

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
FACULTEIT LETTEREN
MASTEROPLEIDING GESCHIEDENIS



CIVIL SOCIETY ALS DEUS EX MACHINA?

EUROPESE UNIE & CIVIL SOCIETY

Promotor
Dr. A. De Dijn

Masterproef
ingediend door

DORIEN VANDERPUTTEN

Leuven 2008

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Inleiding	4
1. Het legitimitieitsprobleem van de Europese Unie	8
2. <i>Civil society</i> als een deus ex machina voor Europa	19
3. De <i>Civil Society Contact Group</i> . Een <i>case-study</i>	41
Besluit	70
Bijlagen	74
Bibliografie	76

VOORWOORD

In 2008 studeert de eerste BaMa-generatie af. Deze nieuwe structuur brengt ook een nieuwe benaming voor de voormalige thesis met zich mee, de Masterproef. Een nieuwe naam verandert echter niets aan de betekenis van dergelijk werkstuk, het blijft voor mij de bekroning van een vierjarige vorming tot historicus. Dit einde brengt echter ook een nieuw begin, voor mij persoonlijk een nieuwe opleiding.

Het voorwoord van deze Meesterproef is dan ook de ideale gelegenheid om een aantal mensen te bedanken, in de eerste plaats mijn promotor, dr. Annelien De Dijn. De keuze bij dit eindwerk was snel gemaakt: de combinatie van het onderwerp en de promotor er achter was voor mij voldoende. Annelien begeleidde in de eerste Bachelor de zogenaamde “vita” voor Nieuwste Tijd. Ik weet nog dat ik toen als “eerstejaars” niet goed wist waar te beginnen met mijn *Dix années d’exil* van Madame de Staël. Annelien noemde dat de “chaosperiode”. Bij elke nieuwe paper – en zeker bij deze Masterproef - verwezen mijn vriendinnen en ik naar deze wijze raad en het hielp ons steeds weer op de juiste weg. Deze studie was zonder haar hulp nooit geworden tot wat ze nu is. Ze heeft me de vrijheid gegeven om het onderwerp in te vullen naar mijn voorkeur, ook al leunde deze nauwer aan bij politicologie dan bij ideeëngeschiedenis. Ze gaf me het nodige advies en bracht me met de juiste mensen in contact om deze wending tot een goed einde te brengen.

Dit brengt mij bij het bedanken van Yves Dejaeghere van de Faculteit Sociale Wetenschappen KUL en Joke Wiercx van het Departement Politieke Wetenschappen VUB. Beiden hebben mij vanuit hun eigen onderzoeksterrein advies gegeven en mij zo vooruit geholpen bij het vinden van de juiste invalshoek, de juiste aanpak en het voltooien van mijn onderzoek.

De voorbije vier jaar was er naast al het studiegezoeg ook ruimte voor de nodige ontspanning. Leuven zou Leuven niet geweest zijn zonder de steun en de aanwezigheid van Anneleen Arnout, Sophie Van Praet, Korneel De Rynck, Bert De Smet en Niels Matheve. Ik wil hen dan ook bedanken voor alle leute en hilariteit tijdens, maar vooral na de lessen.

Zeker en vast wil ik ook mijn ouders bedanken, omdat ze mij de kans gegeven hebben vrij de richting te zoeken die mij lag en mij volledig in die keuze hebben gesteund. Ik dank hen voor het lekkere eten, het vele nalezen, de ontelbare raadgevingen en het eindeloos aanhoren van mijn gezeur! Daarnaast kon ik op het thuisfront ook altijd rekenen op de steun en de vriendschap van Isabel Severs en Sofie Vandenabeele. Een dankwoordje voor hen is

hier dus zeker op zijn plaats. In het bijzonder richt ik een speciale “dank u” naar mijn meme en pepe. Beiden hebben steeds meegeleefd met elke examenperiode en stonden steeds achter mij. Hun enige kleindochter zien afstuderen is erg belangrijk voor hen geweest. Pepe zal dit helaas niet meer mogen meemaken. Ik draag deze Masterproef dan ook aan hem op.

Mijn laatste woordje van dank gaat uit naar Filip. Al acht jaar steunt hij mij in alles wat ik doe. Hij beleeft alle stress van op de eerste rij. Ook hij beleefde woelige en slapeloze nachten vlak voor een examen en zeker dit jaar bij het schrijven van dit eindwerk. Ik kan steeds op hem rekenen voor een *second opinion* of verdere aanmoediging. En brengt me steeds tijdig met beide voetjes terug op grond.

Verder rest mij niets anders dan deze laatste opmerking. Deze masterproef zal geen traditionele geschiedenisthesis worden in die zin dat het tijds kader zich beperkt tot de laatste tien jaar. Maar uiteindelijk zijn de problemen waar de EU vandaag mee wordt geconfronteerd een gevolg van de gebeurtenissen en beslissingen uit het verleden en stellen ze een uitdaging voor de toekomst. De thematiek is eerder politiek. Het onderzoek werd echter uitgevoerd volgens de historische methode, zoals deze ons in de eerste Bachelor werd aangeleerd door Professor Goossens en met de lijfspreuk van Leopold Von Ranke in het achterhoofd “*bloss zeigen wie es eigentlich gewesen es*”.

Dorien Vanderputten, Beert, 2008.

INLEIDING

De Europese Unie vierde in 2007 de vijftigste verjaardag van het Verdrag van Rome, al was het in zekere zin een verjaardag in mineur. De Euroforie die aan het begin van de jaren negentig hoge pieken bereikte, had plaats gemaakt voor Euroscepticisme. Het Verdrag van Maastricht dat voor de EU een grote stap voorwaarts betekende, omdat het de vervolmaking van de Europese Markt in het vooruitzicht stelde, bracht voor de inwoners van de lidstaten vooral veel verwarring met zich mee. De invoering van de Euro leidde tot heel wat ontevredenheid, omdat harde economische maatregelen nodig waren geweest om deze invoering mogelijk te maken. Het Verdrag van Maastricht had van de EU een complex bestuursstelsel gemaakt, een complexiteit die nog toenam met de integratie van het voormalige Oostblok. Bij de val van de Sovjet-Unie startte een grootschalig democratiseringsproces, waarbij vele van de Centraal- en Oost-Europese landen snelle toetreding tot de EU wensten. Hun aanvankelijk enthousiasme, dat in eerste instantie een nieuw elan leek te brengen, verdween echter wanneer men de harde maatregelen moest ondergaan om te voldoen aan de toetredingsvoorwaarden. Vooral op economisch vlak bracht het lidmaatschap geen heil. De Europese integratie van het voormalige Oostblok werd in het Westen met zekere argwaan onthaald. West-Europa domineerde niet langer in Brussel. Het enthousiasme van de burgers daalde volgens de peilingen van de Eurobarometer steeds verder. De Europese Unie maakte echter steeds meer deel uit van het dagelijkse leven. De traditionele politieke epicentra, de natiestaten, erodeerden, wat nieuwe concepten met zich mee bracht zoals Europeanisering en supranationalisme. Men beseftte in Brussel dan ook dat men iets moest ondernemen om het tij te keren. De burgers moesten nauwer bij het Europese integratieproject worden betrokken. De kloof moest worden overbrugd. *Civil society* of het maatschappelijk middenveld moest voor de spreekwoordelijke brug zorgen.

Men kan in deze context spreken van een ware herontdekking van het concept van *civil society*. Het begrip kende een lange voorgeschiedenis die is terug te voeren tot de Oudheid. Het concept speelde een belangrijke rol tijdens de Verlichting en in het liberale discours. In de negentiende eeuw kreeg het zijn modern-burgerlijke invulling en dit vooral onder invloed van het werk van Alexis de Toqueville, Emile Durkheim en Max Weber. De renaissance van de voorbije jaren is te situeren in de omwentelingen in het Oostblok aan het einde van vorige eeuw. De notie van het maatschappelijk middenveld was de kern geworden

van het ideologische wapen van de oppositiebewegingen in Oost-Europa. *Civil society* als de georganiseerde sociale sfeer voor de massa bleef zwak, maar het concept als onderdeel van een ideologisch en politiek programma werd steeds machtiger. Het werd het *leitmotiv* voor verschillende oppositiebewegingen. Het werd een strategie tegen de communistische heerschappij en een leidraad voor de postcommunistische samenleving. Stilaan beschouwde men *civil society* als een antithese van totalitarisme en basis voor ware democratie. In die betekenis werd het ook opnieuw opgepikt door de internationale gemeenschap en internationale instellingen, zoals VN en EU. Ook in het wetenschappelijk onderzoek werd het begrip opnieuw een *hot item*.¹

In deze studie wordt het begrip *civil society* in verband gebracht met het legitimiteitsprobleem van de Europese Unie en het zogenaamde democratisch deficit. Ondanks de grote impact die Europa op het dagelijks leven heeft, blijft het voor veel mensen een “ver-van-mijn-bed-show”. Mensen zijn niet bezig met de Unie, al blijkt uit peilingen van de Eurobarometer dat men over het algemeen wel positief staat tegenover de idee van lidmaatschap. Hoewel de EU in zijn geschiedenis steeds had kunnen rekenen op een zekere consensus vanuit de bevolking, merkte men vanaf de jaren 1970 en 1980 een zeker scepticisme tegenover dit eliteproject. Het economisch reveil van begin jaren negentig en de democratiseringsgolf in Centraal- en Oost-Europa bracht hier tijdelijk verandering in. In 1991 nam men zelfs de term Euroforie in de mond. Maar in de loop van de jaren negentig, voornamelijk na het Verdrag van Maastricht, boog deze trend definitief om. De Eurobarometer gaf aan dat de kennis van de burgers over de Europese instellingen en de werking van de Unie erg klein was. De opkomst bij verkiezingen was laag en ze werden eerder gebruikt als sanctiemiddel voor de nationale politiek. Uit deze gegevens concludeerde de EU dat er een duidelijke kloof bestond tussen Brussel en de inwoners van de lidstaten. Men trachtte hier verandering in te brengen door het nauwer betrekken van *civil society* bij de Europese besluitvorming. Verschillende Mededelingen van de Europese Commissie moesten dit regulariseren.

¹ Zie ook A. Black, *Guilds and civil society in European political thought from the twelfth century to the present*, Londen, 1984; J. Keane (red.), *Civil society and the state. New European perspectives*, Londen, 1988; S. Kaviraj en S. Khilnani, *Civil society. History and possibilities*, Cambridge, 2001; J. Hall en F. Trentmann (red.), *Civil society. A reader in history, theory and global politics*, New York, 2005 en P. Wagner (red.), *The languages of Civil Society*, New York, 2006.

In deze studie wordt *civil society* bestudeerd vanuit het perspectief van de EU. Het engagement van de Europese Commissie (EC) om de organisaties van het maatschappelijk middenveld nauwer bij de besluitvorming te betrekken, leidde tot de introductie van het concept van *participatory democracy*. De EC werd, anders dan het Europese Parlement, niet rechtstreeks verkozen door de burgers. Om in een eigen bron van legitimiteit te voorzien, ging de Commissie op zoek naar een alternatief of aanvulling voor de representatieve democratie. Deze vond de EC in *participatory democracy*. Het concept van participatiedemocratie kenmerkt zich door het streven naar de creatie van kansen om alle leden van een politieke groep een betekenisvolle bijdrage te laten leveren aan de besluitvorming en dit door het bereik van het aantal mensen die toegang hebben tot dergelijke mogelijkheden te doen toenemen.² *Participatory democracy* werd een sleutelbegrip in het discours van de Commissie. Via dergelijke brede participatie van het maatschappelijk middenveld wilde de EC de burgers nauwer bij het Europese project betrekken. Maar hoe succesvol is deze strategie?

Zoals zal blijken uit deze studie, lijkt de EU immers vooral organisaties te betrekken in plaats van burgers. In dat geval kan men zich de vraag stellen of deze organisaties wel representatief zijn voor de hele bevolking en wat dan de rol is van de burgers in deze organisaties. Daarnaast doen de methodes van de organisaties zelf een aantal vragen rijzen. Eén van de belangrijkste actiemiddelen van belangengroepen is lobbyen. Maar waar ligt het evenwicht? Wordt het debat zo geen speelplaats voor de sterkste lobbies? En voor wat wordt er dan gelobbyd? Belangengroepen vertegenwoordigen in de eerste plaats een achterban, zij zullen ijveren voor die eisen in de eerste plaats. Daarbij komt de vraag om meer democratie op de tweede plaats, net zoals de belangen van de burgers in het algemeen.

