plaats in een andere context en was er nauwelijks nog ruimte om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Anderzijds waren er tekortkomingen wat betreft de inhoud en de informatievoorziening. Het betrof hierbij vooral de manier waarop de besluitvorming plaatsvond en wie daarin de doorslaggevende stem hadden (en dus verantwoordelijk zouden kunnen worden gehouden). Zulke verwijzingen waren regelmatig incorrect of slechts expliciet. Er werd ook zelden aandacht besteed aan wat er voorafging aan het debat over de toekomst van Europa. Ook was het niet altijd duidelijk waarom deze nieuwe verdragswijziging van belang was, of waarom en hoe een bepaald deelonderwerp in het verdrag moest worden opgenomen. Deze bevindingen hebben betrekking op beide openbaarheden, maar in het algemeen was er in de Duitse openbaarheid iets meer aandacht voor zulke zaken.

De analyse van de manier waarop de Europese wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit in de Duitse en Nederlandse openbaarheden ter sprake kwam, laat vergelijkbare tekortkomingen zien. Ook hier was er soms sprake van intensief debat. Maar ook hier vond het publieke debat vooral pas plaats nadat de belangrijkste besluiten waren genomen en was het vaak onduidelijk waarop die besluiten waren gebaseerd, hoe ze tot stand waren gekomen en wie ze had genomen. Als deze zaken al ter sprake kwamen dan betrof het vooral wie er op nationaal, regionaal of lokaal niveau verantwoordelijk waren. Wel was er veel aandacht voor het belang van dit beleid, waarbij argumenten betrekking hadden op de volksgezondheid en ook economische overwegingen een rol speelden. De Europese rol op dit terrein werd echter zelden in twijfel getrokken. Een groot verschil tussen deze casus en de vorige was verder dat het debat over de luchtkwaliteit vooral een nationaal karakter had, wat deels te verklaren is door het feit dat het vooral plaatvond toen bleek dat de implementatie van het beleid tot grote problemen leidde. Bovendien was er een aantal verschillen tussen de manier waarop Duitsland en Nederland de betreffende richtlijnen in nationale wetgeving hadden omgezet, waardoor er ook andere accenten werden gelegd. Opvallend genoeg verliepen beide debatten wel synchroon en werd er in beide gevallen wel gewezen op de verantwoordelijkheid van Europese en

ationale politici. Aandacht voor andere lidstaten was echter veelal beperkt tot het beschrijven van gebeurtenissen aldaar en behelsde maar zelden de uitwisseling van meningen – nationale actoren domineerden dan ook het debat. Belangrijk is dat in deze casus het maatschappelijk middenveld wel degelijk deelnam aan het debat. Het betrof hierbij bijvoorbeeld milieuorganisaties, maar ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

Wat opvalt is, dat beide onderwerpen in de Duitse en Nederlandse openbaarheden vaak ook ter sprake kwamen in artikelen die over iets heel anders gingen. Tijdens de selectie van de artikelen viel het zelfs op dat er soms feitelijk werd gesproken over Europees beleid, zonder dat duidelijk te maken – deze artikelen maakten uiteindelijk geen deel uit van de gedetailleerde analyse. Beide constatering laten zien dat Europa vaak een belangrijkere rol lijkt te spelen in nationale debatten dan normaal wordt gesuggereerd, al is het natuurlijk problematisch dat de Europese invloed niet altijd wordt geëxpliciteerd waardoor burgers een verkeerd beeld kunnen krijgen van wat er zich in Brussel afspeelt. Het feit dat nationale overheden vaak belang hebben bij die onduidelijkheid en soms onterecht successen claimen, dan wel ‘Brussel’ de schuld geven van beleid waarmee ze zelf hebben ingestemd, helpt hierbij niet.

De analyse van beide casussen laat verder ook zien dat de openbaarheid allerm minst een statische ruimte is, maar vooral een dynamische, gevormd door interactie tussen politieke actoren, publiek en media. Daarbij speelt het onderwerp dat wordt besproken een belangrijke rol, net zoals het moment in het beleidsproces waarop publiek debat plaatsvindt. Wat betreft het luchtkwaliteitsbeleid weten we verder dat dit in sommige landen veel minder een thema was dan in andere landen. Dit suggereert dat sommige Europese thema’s slechts in een aantal lidstaten zal worden opgepikt (of wellicht zelfs in slechts één lidstaat). Zelfs wanneer beleid in meerdere nationale openbaarheden ter sprake komt, dan nog hoeft dat debat niet gelijktijdig plaats te vinden, laat staan grensoverschrijdend te zijn. Voor de Europese openbaarheid betekent dit dat deze zich op verschillende manieren manifesteert.

Tot slot is het belangrijk erop te wijzen dat het veronderstelde Europees publiek tekort veel meer een kwestie lijkt te zijn van kwalitatieve gebreken dan van te weinig aandacht voor de besluitvorming in de Europese Unie. Natuurlijk zijn er belangrijke thema’s die nog steeds onderbelicht blijven, maar er zijn ook zaken die wel in de openbaarheid besproken worden, zoals de toekomst van Europa en wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit. Hierbij is het, zoals hiervoor aangegeven niet altijd duidelijk, hoe de besluitvorming verloopt. Voor het democratische gehalte van de Europese Unie vormt dit echter een probleem. Daarmee is niet gezegd dat meer en betere communicatie en discussies tot meer instemming met Europees beleid leiden, maar dat is ook niet de essentie van democratie. Het kan er wel toe leiden dat dit beleid op een meer democratische wijze tot stand komt.