In een eerste hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de achtergrond van het zogenaamde democratisch deficit van de Europese Unie. In recente politicologische literatuur wordt in deze context vooral verwezen naar de negatieve resultaten van de referenda in Nederland en Frankrijk in 2004-2005 met betrekking tot de grondwet. Deze hebben inderdaad het debat hieromtrent opnieuw doen opflakkeren. Maar begrippen als euroscepticisme en democratisch deficit zijn terug te voeren naar het einde van de jaren 1970. In dit hoofdstuk worden een aantal problemen geschetst die aan de basis zouden liggen van het legitimiteitsprobleem van

² Zie ook C. G. Benello en D. Roussopoulos, *Participatory democracy: prospects for democratizing democracy*, Montreal, 2005; D. C. Mutz, *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*, Cambridge, 2006 en T. Zittel en D. Fuchs, *Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?*, New York, 2007.

de EU. Een belangrijk element in deze context is het burgerschap en de voeling van de inwoners van de Unie met Brussel. Tal van onderzoekers wijzen het ontbreken van een *demos* aan als één van de voornaamste redenen voor het gebrek aan voeling met de EU. Dit hoofdstuk is gebaseerd op academische literatuur met betrekking tot dit onderwerp, waaronder een aantal dissertaties.

Een tweede hoofdstuk zal voornamelijk op basis van Mededelingen van de Europese Commissie en Adviezen van het Economisch en Sociaal Comité uit de periode jaren 1990-2007, dieper ingaan op de relatie tussen de Europese Commissie en de *civil society* en de rol die aan deze laatste wordt toegekend. Vermits zij hun initiatieven lanceren als een bijdrage tot *new governance* en *participatory democracy* is het interessant om in te zoomen op hoe de Unie in praktijk reageert op de aantijgingen van een democratisch deficit. De Europese Unie hanteert een erg ruime definitie van *civil society*. Voor de Unie is het dé oplossing om de vermeende kloof tussen Brussel en de burgers van de lidstaten te overbruggen. Een analyse van de officiële documenten laat toe een duidelijker beeld te schetsen van hoe de EU het concept *civil society* interpreteert en hoe deze wordt ingeschakeld in hun pogingen het hoofd te bieden aan de verschillende uitdagingen waarmee de Unie wordt geconfronteerd.

Het derde hoofdstuk brengt een *case-study* die tegenover de werking en initiatieven vanuit Europa de *civil society* zelf benadert. De omvangrijkheid van het maatschappelijk middenveld verplicht ertoe zich te beperken tot één specifieke organisatie, in dit geval de *EU Civil Society Contact Group*, werkzaam te Brussel en opgericht in 2002. Dergelijke koepelorganisaties dragen de duidelijke voorkeur van de EU. Deze brengt acht grote NGO-sectoren samen (cultuur, sociaal leven, vrouwen, mensenrechten, milieu, educatie, ontwikkeling, mensenrechten en publieke gezondheid). Deze groep was erg actief ten tijde van de Conventie en de IGC ter voorbereiding van de Constitutie. Via de analyse van hun documenten en website kan men de momenten van interactie reconstrueren tussen de CSCG en de EU. Daaruit blijkt duidelijk dat de consultatie van *civil society* zoals in de Europese documenten wordt geschetst, in de praktijk soms heel anders verloopt. Indirect kan men uit de berichtgeving in hun bulletins en hun werkwijze een aantal elementen afleiden die vraagtekens plaatsen bij de effectiviteit van *participatory democracy*, zoals de representativiteit van dergelijke organisaties, de rol van de burgers hierin en hun werkmethodes.

1. HET LEGITIMITEITSPROBLEEM VAN DE EUROPESE UNIE

De Europese Unie is alom tegenwoordig in de dagdagelijkse politieke realiteit. Vanaf de oprichting van de EU werden geleidelijk aan bevoegdheden van de lidstaten overgedragen naar dit supranationale orgaan. De laatste decennia kwam dit proces in een stroomversnelling terecht. Eén van de hoogtepunten in deze geschiedenis moest de ratificatie van de Europese grondwet worden in 2004-2005. De afwijzing ervan door verschillende landen bracht echter een diepere problematiek aan het licht. De duidelijke “nee” na de Nederlandse en Franse referenda deed in Brussel het besef groeien dat er een kloof bestond tussen de Unie en zijn burgers. Er was weinig vertrouwen bij de bevolking van de lidstaten en nog minder interesse. In de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de Europese Unie doken met grote regelmaat concepten op als ‘democratisch deficit’ en gebrek aan legitimiteit. Dit debat bleek echter veel minder recent te zijn dan soms werd aangenomen. De Europese Gemeenschap was altijd een gecontesteerde politieke entiteit door zijn elitaire organisatie. In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de achtergrond van het zogenaamde democratische deficit en legitimiteitsprobleem van de EU zoals deze vanaf het einde van de jaren 1970 naar voor kwam. De EU had tot dan toe steeds kunnen rekenen op een soort stilzwijgende consensus van zijn burgers. Door de economische crisis in de jaren 1970 en 1980 daalde de steun van de bevolking gevoelig. De verdere eenmaking van de markt en het einde van de Koude Oorlog brachten hier verandering in. Maar de zogenaamde Euroforie van 1991 verdween na het Verdrag van Maastricht. Net zoals met het Constitutioneel Verdrag in 2005 werd er hier negatief op gereageerd in verscheidene referenda en stak opnieuw euroscepticisme de kop op. Politieke wetenschappers bieden hiervoor verschillende verklaringen en oplossingen.

De oprichting van de EU na de Tweede Wereldoorlog en de verdere integratie kan niet los gezien worden van de Koude Oorlogcontext en de verdeling van Europa. De lidstaten stonden “vrijwillig” soevereiniteit af met de bedoeling een sterk West-Europa te creëren tegen de dreiging van de Sovjet Unie. De nadruk lag daarbij vooral op de economische integratie en minder op de sociale en politieke aspecten ervan. In de jaren vijftig en zestig bestond er dan ook steeds een zekere vrijblijvende consensus onder de burgers ten aanzien van het Europese integratieproject. Het was de opdracht van een politieke elite en men ging er van uit dat de instellingen niet aan dergelijke criteria moesten voldoen als deze op nationaal niveau. De EU werd gezien als een eendimensionale, technocratische, politieke structuur waarbij de

betrokkenheid was beperkt en de *outputs* als positief werden beschouwd voor de lidstaten afzonderlijk. Bij de vooruitgang van de Europese integratie nam ook de interesse bij het algemene publiek toe.³ In de jaren 1970 verschenen echter de eerste breuken in dit vertrouwen. De economische crisis zette de kapitalistische welvaartstaten onder druk en daarmee ook het vertrouwen van de burgers. Steeds vaker staken vragen omtrent legitimiteit de kop op. In de meeste westerse politieke systemen werd de macht van de staat gelegitimeerd door een democratisch proces, waarbij het bestuur was gebaseerd op de instemming van zij die werden bestuurd. Legitimiteit bevatte daardoor zowel een normatief als een sociaal aspect.⁴

1989 bracht het einde van de Koude Oorlog, maar ook een nieuwe realiteit voor Europa en zijn burgers met zich mee. Aan tal van zekerheden kwam een einde, er stelden zich heel wat nieuwe problemen en de consensus ten aanzien van de integratie-georiënteerde elite verdween. Deze had steeds een sleutelrol gespeeld in de wetmatige en effectieve samenwerking tussen de West-Europese regeringen en de verschillende gemeenschappen. Dit was echter niet langer het geval bij de uitbreiding naar het oosten toe. De steun voor de Unie bereikte volgens de peilingen van de Eurobarometer zijn piek in 1991, maar ging sindsdien in dalende lijn. De zogenaamde Europese crisis kon geplaatst worden in een meer algemene publieke desillusie en vertrouwenscrisis in politieke systemen.⁵ Het Verdrag van Maastricht werd daarbij als een keerpunt beschouwd. Deze europeaniseerde verschillende beleidsdomeinen die werden beschouwd als kernelementen van nationale soevereiniteit. Burgers kregen het moeilijk deze nieuwe ontwikkelingen te begrijpen en voelden zich erdoor bedreigd. De Europese lidstaten waren door deze overdracht sinds Wereldoorlog II steeds zwakker geworden, een evolutie die in 1992 in een stroomversnelling terecht kwam. De nationale staten hadden niet langer de controle over belangrijke economische, politieke en ecologische processen. Het kader waarin democratie moest opereren werd dus zwakker en werd gefragmenteerd. Dit zou geen probleem vormen indien een nieuwe politieke vorm de oude had vervangen. Maar dit werd steeds vaker onderwerp van debat: kon men de Europese Unie wel aanvaarden als dat nieuwe kader? Steeds vaker werden de fundamentele

³ J. Jensen en F. Mislivetz, 'The Second Renaissance of *Civil Society*' in P. Wagner (red.), *The languages of Civil Society*, New York, 2006, 145-146.

⁴ G. de Burca, 'The quest for legitimacy in the European Union', *The Modern Law Review*, 59 (1996), 349-350.

⁵ J. Jensen en F. Mislivetz, 'The Second Renaissance of *Civil Society*' in P. Wagner (red.), *The languages of Civil Society*, New York, 2006, 145-146 en G. de Burca, 'The quest for legitimacy in the European Union', *The Modern Law Review*, 59 (1996), 350-352.

doelstellingen van de Europese integratie in vraag gesteld. De essentie van de EU zelf werd daardoor in vraag gesteld.⁶

De Europese Unie staat voor bestuur zonder een staat te zijn, ze vervult niet alle kenmerken die over het algemeen worden geassocieerd met een democratisch systeem. In de meeste westerse systemen wordt de staatsmacht gelegitimeerd door de democratische processen. In de Unie zijn deze traditionele structuren afwezig, ondanks de talloze bevoegdheden die aan Brussel zijn overgedragen. Hierin ligt de kern van het legitimeitsdebat. De EU is geen staat in zijn politieke structuur noch in zijn wijze van bestuur. Daarnaast bezit de Unie tal van karakteristieken waardoor deze zich duidelijk onderscheidt van bestaande supranationale of intergouvernementele organisaties. De EU heeft duidelijk brede en los gedefinieerde legislatieve en regulerende machten met vaak een directe impact, ongemedieerd door de lidstaten.⁷

Algemeen wordt gesteld dat de Europese Unie in de late jaren 1980, begin jaren 1990 een nieuwe fase in ging. Deze viel samen met het bereiken van twee langetermijn-doelen van de West-Europese politieke gemeenschap: de vervollediging van de gemeenschappelijke economische markt en het einde van de verdeling van Europa na de val van het communisme in Oost-Europa. Het politieke debat nam toe op het moment dat de EU veranderde om de nieuwe realiteit van Europa te kunnen incorporeren en zich begon te richten op de meer diverse politieke en beleidsobjectieven.⁸ De periode 1985-1995 betekende dan ook een stroomversnelling voor de politieke ontwikkeling van de Europese Unie, omdat er meer publieke controle van de Europese besluitvorming werd geïntroduceerd, net zoals meer extensieve mobilisering van belangengroepen en een minder geïsoleerde elite-georiënteerde besluitvorming. De beslissing om de Economische en Monetaire Unie te vervolledigen, creëerde de voorwaarden voor een gepolitiseerde participatieve besluitvorming in de EU door het verhogen van de inzet bij politieke conflicten, het verbreden van de omvang van de autoritaire besluitvorming en het openen van nieuwe wegen van groepsinvloed.⁹ Het Verdrag van Maastricht poogde een bestuursvorm van bovenaf op te leggen. Het veranderde de Unie in een complex bestuursstelsel. De hervormingen van Maastricht leidden daardoor tot een

⁶ L. Maurissen, *The democratic deficit in the European Union : current legitimacy problem and the Commission's reaction*, Licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, 2007, 1-2.

⁷ G. de Burca, 'The quest for legitimacy in the European Union', *The Modern Law Review*, 59 (1996), 352-355.

⁸ E. Albaek en R. Holzhaecker (red.), *Democratic Governance and European Integration. Linking Societal and State Processes of Democracy*, Cheltenham, 2007, 4-6.

⁹ L. Hooghe en G. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Lanham, 2001, 126.

groot gebrek aan transparantie en duidelijkheid over de ware beleidstoedracht van de Europese Unie, waarbij het bestuur toebehoorde aan een beperkte elite en niet voldeed aan de democratische normen die werden geassocieerd met een democratische instelling. Hieruit ontwikkelde zich het debat omtrent het verwijt van het democratisch deficit.

Aanvankelijk werd de beperkte besluitvormingscapaciteit beschouwd als het grootste probleem voor de EU. Empirisch onderzoek toonde echter aan dat Europa zich steeds opnieuw boven de verschillende belangen van de lidstaten heeft kunnen stellen en steeds nieuwe beleidsvelden ging verkennen.¹⁰ Hieruit meende men te kunnen besluiten dat de besluitvormingscapaciteit groter is dan aanvankelijk werd gedacht. Het merendeel van de waarnemers was er echter nog steeds van overtuigd dat het politiek systeem van de Unie werd geconfronteerd met ernstige uitvoeringsproblemen met betrekking tot de doeltreffendheid van de besluitvorming en de democratische legitimiteit. De nieuwe beleidsvelden brachten nieuwe bestuursuitdagingen met zich mee. De discrepantie tussen wat van de EU werd verwacht en de graad van legitimiteit van de Europese instellingen leek steeds groter te worden, waardoor er een toenemend scepticisme ontstond om grote regelgevende macht toe te kennen aan de Unie. Tegenover deze achtergrond ontwikkelden zich de zogenaamde nieuwe bestuursvormen, zowel in het hervormingsdebat als in de verschillende beleidsgebieden. De vraag is echter of deze een aanvaardbare oplossing zouden bieden voor de uitdagingen waar de EU mee te kampen had.¹¹ Het politieke debat over de legitimiteit van de Unie werd vooral beïnvloed door het parlementaire model, waarbij de regering en het beleid gebaseerd zijn op en gecontroleerd worden door de wil van de bevolking die wordt uitgedrukt via een parlement dat is samengesteld na algemene en directe verkiezingen. Zo was de beslissing om het Europese Parlement vanaf 1979 samen te stellen via directe verkiezingen bedoeld om het democratisch gehalte van de toenmalige Europese Gemeenschap te verstevigen. De overdracht van bevoegdheden naar het Europese niveau had de positie van de nationale parlementen verzwakt en ter compensatie moesten de bevoegdheden en het democratisch gehalte van het Parlement dus verstevigd worden, wat slechts geleidelijk gebeurde. Deze directe vertegenwoordiging van de Europese burger werd steeds gecombineerd met een indirecte vorm van territoriale vertegenwoordiging, via de Raad van Ministers en de Europese

¹⁰ Zie ook L. le Hardy de Beaulieu (red.), *Du déficit démocratique à l'Europe des citoyens*, Namen, 1994 en M. Tsakatika, 'The European Union and the democratic limits of governance' in C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union. Normative perspectives (vol. 1)*, Manchester, 2007, 30-54.

¹¹ B. Eberlein en D. Kerwer, 'New governance in the European Union: a theoretical perspective' in *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004), 121-123.

Commissie. Op dat vlak kan men de EU vergelijken met een tweekamer-parlementaire democratie zoals Duitsland, waarbij de wetgevende macht bestaat uit twee takken: de ene vertegenwoordigt dan de bevolking en de andere de deelstaten. Vanuit dit perspectief lijkt de kritiek van het democratisch deficit overdreven.¹²

We moeten dus de ware aard van het Europees democratisch deficit op een ander niveau zoeken, waarbij men twee problemen kan aanduiden. Enerzijds kan men zich de vraag stellen of het parlementaire model wel geschikt is voor een supranationale organisatie zoals de EU. Het parlementaire model veronderstelt de idee van een *demos*, een eenheid die men niet meteen terugvindt in het Europese project. Anderzijds is het parlementaire model zelf aan kritiek onderhevig. Dit model is immers verbonden met de idee dat de uitvoerende macht enkel de beslissingen van het parlement op een neutrale en directe manier uitvoert, een beeld dat steeds minder strookt met de werkelijkheid. Daarnaast heeft de EU geen echte regering zoals de natiestaten. Het orgaan dat het dichtst deze instelling benadert, is de Europese Commissie. Diens leden worden echter niet verkozen door de burgers, maar aangeduid door het Europese Parlement. De moderne samenleving is erg complex, veel besluitvorming vindt plaats in beslissingsorganen en –netwerken waar het parlement weinig of geen controle over kan uitoefenen. Dit probleem stelt zich in het algemeen voor elke moderne democratie, maar kent een enorme intensiteit wat betreft de Europese Unie, waar de afstand tussen burger en besluitvormer sowieso al groter is.¹³

Deze transformatie van de natuur van de democratie leidde tot een situatie waar de proliferatie van transnationale beslissingen de capaciteit van burgers reduceerde om directe controle uit te oefenen zoals dat op nationaal niveau gebeurt. De negatieve resultaten van de referenda in Frankrijk en Denemarken aangaande het Verdrag van Maastricht vestigden de aandacht van de Europese Unie op de kwestie van de publieke opinie.¹⁴ Het Verdrag van Maastricht verbreedde de notie van burgerschap door het creëren van nieuwe rechten. Tijdens de Intergouvernementele Conferentie van 1996 werd er gesuggereerd om van Europa een zaak van de burgers te maken. Het Verdrag van Amsterdam dat op 1 januari 1999 in werking trad, was voor de Unie een nieuwe fase in het proces van de creatie van “an ever closer Union

¹² Zie S. Smismans, ‘Democratisch deficit? Deliberatie in de Europese Unie’ in R. Geenens en R. Tinnevelt (red.), *De stem van het volk: democratie als gesprek*, Tielt, 2007, 164-185 en S. Smismans, ‘How political theory could deal with the role of civil society organisations in European governance: reflexive deliberative polyarchy’ in C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union. Normative perspectives (vol. 1)*, Manchester, 2007, 73-88.

¹³ Ibidem.

¹⁴ D. Dinan, *Ever closer Union? An introduction to the European Community*, Basingstoke, 1994, 288-292.

among the peoples of Europe in which decisions are taken as openly and as closely as possible to the citizen". Het Europees burgerschap moest het nationale burgerschap aanvullen. Daarmee kreeg elke persoon die de nationaliteit van een lidstaat had, ook automatisch de Europese identiteit. Dit werd echter door de burgers anders geïnterpreteerd. De notie van burgerschap bevatte twee elementen: identiteit en rechten. Dit zou zich uiten op Europees niveau enerzijds het feit dat burgers zich lid zouden voelen van de Europese gemeenschap en zichzelf zo konden identificeren en anderzijds een kader van rechten dat de burgers behandelde als individuele rechtssubjecten. De rechten die verkregen werden door het Verdrag van Maastricht en later door dat van Amsterdam en Nice bevatten onder andere vrij verkeer binnen de Unie, passief en actief stemrecht voor Europese en lokale verkiezingen, het recht een petitie in te dienen bij het Europese Parlement en het recht de Europese Ombudsman te consulteren. Het principe van non-discriminatie moest beschouwd worden als de hoeksteen van deze bepalingen. Het praktisch effect van dit burgerschap was echter beperkt. De Europese Commissie introduceerde deze notie van burgerschap om de democratische legitimiteit van de Unie te versterken en te reageren op de klachten omtrent het democratisch deficit. Maar het Verdrag van Maastricht was een voorbeeld van besluitvorming door elite met een duidelijk gebrek aan publieke participatie en debat. Dit veroorzaakte bij de burgers tal van negatieve gevoelens, zeker toen de gevolgen ervan economisch sterk voelbaar werden. Het Europees burgerschap werd beschouwd als een bedreiging van de nationale soevereiniteit. Burgerschap werd immers nog steeds gezien als iets verbonden met nationaliteit en de natiestaat. Het creëren van een Europese identiteit veronderstelde dus een scheiding van beide concepten, een stap die blijkbaar te groot was voor de burgers.¹⁵ De betekenis en het symbolisme verbonden aan deze nieuwe identiteit kreeg weinig publieke steun. De creatie van het concept *European citizenship* bleek dus niet voldoende om het gebrek aan democratie te counteren. Ondanks deze verschillende initiatieven vanuit Brussel leek deze kloof alleen maar groter te worden.¹⁶

Men kan reeds langere tijd een zekere vervreemding en apathie waarnemen vanuit het publiek ten aanzien van de politiek op nationaal niveau. De voorbije 25 jaar hebben politieke

¹⁵ Zie ook P.B. Lehning, 'European Citizenship: Towards a European Identity?', *Law and Philosophy*, 20 (2001), 239-282 en J. Shaw, 'The interpretation of European Union citizenship', *The Modern Law Review*, 61 (1998), 293-317.

¹⁶ Zie ook K. Vanhoutte, *The democratic deficit of the European Union*, Licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Letteren, 1999 en L. Maurissen, *The democratic deficit in the European Union: current legitimacy problem and the Commission's reaction*, Licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, 2007.

wetenschappers steeds vaker gewezen op de toename van een crisis inzake het politieke vertrouwen van het westerse publiek. Hedendaagse politieke cultuur lijkt te worden gekarakteriseerd door een combinatie van sterke steun voor democratische idealen enerzijds en een kritische houding anderzijds tegenover de uitvoering ervan. Het gebrek aan vertrouwen van burgers in de bestuursinstellingen kan het resultaat zijn van een uitgebreide periode van gefrustreerde verwachtingen.¹⁷ Een gebrek aan politiek vertrouwen baseert zich niet zozeer op de werkelijke verwezenlijkingen van een regering, als wel op de kloof tussen de verwachtingen van de burgers en de praktijk. Dit genereert het wijdverspreide gevoel dat de regering er niet in slaagt te beantwoorden aan de noden van het publiek en de verwachtingen.¹⁸

Op Europees niveau stelt dit probleem zich nog sterker, omdat de afstand tussen de burgers en de instellingen groter is. Het besluitvormingsproces is erg complex en moeilijk te begrijpen, wat vaak leidt tot afkeuring of desinteresse vanuit een gebrek aan informatie. Een groot deel van het beleid lijkt een “ver van mijn bed”-show. De Unie verkrijgt zijn macht niet onmiddellijk van het volk. De EU is gecreëerd door staten en regeringsleiders. Haar macht komt hieruit voort. Er bestaat dus een enorm verschil tussen de legitimiteit van de lidstaten enerzijds en deze van de Unie. Hierdoor is er een kloof ontstaan tussen de uitoefening van soevereiniteit in Brussel enerzijds en de bevolking anderzijds die beschouwd wordt als dé bron van soevereiniteit in de democratische traditie. Dit wordt nog versterkt omdat, in tegenstelling tot het Europees Parlement, de leden van de Commissie niet worden verkozen door de burgers van de lidstaten. Er is ook geen strikte scheiding van machten zoals in de natiestaten. Door dergelijke conceptuele verschillen hebben beiden een heel uiteenlopende relatie met het volk, van waar de macht zou moeten van uitgaan. Het is vanuit deze context dat de perceptie van een democratisch deficit en een gebrek aan legitimiteit is ontstaan.¹⁹

De creatie van het Europese burgerschap en de Europese identiteit heeft geen substantiële impact gehad op de dagdagelijkse realiteit van de inwoners van de lidstaten. Het burgerschap van de Unie wordt gedefinieerd als de som van de nationaliteiten van de lidstaten met vooral een symbolische waarde, waarvan voornamelijk de politieke dimensie

¹⁷ Zie ook W. Arts en L. Halman, ‘Identity: The case of the European Union’, *Journal of Civil Society*, 2 (2006), 179-198.

¹⁸ B. Denters, O. Gabriel en M. Torcal, ‘Political confidence in representative democracies. Socio-cultural vs. political explanations’ in J.W. Van Deth, J. Ramón Montero en A. Westholm (red.), *Citizenship and Involvement in European democracies. A comparative analysis*, New York, 2007, 66– 87.

¹⁹ K. Mariën, *The democratic deficit and a Constitution for Europe*, Licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Letteren, 2005, 4-6.

onderontwikkeld is. Men kan de Europese Unie beschrijven als een collectief bestuursstelsel, gebaseerd op een overlappende elite die vertrouwt op kennis en expertise. Er is dus een Europese politieke publieke sfeer aanwezig, maar deze verschilt van de nationale vorm omdat enkel de politieke elite kan participeren. Er is echter nood aan een ruime Europese publieke sfeer. De EU heeft nood aan een medialandschap dat een transnationale communicatieve context creëert met een gemeenschappelijke taal voor alle Europeanen. Informatie en participatie vormen de sleutel ingrediënten van een democratie. Deze worden echter gefilterd en doorgegeven via taal. Het gebrek aan een gemeenschappelijke taal maakt het echter moeilijk te participeren in de besluitvorming of toegang tot informatie te hebben. De diversiteit die eigen is aan de Unie lijkt dus net één van zijn grootste obstakels, zowel ten aanzien van de vestiging van een democratische gelegitimeerde EU die sterke banden onderhoudt met zijn burgers, als voor de vorming van een Europees publiek.²⁰

Vanuit dit perspectief zal verdere parlementarisering dus evenmin voldoende zijn om het democratisch deficit op te lossen, zolang er geen Europees “volk” is dat in staat is legitimiteit bij te dragen aan de soevereiniteit waarmee de EU is gesubsidieerd. Er is dus een gebrek aan een soort *lingua franca*. Europa heeft behoefte aan een intellectueel debat, een discussie op Europese schaal. Deze komt er echter niet daar het gebrek aan een Europese ruimte. Democratie kan enkel plaatsvinden bij gratie van een publiek debat waarin er zich openbare meningsvorming kan voltrekken, wat op zijn beurt enkel mogelijk is wanneer er een sfeer van openbaarheid heerst. Dit gebrek aan transparantie van het besluitvormingsproces binnen de EU kent een prominente plaats in verschillende institutionele debatten. Hier werd reeds op de Intergouvernementele Conferentie van 1996 aandacht aan besteed: transparantie, democratie en efficiëntie moesten in de toekomst centraal staan. Er kwam echter weinig vooruitgang op dit vlak, het bleef bij het verkondigen van een aantal vernieuwende ideeën over een grotere mate van transparantie en toegankelijkheid voor de verschillende niveaus van besluitvormingsprocessen die dan de betrokkenheid van de Europese burgers zouden moeten vergroten.²¹

²⁰ A. Follesdal en S. Hix, ‘Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik’, *European Governance Papers*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>, 14/3/2005, 4-5.

²¹ Zie ook B. Knight, H. Chigudu en R. Tandon, *Reviving democracy. Citizens at the Heart of Governance*, Londen, 2002 en OECD, *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, Parijs, 2001.

Transparantie is echter een vaag begrip. Zonder transparantie hebben fenomenen als politieke verantwoordelijkheid, politieke controle en de uitoefening van politieke rechten/plichten geen enkele inhoud of betekenis. Een belangrijk doel van openheid in een democratisch bestuur is het mogelijk maken van effectieve participatie in het beleidsvormingsproces door middel van toegang tot en deelname aan verschillende vormen van overleg. De toegankelijkheid tot informatie en dialoog stelt een individu in staat te participeren aan het overlegproces als actieve deelnemer in plaats van als passieve ontvanger. Daarnaast vergroot het de mogelijkheid om relevante informatie te verzamelen, wat van cruciaal belang is voor de meningsvorming van de burgers. Dit kan een unieke gelegenheid bieden voor debatten van burgers en belangengroepen die de traditionele grenzen van de natiestaat overschrijden.²² De afwezigheid van een Europese publieke sfeer wordt door veel onderzoekers gezien als een systematische beperking, die bijdraagt tot het karakter van de Unie als bestuursvorm.²³ De noodzakelijke voorwaarden voor een transnationaal discours ontbreken, waardoor het democratisch deficit structurele wortels heeft.

Dit democratisch deficit zou geen probleem zijn indien de graad van het publiek vertrouwen en de steun voor het integratieproject hoog genoeg was. Uit de verschillende peilingen van de Eurobarometer blijkt echter dat de kennis en de tevredenheid over de Unie significant achteruit gaat en men in een heel deel van de lidstaten duidelijk van Euroscepticisme kan spreken. De gemiddelde burger blijkt niet te weten waar de Unie mee bezig is. Tien procent van de geïnterviewde mensen in 1998 verklaarde van niets op de hoogte te zijn. Bijna een kwart van de ondervraagden stelde meer te willen weten over hoe de Europese instellingen functioneren.²⁴ Uit de polls van datzelfde jaar verklaarde 44 procent zichzelf enkel en alleen een nationale identiteit toe te kennen. Een kleiner aantal voelde zich in de eerste plaats nationaal staatsburger en in de tweede plaats Europees burger. Uit dergelijke cijfers bleek duidelijk het gebrek aan identificatie van de gemiddelde inwoner van de verschillende lidstaten met de EU.²⁵ De meerderheid verklaarde in de jaren negentig positief te staan tegenover het lidmaatschap van hun land en bijna de helft meende dat hun land voordeel had gedaan door het lidmaatschap. De publieke steun voor de EU leek echter

²² D. M. Curtin, 'De Europese *Civil Society*' in C. Harsen (red.), *Democratisch Europa*, Amsterdam, 1999, 50-53.

²³ J. E. Fossum en H.-J. Trenz, 'When the people come in: Constitution-making and the belated politicisation of the European Union', *European Governance Papers*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>, 7/4/2006, 5-6.

²⁴ Cf. figuur 1 in bijlage.

²⁵ Cf. figuur 2 in bijlage.

voorwaardelijk te zijn. Wanneer de nationale of persoonlijke belangen moesten inboeten zoals bij het Verdrag van Maastricht, daalde ook de steun.²⁶ Dat komt ook duidelijk tot uiting bij Europese verkiezingen. Deze worden nog steeds ervaren als tweederangsverkiezingen. Dit blijkt uit de lage opkomst. Maar evenzeer worden deze gebruikt om een oordeel te vellen over de nationale politiek. Wanneer men de zittende regering wil sanctioneren, zal men tegengesteld stemmen dan wat deze op Europees vlak wil bereiken en vice versa.²⁷

Kortom, de EU kampt met een democratisch deficit, waardoor de klassiek representatieve democratie geen oplossing biedt. Daarom schuiven veel onderzoekers – en ook de EU zelf – *participatory democracy* en meer bepaald *civil society* als oplossing voor dit probleem naar voor. Binnen de democratische theorie bestaat er een debat dat de kwaliteit van democratie afhankelijk zou zijn van de krachtigheid van het verenigingsleven. Sommige onderzoekers stellen dat organisaties het potentieel hebben bij te dragen aan de vorming en versterking van de houdingen, kennis en *skills* waarop democratische praktijken zijn gebaseerd. Steeds vaker wordt in de academische literatuur een verband gelegd tussen het organisatorisch leven en democratie. Organisaties genereren sociaal vertrouwen, voeden democratische houdingen en moedigen politieke participatie aan. Ze spreken in naam van een achterban en dragen zo bij tot de aggregatie en representatie van individuele voorkeuren in het proces van collectieve besluitvorming. Activisten in organisaties zijn dus niet steeds representatief voor de burgers als geheel. Ze hebben de neiging disproportioneel te behoren tot de meer bevoordeelde groepen. De noden en prioriteiten die zij dus uitdrukken kunnen een ongelijke consideratie geven van de noden en oriëntaties van alle burgers. Tegelijkertijd kunnen associaties ongelijkheden reduceren door het leveren van middelen, platformen en trainingsgronden waardoor de meer benadeelden hun meningen kunnen uitdrukken.²⁸

Engagement in politiek is één van de manieren waarop burgers zich verbinden met de samenleving. Er moet een zeker minimumniveau van engagement worden behaald, een gebrek aan politieke betrokkenheid wordt immers gezien als destructief voor democratie. In democratische systemen moeten burgers hun eisen, wensen, verwachtingen en belangen kunnen uitdrukken. Omdat de bestuursvorm van de EU overeenstemt met een liberaal model,

²⁶ Cf. figuur 3 in bijlage.

²⁷ Zie ook K. Reif en H. Schmitt, 'Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results', *European Journal of Political Research*, 8 (1980), 3-44.

²⁸ G. Badescu, K. Neller, 'Explaining associational involvement' in J.W. Van Deth, J. Ramón Montero en A. Westholm (red.), *Citizenship and Involvement in European democracies. A comparative analysis*, New York, 2007, 158-159.

waarin een prominente rol werd toegekend aan de elite en een eerder non-politiek karakter aan de burgers, ijveren vele auteurs voor een *participatory democracy*. De rol van intermediaire actoren is hierin cruciaal. De nadruk ligt op het belang van de participatie van burgers door zich te identificeren met intermediaire associaties. Dit is volgens hen sterke en politieke democratie. Sterke democratie is gebaseerd op de overweging dat burgers op hetzelfde niveau staan als de elite. Daarnaast is het ook gebaseerd op het bestaan van publieke belangen, naast private, die worden gedefinieerd in het proces van deliberatie.²⁹

Voor academici als bijvoorbeeld Stijn Smismans, Jan Aart Scholte of Alex Warleigh³⁰ leidt het toekennen van dergelijke burgerschapsrechten via de opname van intermediaire groepen in de besluitvorming dus tot verdere democratisering. *Civil society* biedt voor hen een betere focus op democratisering dan de staat zelf. Steeds meer groeit de idee dat democratie een proces is, een project dat nog niet is voltooid, niet enkel inzake het verspreiden van de democratisch-liberale waarden tot in alle uithoeken van de wereld, maar ook wat betreft het verdiepen van de democratische kwaliteit van de instellingen en de samenleving. De aandacht van steeds meer theoretici heeft zich gericht op hoe democratie meer substantieel en effectiever kan gemaakt worden. Steeds vaker wordt deze vraag ingevuld door het betrekken van groepen en organisaties bij de politieke besluitvorming. Kandidaten voor dergelijke opname in het politieke systeem zijn bijvoorbeeld halebiverenigingen, etnische en religieuze minderheden, vrouwen, jongeren, milieu-organisaties, ... Het betrekken van dergelijke organisaties in het bestuur staat centraal bij democratisering. Dergelijke betrokkenheid kan op verschillende manieren gerealiseerd worden: als belangengroep kan men lobbyen, men kan participeren via onderhandeling tussen groepsleiders en publieke ambtenaren of men kan zich aansluiten bij een partij of er één vormen. De dynamiek achter democratie toont een zekere wisselwerking tussen opname en uitsluiting, tussen staat en *civil society*. In het verleden werd

²⁹ I. Martín, J. W. van Deth, 'Political involvement' in J.W. Van Deth, J. Ramón Montero en A. Westholm (red.), *Citizenship and Involvement in European democracies. A comparative analysis*, New York, 2007, 303-305.

³⁰ Zie S. Smismans, 'Democratisch deficit? Deliberatie in de Europese Unie' in R. Geenens en R. Tinnevelt (red.), *De stem van het volk: democratie als gesprek*, Tiel, 2007; J.A. Scholte, 'Civil Society and the Legitimation of Global Governance', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 305-326 en A. Warleigh, 'Europeanizing Civil Society: NGO's as agents of Political Socialization', *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001), 619-639.

verdere democratisering vaak bereikt door de oppositie van *civil society* tegen totalitaire of dictatoriale systemen.³¹

Deze wending naar intermediaire actoren stelt men ook vast bij de Europese Unie. Vanaf de tweede helft van de jaren 1990 zien we in de Mededelingen van de Commissie verschillende toenaderingspogingen ten aanzien van belangengroepen en NGO's. Na de terugval in de peilingen van de publieke steun na onder andere het Verdrag van Maastricht en de groei van het Euroscepticisme lijkt men een toenadering naar de burgers te willen realiseren en de zogenaamde ontstane kloof tussen de Europese bevolking en Brussel te willen dichten via *civil society*. In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de manier waarop de EU dit wil verwezenlijken en hoe de rol van het maatschappelijk middenveld wordt gedefinieerd en gereguleerd.

2. CIVIL SOCIETY ALS EEN DEUS EX MACHINA VOOR EUROPA

In de volgende paragrafen zal worden nagegaan in welke context en op welke manier de Europese Unie het concept *civil society* hanteert en welke invulling ze er tracht aan te geven. *Civil society* wordt immers op een specifieke manier gebruikt, afhankelijk van de visie op het Europese project en variabel naargelang de verschillende betrokken actoren en normatieve posities. Het proces van de Europese constructie bleef lange tijd zonder enig probleem een eliteproject. Daarbij was er van meet af aan wel aandacht voor de zogenaamde *civil society*, maar deze beperkte zich voornamelijk tot de economische belangengroepen. Politieke legitimiteit was nog geen bezorgdheid, evenmin als het betrekken van andere groeperingen uit het maatschappelijk middenveld. Door de negatieve referenda in Denemarken en Frankrijk ten aanzien van het Verdrag van Maastricht maakte de Europese elite voor het eerst notie van de desinteresse van de Europese bevolking. In slechts een aantal jaar daalde de steun ten aanzien van verdere integratie gevoelsmatig, Euroscepticisme stak steeds vaker de kop op bij het Europese publiek en nam verschillende vormen aan. Politieke elites en partijen ondernamen verschillende pogingen en begonnen een ware zoektocht naar

³¹ J. S. Dryzek, 'Political inclusion and the dynamics of democratization', *American Political Science Review*, 90 (1996), 475-476.

oplossingen om opnieuw de bevolking achter hun politiek discours te krijgen.³² Men ging op zoek naar tal van “nieuwe” politieke concepten om hier een antwoord op te bieden, zoals *civil society*.³³ Sindsdien kreeg deze een fundamentele, maar ambigue rol toebedeeld. Als een soort *deus ex machina* moest *civil society* de oplossing leveren voor de legitimiteitsproblemen.

De Europese Commissie kende steeds een zekere consultatietraditie om zich te verzekeren van de steun van de betrokken partijen bij zijn wetgevende initiatieven. De hierbij gehanteerde strategieën varieerden echter met verloop van tijd, naargelang de evolutie van de integratiestadia en de veranderende politieke objectieven. Beate Kohler-Koch introduceerde in deze context een “generatieconcept” om de co-existentie van verandering en continuïteit te benadrukken. Bij het overlopen van deze verschillende fasen kan men een belangrijke wending vaststellen: technocratie en hiërarchie, die aanvankelijk de overhand hadden bij de consultatie van maatschappelijke groepen, werden geleidelijk vervangen door het engagement samen te werken op een meer gelijke voet. Toch bleef het gedurende de tweede fase *partnership by invitation*: de instellingen beslisten over welke beleidsvelden, over welke kwesties en met wie de dialoog werd georganiseerd. Daar tegenover stond in een derde fase het engagement de democratische legitimiteit van de EU te bevorderen, wat resulteerde in de richting van een volledig *partnership*. De Commissie legde er zich op toe, open te staan voor een bredere betrokkenheid van *civil society* door de drempel voor participatie te verlagen om zo de burgers een stem te geven. De Commissie voorzag in een indirecte toegang voor individuele burgers en moedigde daarom de opbouw van transnationale allianties aan. Deze wending werd ook duidelijk in de terminologie van de officiële documenten: terwijl men in de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990 nog verwees naar speciale belangengroepen en NGO's, heeft men het nu resoluut over *civil society*.³⁴ Consultatie heeft vooral plaats in de context van brede consultatieve activiteiten met andere EU-instellingen en nationale lichamen, volgens pluralistische principes en dit ter voorbereiding van *White* en *Green Papers*, consultatierapporten en communicaties. Er zijn verschillende consultatiefora, zoals de *ad hoc* - comités, de expertgroepen en de raadgevende lichamen. Daarnaast bestaan er ook

³² C. Ruzza, *EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society*, Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici, Università degli studi di Milano, 23/11/2005, 4-6.

³³ Zie ook K.A. Armstrong, 'Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance', *European Law Journal*, 8 (2002), 102-132 en O. De Schutter, 'Europe in search of its Civil Society', *European Law Journal*, 8 (2002), 198-217.

³⁴ B. Kohler-Koch en B. Finke, 'The institutional shaping of EU-Society relations: a contribution to democracy via participation?', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 209-212.

informele mogelijkheden, zoals tijdens meetings met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.³⁵

In de volgende paragrafen wordt dieper ingaan op de rol en de betekenis die aan *civil society* wordt toebedeeld in de officiële documenten van de Europese Commissie en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Beide Europese instellingen gebruiken het discours van *civil society* en *civil dialogue* als een element van legitimering voor hun eigen activiteiten en institutionele positie. Met de introductie van het concept van *civil society* hebben beiden het politieke debat over de Europese democratie hervormd. Het discours heeft begrippen geïntroduceerd als *participatory democracy*, een aanvulling op de representatieve democratie. Zowel de Commissie als het EESC zijn niet-verkozen lichamen, in tegenstelling tot het Europese Parlement. Met het beroep op *participatory democracy* en *civil society* als vertegenwoordigers van de burgers, worden zij minder afhankelijk van het Parlement als legitimering van hun activiteiten.

De eerste fase kan gedateerd worden vanaf de begindagen van de Europese economische integratie. Deze werd gedomineerd door het streven van de toenmalige EGKS naar een verbintenis met de sociale krachten die belang hadden bij de economische integratie. Om de kwaliteit van de beleidsvoorstellen te verbeteren, ontwikkelde de EU nauwe banden met allerlei handels-, boeren-, werkgevers-/werknemers- en industriële organisaties. Hun input en steun werden gezien als een belangrijke vereiste om de kwaliteit van de gemeenschappelijke marktregulaties te verbeteren en om tot een efficiëntere implementatie van het Gemeenschapsbeleid te komen. De consultatie van algemene belangengroepen kwam op meer onregelmatige en ad hoc basis voor, met voornamelijk bilaterale contacten en in mindere mate multi-laterale comitévergaderingen. Slechts een kleine groep zoals milieu- en consumentenorganisaties, werd aangesproken, omdat men meende dat deze rechtstreeks werden getroffen door en belangrijk waren voor de efficiëntie van een gemeenschappelijk marktbeleid. Tot circa 1992 bleef de EC de voorkeur geven aan deze werkmethode als een voor beide zijden voordelige uitwisselingsrelatie.³⁶

Vanaf het midden van de jaren 1980 kon men de overgang naar een tweede fase vaststellen. De Commissie ging nu vasthoudender de zogenaamde sociale dialoog nastreven en steeds vaker het concept van *partnership* promoten in het Europese beleid. De Delors-

³⁵ C. Ruzza, *EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society*, Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici, Università degli studi di Milano, 23/11/2005, 6-10.

³⁶ B. Kohler-Koch en B. Finke, 'The institutional shaping of EU-Society relations: a contribution to democracy via participation?', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 209-212.

commissie van 1985 lanceerde de idee een dialoog te vestigen met de sociale partners. De introductie van *partnership* op het einde van de jaren 1980, begin jaren 1990 was in eerste instantie voornamelijk gericht op de betrokkenheid van subnationale staatsactoren. De Commissie begon nieuwe actoren te betrekken en nieuwe consultatie-instrumenten te introduceren. Zo ontwikkelde men een meer systematisch financieringsbeleid met de bedoeling de representatie van zwakkere algemene belangen te ondersteunen. Het consultatiebeleid van de Commissie werd dus stilaan omgevormd van rechtstreeks betrokken belangen naar het zich richten tot groepen die meer het algemene belang voorstonden in velden als mensenrechten en vrouwenrechten. Deze transformatie kwam in een stroomversnelling terecht door de mislukte referenda rond het Verdrag van Maastricht in onder andere Denemarken en Frankrijk in 1992.

Als reactie op de kritische houding van de bevolking van de lidstaten begon de Europese Commissie meer aandacht te schenken aan een bredere, algemene aanvaarding van het EU-beleid in de lidstaten. Op de Top van Turijn in 1996 werd de slogan '*Bringing the EU closer to the people*' gepropageerd, wat de te volgen norm binnen de Europese instellingen werd. Een concreet resultaat van deze wending was de introductie van de *social dialogue* in het veld tewerkstelling en sociale zaken in 1996. De Commissie moedigde de vorming van netwerken aan tussen maatschappelijke groepen ter bevordering van de vorming van representatieve partners, een grotere transparantie en de vestiging van *multi-stakeholder forums* zoals het Platform voor Europese Sociale NGO's, wat leidde tot de oprichting van een Europees Sociaal Beleidsforum. Dit tweede stadium werd dus duidelijk gekenmerkt door een verbreding en verdieping van de maatschappelijke betrokkenheid. De bestaande instrumenten werden aangepast aan de nieuwe objectieven en uitgebreid voor nieuwe actoren. Daarnaast werden allerlei pogingen ondernomen om de transparantie en de toegankelijkheid tot documenten te verhogen, wat de algemene voorwaarden voor burgerlijk engagement in de EU-politiek vergrootte.³⁷

Nochtans bleef in deze tweede fase de nadruk gevestigd op de sociale dialoog. Van een echte focus op de burgers zoals we vandaag waarnemen, was zeker nog geen sprake. Dit komt duidelijk naar voor wanneer men er de documenten uit deze periode op naleest, al kan men een geleidelijke kentering waarnemen naar het einde van de jaren negentig toe. Het Verdrag van Amsterdam bijvoorbeeld, waarover op 17 juni 1997 een politiek akkoord werd bereikt en op 2 oktober werd ondertekend, bevatte een aantal verwijzingen naar burgerschap.

³⁷ Ibidem.

Het hoofdstuk over de Unie en de burger telde zeven paragrafen met betrekking tot de verbeteringen die dit Verdrag met zich mee zou brengen inzake de rechten, belangen en het welzijn van de burgers. Het begrip “Europees burgerschap” werd verder ontwikkeld door een aanvulling van de lijst met burgerrechten en door een duidelijker verband te leggen tussen het nationale en het Europese burgerschap. Andere paragrafen verwezen naar de maatregelen inzake werkgelegenheid, sociaal beleid, volksgezondheid, milieubeleid en consumentenverwijzing. Behalve de opmerking dat elke burger het recht heeft om de door de Unie opgestelde documenten te raadplegen, de waarborg dat men in zijn eigen taal zou kunnen corresponderen met de instellingen en de belofte dat de wetgeving van een hogere redactionele kwaliteit zou zijn om het begrip en de toepassing ervan te verbeteren, werd nergens een verwijzing gemaakt naar participatie of *civil society*. Het ging vooral over hoe een uitbreiding van de rechten het burgerschap moest verbeteren, waarbij voornamelijk de nadruk lag op de mogelijkheid om zich als Europees burger vrij te kunnen bewegen binnen de Unie. Begrippen als participatie, *civil society* en *civil dialogue* doken pas later op.³⁸

De Europese Raad van Tampere, gehouden op 15 en 16 oktober 1999, benadrukte dat een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid – de ruimte die de EU moest vormen – gebaseerd moest worden op de beginselen van transparantie en democratische controle. Meer nog, deze diende een open dialoog met het maatschappelijk middenveld te omvatten over de doelstellingen en de principes van die ruimte. De Europese Raad van Nice van december 2000 erkende dat de democratische legitimiteit en de transparantie van de Europese Unie permanent moesten worden verbeterd en verzekerd, teneinde deze dichterbij de burgers van de lidstaten te brengen. De agenda voor het sociale beleid die in Nice werd goedgekeurd, was gebaseerd op een nieuwe vorm van *governance* waarbij de nadruk kwam te liggen op de essentiële rol van de civiele dialoog bij het bevorderen van de samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Daarbij zouden NGO's nauw betrokken worden bij de ontwikkeling van inclusieve beleidsvormen en gelijke kansen voor iedereen. De Verklaring van Laken, volgend op de Europese Raad van 14 en 15 december 2001, stelde dat één van de fundamentele uitdagingen voor de Europese Unie zou zijn hoe de burgers nader tot het Europese project en de Europese instellingen te brengen.³⁹

³⁸ *De opbouw van Europa aan de hand van de Verdragen. Het Verdrag van Amsterdam*, <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

³⁹ Besluit van de Raad van 26 januari 2004 tot instelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van een actief Europees burgerschap, *Official Journal of the European Union*, 2004/100/EG, L 30/6 en L 30/7, 4/2/2004.

De overgang naar de derde fase die van start ging met de publicatie van de *White Paper on European Governance* in 2001, werd ingezet door een aantal ontwikkelingen in het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC). Nog vooraleer de Europese Commissie de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in verband bracht met het legitimiteitsprobleem, werd het verband tussen beide reeds aangehaald door het EESC. Dit Adviesorgaan werd gecreëerd door het Verdrag van Rome, met leden afkomstig uit verschillende socio-economische organisaties die werden onderverdeeld in drie groepen: werknemersorganisaties (Group I), handelsverenigingen (Group II) en verscheidene belangengroeperingen (Group III). Men zou dit adviesorgaan dus kunnen beschouwen als een institutionele uitdrukking van het maatschappelijk middenveld. In de loop der jaren kreeg het Comité echter steeds meer concurrentie in zijn raadgevende functie van andere consultatieve fora en rechtstreekse *lobbying*. De creatie van het Comité van de Regio's door het Verdrag van Maastricht en de versterking van de sociale dialoog in de jaren tachtig en negentig leidden tot marginalisering van het EESC.⁴⁰ Vanaf 1998 kwam er echter een duidelijke kentering op gang. De toenmalige Secretaris-Generaal Patrick Venturini erkende de moeilijke situatie van het Economische en Sociaal Comité, maar anderzijds was hij ook overtuigd van het belang van de inbreng van de socio-economische actoren in de Europese beleidsvorming. In datzelfde jaar werd Beatrice Rangoni Machiavelli, afkomstig uit Group III, verkozen tot voorzitter van het EESC. Leden uit deze derde groep staan over het algemeen meer open ten aanzien van een discours over *civil society*, bredere participatie en burgerschap dan de sociale partners uit de andere twee groepen. Bij de start van haar mandaat stelde zij dan ook meteen dat het EESC een forum van *civil society* moest worden en fundamenteel moest bijdragen tot het vernauwen van de kloof met de burgers en een praktische invulling geven aan het Europese burgerschap. *Civil society* werd het discours waarrond het Comité zou trachten zijn eigen rol te hervormen. Daarbij lag de focus niet op de burger in se, maar op de georganiseerde burger, namelijk de intermediaire organisaties waaruit het maatschappelijk middenveld is opgebouwd.⁴¹

Deze wending kwam tot uiting in de Adviezen van het Comité ten aanzien van de EC, waarin belangrijke elementen werden aangehaald die bepalend zouden zijn voor het discours van de Commissie ten aanzien van *civil society* in de derde fase. Op 28 januari 1998

⁴⁰ S. Smismans, *Civil society in European international discourses*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Turijn, 2002, 11-15.

⁴¹ *Ibidem*.

publiceerde het Comité zijn Advies⁴² over de Mededeling van de Commissie⁴³ inzake de versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa, waarin de Commissie de rol, omvang en kenmerken van deze sector beschreef. In zijn Advies stelde het Comité in de eerste plaats zeer tevreden te zijn met de positieve instelling waarmee de sector werd benaderd. Het Comité greep deze publicatie dan ook aan om een oproep te doen tot concrete maatregelen en voorwaarden inzake participatie. Een vereniging moest aan een aantal fundamentele criteria voldoen, zoals een democratische structuur, doelstellingen die het algemeen belang of het belang van de leden dienen en een ideëel karakter hebben. Het EESC stelde dat burgers binnen deze organisaties hun ideeën moesten kwijt kunnen, werken aan doelen waar zij in geloven en een plaats in de samenleving innemen, alsmede hun stem laten horen en veranderingen beïnvloeden en teweegbrengen. Wanneer burgers zich organiseerden, zouden zij op een effectievere manier hun mening over verschillende maatschappelijke kwesties kenbaar kunnen maken. Een manier om het begrip “Europa van de burgers” concreet in te vullen en de inhoud ervan te verdiepen, was het versterken van de democratische structuren buiten het parlementaire bestek. Het EESC bleek zich bewust te zijn van het steeds groter wordende wantrouwen jegens partijpolitieke en parlementaire werkzaamheden. Het Comité zag het verenigingsleven als mogelijk tegengewicht hiervoor om zo de democratie en de parlementaire werkzaamheden te versterken.⁴⁴

Daarom hechtte het EESC belang aan de onderlinge samenwerking tussen dergelijke organisaties. Het zou de verenigingen en stichtingen ten goede komen om op nationaal niveau onderling samen te werken om zo een gezamenlijke stem te kunnen laten horen op Europees niveau in kwesties die de hele sector aangingen. Naast deze onderlinge samenwerking, zou er ook moeten samengewerkt worden tussen de verenigingen en stichtingen enerzijds en het bedrijfsleven, zijn belangengroeperingen en vakorganisaties anderzijds. Dit zou moeten worden gebaseerd op wederzijds vertrouwen en het uitwisselen van ervaringen op het gebied van milieu, cultuur, sociale bescherming, ... Dergelijke Europese netwerken zouden meer bekendheid moeten geven aan hun bestaan ten opzichte van de Europese instellingen. Daarnaast spoorde het Comité deze netwerken aan zich te vertegenwoordigen in alle lidstaten,

⁴²EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Advies over “De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa”*, CES 118/98, Brussel, 28/1/1998.

⁴³EUROPESE COMMISSIE, *De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa*, COM (97) 241 final, Brussel, 17/9/1997.

⁴⁴EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Advies over “De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa”*, CES 118/98, Brussel, 28/1/1998, 1-4.

meer leden te werven en hun vertegenwoordiging te versterken door een onderling nauwere samenwerking. Het Comité beloofde samen met de Commissie op zoek te gaan naar de passende maatregelen om samenwerking op Europees niveau aan te moedigen, zoals regelingen inzake het Statuut van de Europese Vereniging en fondsenwerving.⁴⁵

Een eerste concrete stap in het nieuwe discours van het EESC werd gezet door de publicatie van de tekst *The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe*⁴⁶, een advies dat op eigen initiatief werd aangenomen tijdens de Zitting van 28 januari 1999 en als uitgangspunt moest dienen voor de *First Convention of Civil Society* die het EESC organiseerde op Europees niveau om de betrokkenheid van *civil society* in de Europese besluitvorming te bespreken. Het onderwerp van deze bijeenkomst was een rechtstreeks vervolg op het Advies dat het Comité in 1992 had uitgewerkt met betrekking tot “Het Europa van de burgers”.⁴⁷ Eén van de uitgangspunten van het Advies uit 1999 was de relevantie en de rol van *civil society* in het debat over de kloof tussen Europa en de burgers nader te bestuderen. Opnieuw werd hierbij door het Comité verwezen naar de verschillende contexten waarin het concept werd gebruikt. *Civil society* leek een soort modewoord geworden dat verschillende ladingen dekt en te pas en te onpas werd gebruikt. Daarom wilde het EESC tot een duidelijkere omschrijving komen: een collectieve term voor elk type van sociale actie, door individuen of groepen, die niet uitgaat van of wordt bepaald door de staat, met objectieven en verantwoordelijkheden die van algemeen belang zijn. Opnieuw werd hierbij melding gemaakt van het belang van de samenwerking van de verschillende organisaties op Europees niveau.⁴⁸

In deze context verwees het EESC naar de verschillende pogingen die werden ondernomen om op Europees niveau structuren voor een democratische discussie op te zetten. De zogenaamde *civil dialogue* was bedoeld als een communicatieplatform van de maatschappelijke organisaties op Gemeenschapsniveau en moest gezien worden als een noodzakelijke aanvulling op de sociale dialoog.⁴⁹ Voor het Comité moest de EC de participatieve structuren uitbreiden, zodat alle burgers, met respect voor hun verschillende

⁴⁵ Ibidem, 5-11.

⁴⁶ EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Opinion on “The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe”*, CES 851/99, Brussel, 22/9/1999.

⁴⁷ Ibidem, 1.

⁴⁸ Ibidem, 2-8 en S. Smismans, *Civil society in European international discourses*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Turijn, 2002, 11-15.

⁴⁹ EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Opinion on “The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe”*, CES 851/99, Brussel, 22/9/1999, 10-11.

identiteiten, konden vertegenwoordigd worden. Zo zou de heterogene natuur van de Europese identiteit weerspiegeld worden, wat zou bijdragen aan de reductie van het democratisch deficit.⁵⁰ Men wees ook op het feit dat de Europese integratie geen afgerond geheel is, maar een proces dat niet kan worden stil gezet. Hervormingen waren nodig om meer vaart te zetten achter deze ontwikkelingen. De toenmalige uitbreiding werd dan ook door het EESC als de ideale gelegenheid beschouwd. Daarbij zou het Comité graag de nodige armslag krijgen “om een nog efficiëntere bijdrage te kunnen leveren om zo in te kunnen spelen op de behoeften van een steeds veranderende participatiemaatschappij”.⁵¹ In deze context kon het Comité dan ook niet langer de beperkte invulling van *civil dialogue* van de EC aanvaarden. Deze moest zich van enkel interactie met NGO’s uitbreiden naar een dialoog tussen de instellingen en alle organisaties van *civil society*.⁵² De herdefiniëring van het Comité werd geïnstitutionaliseerd op de Intergouvernementele Conferentie van 2000.⁵³

Deze heroriëntatie van het Comité leidde tot het oppikken van het concept van *civil society* door de Commissie. In 2000 publiceerde de EC de Mededeling *The Commission and non-governmental organisations: Building a stronger partnership*.⁵⁴ Deze werd voorgesteld door de toenmalige voorzitter Prodi in de context van een verstrekkend proces van administratieve hervorming van de EC. In vijf stappen werd de basis van de samenwerking tussen de Commissie en NGO’s uitgediept, waarbij men erkende wat het EESC in 1999 had voorop gesteld: Het behoren tot een organisatie bood burgers de kans actief te participeren op een andere manier dan of als aanvulling op engagement in politieke partijen of vakbonden. NGO’s werden hierdoor in toenemende mate aanvaard als een betekenisvolle component van *civil society* en als een waardevolle steun voor een democratisch bestuursstelsel. NGO’s droegen bij tot de aanmoediging van *participatory democracy* binnen de EU, ze hadden de capaciteit een stem te geven aan hen die niet voldoende werden gehoord via andere kanalen, brachten expertise met zich mee en droegen bij aan de Europese integratie. Door nationale NGO’s aan te moedigen samen te werken, konden Europese NGO-netwerken een belangrijke bijdrage leveren aan de vorming van een Europese publieke opinie. Het doel van de Europese

⁵⁰ Ibidem, 12-17.

⁵¹ EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Advies over “De Intergouvernementele Conferentie 2000. De rol van het Europees Economisch en Sociaal Comité”*, CES 237/2000, Brussel, 1/3/2000, 1-2.

⁵² S. Smismans, *Civil society in European international discourses*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Turijn, 2002, 11-15.

⁵³ EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Advies over “De Intergouvernementele Conferentie 2000. De rol van het Europees Economisch en Sociaal Comité”*, CES 237/2000, Brussel, 1/3/2000.

⁵⁴ EUROPESE COMMISSIE, COM (2000) 11 final, *The Commission and non-governmental organisations: Building a stronger partnership*, Brussel, 18/1/2000.

Commissie was om een kader te ontwikkelen wat zou moeten leiden tot een reeks aanbevelingen inzake de beste werkwijze bij consultatie, bruikbaar voor alle Commissiedepartementen. Men besloot een lijst op te stellen van comités en werkgroepen die betrokken zijn bij formele en gestructureerde consultatieprocedures.⁵⁵ De Commissie bleef echter een officiële consultatieve status weigeren. Men wilde tot een zo open mogelijke dialoog komen, maar zonder een accreditatiesysteem op te leggen.⁵⁶

In 2000 stelde de Europese Commissie ook haar strategische doelstellingen voor met betrekking tot het komende lustrum.⁵⁷ Het beleid dat werd vooropgesteld, was gericht op het signaleren van de voornaamste uitdagingen voor de nabije toekomst. Eén van deze doelstellingen was het streven naar een steeds hechter verbond van volkeren, gegrondvest op gemeenschappelijke waarden en objectieven. De Commissie ging er van uit dat Europa behoefte had aan krachtige instellingen, gebaseerd op nieuwe vormen van democratisch bestuur. De EC trachtte daarom een nieuw soort synergie te bereiken tussen alle democratische lichamen van de EU om zo te komen tot een verbeterd bestuur. De Commissie wilde daarom een evenwicht tot stand brengen tussen haar eigen activiteiten, deze van de andere instellingen, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld. In de desbetreffende periode wilde de EC vier strategische doelen nastreven: de bevordering van nieuwe vormen van Europees bestuur, de stabilisering van Europa met een krachtiger stem in de wereld, een nieuwe sociaal-economische agenda en een betere kwaliteit van het bestaan voor de Europese burger. Daarbij zou de Commissie zichzelf ertoe verbinden zelf zorg te dragen voor openheid van bestuur en verantwoordingsplicht. In deze optiek speelde *civil society* een cruciale rol. Er was in Europa een algemene roep om democratisering van de besluitvormingsprocessen, om transparant openbaar bestuur en om participatie vanuit de samenleving. Deze moest via het maatschappelijk middenveld verlopen. Naast de gevestigde actoren van de burgerdialoog, zoals de sociale en economische partners, dienden ook de andere maatschappelijke organisaties een stem te krijgen. Om een doeltreffende inschakeling van *civil society* te verzekeren, zou de Commissie moeten afwijken van de traditionele top-down benadering. De dialoog moest een bottom-up structuur krijgen, waardoor de methoden en instrumenten

⁵⁵ S. Smismans, *Civil society in European international discourses*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Turijn, 2002, 6-10.

⁵⁶ EUROPESE COMMISSIE, COM (2001) 428 final, *European Governance. A White Paper*, Brussel, 25/07/2001.

⁵⁷ EUROPESE COMMISSIE, COM (2000) 154 def, *Strategische doelstellingen 2000 – 2005. De vorm van het nieuwe Europa*, Brussel, 21/3/2000.

moesten worden vernieuwd.⁵⁸ De *White Paper on European Governance* zorgde voor de institutionalisering van deze nieuwe aanpak. Dit Witboek betekende dan ook voor heel wat onderzoekers de start van de derde fase van maatschappelijke input.⁵⁹

Het legitimitieitsprobleem van de EC had duidelijk zijn invloed bij de samenstelling van deze *White Paper*. Men richtte zich nu op het betrekken van *civil society* om de Unie dichter bij de burgers te brengen. De aandacht die vanaf het begin van de 21^{ste} eeuw aan het maatschappelijk middenveld werd geschonken, was veel breder en ging veel dieper dan het discours over NGO's uit de jaren 1990. *Civil society* werd de verzamelnaam voor NGO's, vakbonden, werkgevers- en werknemersorganisaties, professionele associaties, liefdadigheidsinstellingen, ... Maar de definitie die in de *White Paper* werd aangeleverd voor het maatschappelijk middenveld was erg ruim, flexibel en bijgevolg erg ambigu. Dit was te wijten aan de spanning tussen enerzijds de neiging van de EC om *civil society* zo ruim mogelijk te definiëren zodat alle soorten participatieve en consultatieve fora konden worden beschouwd als bronnen van legitimiteit en anderzijds de voorstellen om de contacten met *civil society* te institutionaliseren. De Commissie herhaalde de intentie een soort overzicht te realiseren van de bestaande consultatieve structuren en een databank aan te leggen van geregistreerde dialoogpartners (CONECCS). Daarnaast wilde men komen tot een soort gedragscode met minimumnormen inzake consultatie. De Commissie benadrukte steeds sterker de idee dat *civil society* representatief moest worden betrokken in de beleidsvorming, hoewel men tegelijkertijd bleef wijzen op het feit dat er geen bindende consultatieregels aan de beleidsvormers mochten worden opgelegd. Het bleef echter onduidelijk na de *White Paper* of de contacten met het maatschappelijk middenveld, de zogenaamde *civil dialogue*, alle vormen van interactie tussen de Europese instellingen en de intermediaire actoren zou inhouden. De Commissie leek immers de neiging te hebben te pas en te onpas te verwijzen naar *civil society* als een legitimerend discours voor alle bestaande interacties, ook deze met privé lobby-actoren. Nochtans werden deze niet expliciet vermeld in de gehanteerde definitie en de voorgestelde criteria voor de institutionalisering van de relaties leken de betrokkenheid van dergelijke actoren niet toe te staan.⁶⁰

⁵⁸ EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Advies over de "Mededeling van de Commissie inzake de Strategische doelstellingen 2000-2005. De vorm van het nieuwe Europa"*, CES 1198/2000, Brussel, 19/10/2000, 2-10.

⁵⁹ Cf. supra.

⁶⁰ S. Smismans, *Civil society in European international discourses*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Turiijn, 2002, 6-10.

De *White Paper* kan men zien als een poging om de democratie in de Europese Unie te verdiepen, waarbij impliciet werd verwezen naar het democratisch deficit. Dit deficit wortelt volgens de Unie in een gebrek aan evenwicht in de verhoudingen tussen wetgevende en uitvoerende macht en in de moeilijkheden om de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de besluitvorming gestalte te geven. Men verwijst in de context van deze problematiek in het Witboek naar de betekenis van democratie, dat betrekking heeft op een groep mensen die zichzelf als collectief ziet (*demos*). Ook de Unie erkent dat men dit voor wat Europa betreft in vraag kan stellen, omdat men het bij de Europese Gemeenschap steeds heeft over een optelsom van verschillende nationale identiteiten die in hun totaliteit op gemeenschappelijke waarden zijn gebaseerd. Dit is vooral een psychologisch probleem dat de EU wil oplossen door meer inspraakmogelijkheden te voorzien. “Nabijheid tot de burger” dient een essentieel kenmerk te worden van het optreden van de Gemeenschap en men voorziet daarbij een belangrijke rol voor het maatschappelijk middenveld, zodat dit Europeagevoel zich vanuit de burgers kan ontwikkelen.⁶¹

Belangrijk voor het nieuwe discours van de EC ten aanzien van *civil society*, is de lancering in dit Witboek van de vijf beginselen van *good governance*. *Governance* wordt algemeen omschreven in de politieke wetenschappen als het vermogen van samenlevingen om vertegenwoordigingsstelsels, instellingen, processen en maatschappelijke groeperingen te creëren ten einde zichzelf op vrijwillige basis te besturen. Het vermogen zich bewust te worden, te organiseren en zich aan nieuwe situaties aan te passen, wordt daarbij als kenmerkend beschouwd voor samenlevingen.⁶² Daarbij staan een aantal begrippen centraal. Eerst en vooral legitimatie, het handelen in kader van een opdracht. In een representatiedemocratie wordt deze door verkiezingen geboden. Indien deze, zoals in het geval van de Commissie niet aanwezig zijn, moet een andere bron van legitimatie gezocht worden. In tweede instantie, en daarmee samenhangend, mist het Europese democratiemodel talrijke kenmerken van de participatiedemocratie. Europese *governance* zal er dus in de eerste plaats voor moeten zorgen dat de belangen van de burgers effectief worden behartigd door middel van concrete rechten op inspraak van hun gemachtigden. Participatie betekent de mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen binnen een menings- en besluitvormingsproces dat overeenkomstig democratische beginselen verloopt. Voldoende

⁶¹ EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Ontwerpadvies over “De georganiseerde civiele samenleving en Europese Governance. Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance”*, CES 535/2001, Brussel, 3/5/2001, 1-5.

⁶² P. Calame en A. Talmant, *L'état au coeur, le Meccano de la gouvernance*, Parijs, 1997, 19.

representativiteit van de vertegenwoordigers van de georganiseerde civiele samenleving vormt dus de hoofdreden - en een derde kenmerk - en tot slot de legitimering van de participatierechten. Deze representativiteit dient zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve component te bevatten. De EU eist dus diezelfde representativiteit op haar beurt van de *civil society*-organisaties zelf: er dienen aan een aantal representativiteitscriteria te worden voldaan om op Europees niveau als een tot participatie gemachtigde organisatie te worden erkend, zoals duurzaam op EG-niveau georganiseerd zijn, direct over de deskundigheid van haar leden kunnen beschikken, algemene belangen vertegenwoordigen, uit organisaties bestaan die in respectieve lidstaten als representatief voor door hen behartigde belangen worden aangemerkt, organisaties die in het overgrote deel van de lidstaten vertegenwoordigd zijn, onafhankelijk van en niet gebonden aan instructies van derden,... Deze kenmerken werden in de *White Paper* verder uitgewerkt tot de vijf beginselen van *good governance*: openheid en transparantie, participatie, verantwoordingsplicht en aansprakelijkheid, effectiviteit en coherentie.⁶³

Men kan duidelijk stellen dat de rol van de georganiseerde *civil society* gegroeid is en verbonden werd aan een veel breder proces van democratisering binnen de Europese Unie. De *White Paper* legde door de proclamatie van de beginselen van *good governance* de basis voor *participatory democracy*. De dialoog werd zo in bredere en ietwat andere termen omschreven. Door deze toenemende nadruk op de participatiedemocratie kon men ook een belangrijke herdefiniëring van de consultatie van *civil society* opmerken. De nadruk werd steeds meer verschoven naar de burgers. Door de herneming van het proximateitsprincipe werd er niet enkel een sterkere rol voor de Europese *civil society*-netwerken verkregen, maar ook een sterkere positie voor het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau. Het kader waarin de organisaties van de civiele samenleving opereren in Brussel werd er één van actoren met verschillende waarden, middelen en belangen.⁶⁴

Om *participatory democracy* te realiseren moesten de werkmethode van de Europese instellingen transparanter worden gemaakt en de communicatie hierover verbeterd. Voor correcte informatie, openheid en goede communicatie over Europees beleid achtte de Unie echter niet alleen zijn eigen instellingen verantwoordelijk. Ook het maatschappelijk middenveld in de lidstaten had hierbij een rol te spelen. Daarom werd in het Witboek ook de

⁶³ EUROPESE COMISSIE, COM (2001) 428 final, *European Governance. A White Paper*, Brussel, 25/07/2001, 10-11.

⁶⁴ C. Ruzza, *EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society*, Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici, Università degli studi di Milano, 23/11/2005, 6-12.

vraag gesteld naar de lidstaten om de uitwisseling van informatie tussen Europese, nationale, regionale en lokale autoriteiten en de organisaties van de civiele samenleving te bevorderen. Ter ondersteuning van een interactieve dialoog met *civil society* en haar organisaties was vereist dat zoveel mogelijk werd gebruik gemaakt van de moderne informatiemedia en – technologieën. Mensen moesten in het kader van gestructureerde consultatieprocedures invloed uitoefenen via de organisaties van het maatschappelijk middenveld. Zo konden de burgers bij alle stadia van de beleidsvorming worden betrokken. De *civil society* diende dus meer invloed te krijgen op de Europese besluitvorming, maar de verantwoordelijkheid voor de wetgeving moest als uitvloeisel van de representatiedemocratie bij de officiële instellingen blijven berusten. Het zijn de wet- en regelgevende autoriteiten die de verantwoordelijkheid kregen om de algemene en specifieke belangen van de diverse organisaties met elkaar te verenigen en ervoor te zorgen dat het evenwicht bleef bewaard. De *civil dialogue* kreeg dus een voorname plaats als aanvulling op de sociale dialoog. De uitbouw van deze dialoog werd door de Unie als wezenlijk voor de toepassing voor de *governance*-beginselen beschouwd en vormde dus ook de basis voor de *participatory democracy*.⁶⁵

De Commissie publiceerde in navolging van de *White Paper* en na consultatie van de betrokken partijen een Mededeling waarin de algemene beginselen en minimumnormen voor consultatie werden uitgewerkt.⁶⁶ Dit was voor de Commissie een belangrijke stap voorwaarts in de verbetering van haar raadplegingsmechanismen. Zij kon bij de herziening van de algemene beginselen niet met alle verzoeken en feedback rekening houden. Maar de Commissie was wel van mening dat de beslissingen die in dit document werden genomen voor het juiste evenwicht zouden zorgen tussen de verwachtingen van de betrokken partijen en de noodzaak om een raadplegingskader tot stand te brengen, dat in de huidige omstandigheden en uit administratief oogpunt realistisch en haalbaar was. Het doel van de beginselen was om het kader te bepalen waarin de consultatie zou plaatsvinden en vormden de basis voor toekomstige ontwikkelingen van het beleid terzake. Daarbij werd vertrokken van de beginselen van *good governance*. Het was dan ook belangrijk dat alle betrokken partijen deze beginselen ten allen tijde naleven en respecteren.⁶⁷

⁶⁵ EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Opinion on “European Governance. A White Paper”*, CES 357/2002, Brussel, 20/3/2002, 1-8.

⁶⁶ EUROPESE COMMISSIE, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final, Brussel, 11/12/2002.

⁶⁷ *Ibidem*, 15-17.

Het eerste principe begint met een citaat uit de *White Paper*: “De kwaliteit van het EU-beleid wordt bepaald door een brede participatie in elke fase van de besluitvorming”. De Commissie wil dus kiezen voor een aanpak waarbij een maximale deelname van de partijen wordt gegarandeerd. Dit impliceert een zo ruim mogelijke raadpleging over de belangrijkste beleidsinitiatieven. Wat betreft openheid en verantwoordingsplicht, is de Commissie van oordeel dat het administratieve beheer en de beleidsvorming voldoende zichtbaar moeten zijn voor de buitenwereld om begrepen te kunnen worden en de nodige credibiliteit te hebben. Dit geldt met name voor de consultatie van belangengroepen. Het gevoerde overleg moet ook transparant zijn, zowel ten aanzien van de rechtstreeks betrokken partijen als voor het grote publiek. Maar de betrokken partijen zelf moeten eveneens handelen in een transparante context, zodat het publiek weet wie deelneemt en op welke manier er te werk wordt gegaan. Openheid en verantwoordingsplicht zijn derhalve essentieel voor organisaties die proberen bij te dragen tot de totstandbrenging van het Europese beleid. Daarom moet duidelijk zijn welke belangen zij verdedigen en in welke mate zij die vertegenwoordigen. De betrokken partijen die wensen te reageren op een beleidsvoorstel van de Commissie, moeten dus bereid zijn aan deze eisen van de Unie te voldoen en die informatie te verstrekken. Dergelijke organisaties kunnen zich registreren in de CONECCS-databank (wanneer zij in aanmerking komen en dit zelf ook wensen). Het zijn ook enkel de daar geregistreerde organisaties die door de Commissie bij consultatie zullen worden betrokken. Onder doeltreffendheid begrijpt de Commissie dat een raadpleging zo vroeg mogelijk moet worden gehouden, dus bij de ontwikkeling van een beleid, in een fase waarin de betrokken partijen nog steeds van invloed kunnen zijn op de formulering van de belangrijkste doelstellingen, de toe te passen methoden, de prestatie-indicatoren en, zo nodig, de eerste grote lijnen van dat beleid. Tot slot samenvatting, waarbij de Commissie er zal op toezien dat tijdens het door haar diensten geraadpleegde overleg, de nodige samenhang en doorzichtigheid wordt gegarandeerd. Zij zal er onder andere voor zorgen dat het consultatieproces mechanismen inzake feedback, evaluatie en analyse bevat. Dit zal worden gegarandeerd door een passende coördinatie en verslaggeving in het kader van de activiteiten van de Commissie op het gebied van een betere regelgeving. De Commissie raadt de belangengroepen aan eigen follow-upmechanismen te organiseren.⁶⁸

De minimumnormen zijn veel concreter van aard. Zo vraagt de Commissie dat iedere communicatie in het kader van de raadpleging duidelijk en kort is en alle nodige informatie

⁶⁸ Ibidem, 17-23.

bevat om de standpuntbepaling van de partijen te vergemakkelijken. De Commissie dient erop toe te zien dat de betrokken partijen de gelegenheid krijgen hun mening te uiten en dat de nodige informatie wordt verstrekt met het oog op de bewustmaking van het grote publiek. De EC moet ook de communicatiekanalen aanpassen aan de behoeften van alle doelgroepen. Zonder daarom andere communicatie-instrumenten uit te sluiten, moeten alle openbare raadplegingen steeds op het internet worden gepubliceerd en aangekondigd worden. De Commissie dient het publiek en de betrokken partijen ook steeds voldoende tijd te bieden voor programmering en voor het toesturen van antwoorden op verzoeken en schriftelijke bijdragen. Ten slotte moet aan de deelnemers een ontvangstbevestiging worden toegezonden. De resultaten van de openbare raadpleging moeten worden verspreid.⁶⁹

In 2004 publiceerde de Commissie in aanvulling hierop richtlijnen voor de *non-state actoren*.⁷⁰ Deze werden gepubliceerd als aanmoediging voor de Commissie en de lidstaten om een principekader aan te nemen met betrekking tot de consultatie van *civil society*. Het spoorde hen aan akkoord te gaan met een gemeenschappelijke benadering om de gepaste begeleidingssystemen te ontwikkelen die de kwaliteit van het participatieproces konden beoordelen, rekening houdend met de typologie van de belangengroepen. Zij werden immers geleidelijk aan de sleutelpartners voor onder andere het ontwikkelingsbeleid van de Commissie. De EC wilde dan ook met deze paper de participatieve benaderingen promoten. Opnieuw lag daarbij de nadruk, naast het wederzijds respecteren van de voorschriften, op het belang van transparantie en de wederzijdse uitwisseling van informatie. Door al deze maatregelen werd duidelijk dat lobbyen een steeds grotere rol ging spelen binnen de Unie. Lobbyen werd beschouwd als een legitiem onderdeel van een democratisch systeem. Als onderdeel van de inspanningen om het vertrouwen van de burger te vergroten, opende de Commissie een vrijwillig register om de belangenvertegenwoordiging – wie de lobbyisten zijn en wat ze doen – doorzichtiger te maken. Maar men ging er van uit dat wie zich via dit register registreerde, bereid was de beginselen van openheid en transparantie na te leven. De leden van de Commissie waren op hun beurt ook aan strikte regels gebonden die hun onpartijdigheid moesten waarborgen.⁷¹ Deze werden vastgelegd in de Verdragen en in het Ambtenarenstatuut.⁷²

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ EUROPESE COMMISSIE, *Guidelines on principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations*, Brussel, 11/2004.

⁷¹ Ibidem, 3-5.

⁷² EUROPESE COMMISSIE, *Code of conduct for Commissioners*, SEC (2004) 1487/2.

Gevolg gevend aan al deze bepalingen werd in de Europese grondwet het principe van de *participatory democracy* opgenomen. Daardoor werd bepaald dat de instellingen op gepaste wijze de burgers en representatieve organisaties de kans zouden geven hun mening kenbaar te maken en publiekelijk uit te wisselen inzake alle gebieden waarin de Unie actief is. Om dit te garanderen zouden de instellingen een open, transparante en regelmatige dialoog behouden met de representatieve verenigingen en *civil society*. De Commissie zou via overleg de betrokken partijen consulteren om zo te verzekeren dat de acties van de Unie transparant en coherent zijn. Ten slotte werd vastgelegd dat niet minder dan één miljoen burgers die landgenoten zijn van een gewichtig aantal lidstaten het initiatief konden nemen om de Commissie uit te nodigen een gepast voorstel aan te nemen inzake kwesties waarbij de burgers meenden dat een wettelijke act van de Unie werd vereist. Europese wetteksten zouden de voorzieningen voor de procedures en vereiste voorwaarden bepalen voor dergelijk burgerinitiatief.⁷³

In de bezinningsperiode na het afwijzen van de grondwet lanceerde de Europese Commissie een aantal initiatieven om de kloof met de burger te verkleinen door de creatie van een publieke sfeer met ruimte voor publiek debat, waardoor de ontwikkeling van de consultatienormen in een stroomversnelling kwam.⁷⁴ Het *Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*⁷⁵ en de *White Paper on a European Communication Policy*⁷⁶ waren daartoe belangrijke stappen. Daarmee wilde de Commissie afstappen van de “*institution-centred one-way communication*” en een “fundamenteel nieuwe benadering voorstellen van versterkte dialoog gebaseerd op *citizen-centred communication*”. Dit moest gepaard gaan met een zekere decentralisering, waarbij communicatie een Europees beleid op zich moest worden ten dienste van de burgers. Dialoog tussen de burgers en de beleidsmakers enerzijds en levendige discussies tussen de burgers onderling, waren daarbij het te bereiken doel. Daartoe was de creatie van een Europese publieke sfeer noodzakelijk. Voor de Europese Commissie was dit enkel haalbaar wanneer de nationale publieke autoriteiten, de instellingen van de EU en *civil society* samenwerkten. Deze bepaalden samen vijf gebieden met mogelijke actiepunten om deze doelstellingen te realiseren, een soort agenda op lange termijn. Bij het overlopen van

⁷³ Treaty establishing a Constitution for Europe’, *Official Journal of the European Union*, Artikel I -47, C 310/34 en C 310/35, 16/12/2004.

⁷⁴ Cf. supra, hoofdstuk III.

⁷⁵ EUROPESE COMMISSIE, *Plan – D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM (2005) 494 final, Brussel, 13/10/2005.

⁷⁶ EUROPESE COMMISSIE, *White Paper on a European Communication Policy*, COM (2006) 35 final, Brussel, 1/2/2006.

deze lijst kon men vaststellen dat ook weer dezelfde elementen terugkwamen. De vijf gebieden zijn als volgt te omschrijven: het definiëren van gemeenschappelijke beginselen, het machtigen van burgers, werken met media en de nieuwste technologieën, het begrijpen van de Europese publieke opinie en de nood aan samenwerking. Ook bij de bijhorende actiepunten doken opnieuw dezelfde elementen op: het recht op informatie, het belang van transparantie, streven naar participatie, burgers verbinden met elkaar en met de publieke instellingen en de belangrijke taak die *civil society* hierbij krijgt toegewezen.⁷⁷

Een hoogtepunt in deze nieuwe beleidswending was de lancering van de *Green Paper on the European Transparency Initiative*, die de basis voor de *participatory democracy* in de Unie verder verstevigde.⁷⁸ Op 18 mei 2005 hield het College een eerste oriëntatiedebat over een mogelijk Europees transparantie-initiatief, waarbij aandacht zou worden geschonken aan de publicatie van de begunstigen van gemeenschapsfinanciering, afschrikking van fraude door het opstellen van een zwarte lijst met fraudeurs, het onderhouden van goede relaties met lobbyisten door registratie en het respecteren van een gedragscode, professionele ethiek en een register van de correspondentie van de Commissie.⁷⁹ Deze voorstellen werden verder uitgewerkt in het kader van de Strategische Doelstellingen 2005-2009 en de lancering van het Partnerschap voor Europese vernieuwing. De klemtoon lag in dat verband op “overleg en participatie als wezenlijke bestanddelen van partnerschap” en het belang van “een hoge mate van openheid en transparantie die moest waarborgen dat de Unie openstaat voor publieke controle en verantwoording aflegt voor haar activiteiten”. Tegen deze achtergrond lanceerde de Commissie in november 2005 het *European Transparency Initiative*. Dit initiatief betekende voor de EC het startschot voor een volledige doorlichting van de benadering van transparantie, met als doel de voor verbetering vatbare punten te identificeren en een debat hier rond op gang te brengen. Het initiatief bestreek dan ook een brede waaier aan aangelegenheden. Het beleid van de Commissie werd in toenemende mate bloot gesteld aan participatie door maatschappelijke organisaties, geleid door het principe van openheid. Onder invloed van het beginsel dat “een grotere betrokkenheid ook tot meer verantwoordelijkheid leidt”, wilde de Commissie haar relaties met de belangengroepen voor de buitenwereld zo doorzichtig mogelijk maken.⁸⁰

⁷⁷ Ibidem, 5-13.

⁷⁸ EUROPESE COMMISSIE, COM (2006) 194 final, *European Transparency Initiative*, Brussel, 3/5/2006.

⁷⁹ EUROPESE COMMISSIE, *Report of the inter-departmental working Group on a possible European Transparency Initiative*, SEC (2005) 1300 final, Brussel, 2005, 1-2.

⁸⁰ EUROPESE COMMISSIE, COM (2006) 194 final, *European Transparency Initiative*, Brussel, 3/5/2006, 1-4.

Lobbyen speelt binnen het concept van *participatory democracy* dan ook een belangrijke rol. In deze *Green Paper* rekt men onder lobbyen alle activiteiten die erop gericht zijn de beleidsbepaling en de besluitvorming van de Europese instellingen te beïnvloeden. Lobbyisten worden dienovereenkomstig beschreven als personen die dergelijke activiteiten verrichten ten behoeve van organisaties van verschillende aard. Lobbyen wordt beschouwd als een legitiem onderdeel van het democratisch systeem, ongeacht of het wordt bedreven door ondernemingen, individuen of maatschappelijke belangengroepen, al worden hier steeds vaker vragen bij gesteld door politieke wetenschappers.⁸¹ Lobbyisten kunnen door hun activiteiten belangrijke vraagstukken onder de aandacht van de Europese instellingen brengen. Tegelijk moet men echter trachten te vermijden dat door middel van ongepaste vormen van lobbyen verkeerde invloed wordt uitgeoefend. Als lobbies een bijdrage willen leveren aan de totstandkoming van het Europese beleid, zullen zij aan het publiek moeten duidelijk maken welke input zij aan de instellingen verschaffen, wie zij vertegenwoordigen, wat hun doelstellingen zijn en hoe zij worden gefinancierd. De Commissie stelt wel voorop dat het recht om intern, dus zonder inmenging van externe belangen, te beraadslagen inherent is aan de plicht van de Europese instellingen om het algemeen belang van de Gemeenschap te dienen en te beschermen. Maar door de media, vanuit academische kringen en door een aantal belangengroepen wordt bezorgdheid geuit omtrent de lobbypraktijken die de rechtmatige vertegenwoordiging van belangen overstijgen. Daarbij gaat het niet enkel om manifest illegale methoden zoals fraude of omkoping, maar ook om ongepaste vormen van lobbyen waarbij sprake is van misbruik van het beleid of van misleiding. Een aantal voorbeelden die de Commissie hierbij vermeldt, zijn het massaal inzetten van de moderne communicatietechnologie bij campagnes (e-mail etc.) zonder dat de Europese instellingen kunnen controleren in hoeverre dergelijke campagnes een echte weerspiegeling zijn van wat de Europese burger denkt. Er worden ook vraagtekens geplaatst bij de representativiteit van belangengroepen zelf en zijn er ongelijke lobbykansen omdat de organisaties gerelateerd aan het bedrijfsleven, veel meer middelen kunnen investeren dan bijvoorbeeld een kleine NGO. Het Groenboek van de Commissie heeft deze problemen erkend en deed een aantal voorstellen inzake maatregelen hiertegen, zowel wat betreft verhoogde externe controle als interne integriteitregels.⁸² In de follow-up werden de reacties gepubliceerd van de consultatie

⁸¹ Cf. infra.

⁸² EUROPESE COMMISSIE, COM (2006) 194 final, *European Transparency Initiative*, Brussel, 3/5/2006, 5-11.

over het Transparantie-Initiatief.⁸³ Daaruit blijkt dat de Unie rekening houdt met de negatieve aspecten die gepaard gaan met het consulteren van belangengroepen. Op deze negatieve effecten wordt later verder op ingegaan.

De reflectieperiode na de mislukte referenda in Nederland en Frankrijk in 2005 brachten niet enkel deze stroomversnelling inzake de regulatie van consultatie van *civil society* met zich mee. In zekere zin leidde deze ook tot een heroriëntering van de rol van *civil society*. Tien jaar eerder had de sterke terugval van Euroforie na het Verdrag van Maastricht de wending naar het maatschappelijk middenveld met zich mee gebracht. Het nauwer betrekken van de civiele samenleving moest een oplossing bieden voor het democratisch deficit en gebrek aan vertrouwen door een hogere participatiegraad van dergelijke organisaties. Het afwijzen van de Europese grondwet maakte duidelijk dat het vertrouwen nog niet hersteld was, integendeel. Uit de resultaten van de Nederlandse en Franse referenda bleek dat in beide gevallen een belangrijk deel “nee” had gestemd omwille van nationale redenen: zowel uit protest tegen de zittende regering in eigen land, als uit angst voor het verlies van nationale soevereiniteit of dat verdere integratie nefaste gevolgen zou hebben voor de nationale belangen. In tweede instantie wilde men ook reageren tegen het gebrek aan informatie over de grondwet en Europa in het algemeen.

Tijdens de reflectieperiode lanceerde men een nieuw programma en nieuwe initiatieven: een Europa voor de burger en het streven naar actief burgerschap. Opnieuw werd er in deze context een belangrijke rol weggelegd voor *civil society*. In 2004 werd het programma *Active European Citizenship* gelanceerd dat gevolg moest geven aan de beslissing van de Europese Raad op 26 januari 2004 om een actieprogramma op poten te zetten voor de Gemeenschap om een actief Europees burgerschap met burgerlijke participatie te promoten.⁸⁴ Aan de basis van dit programma lag de beweegreden dat de Unie wenste burgers een actieve rol te zien spelen in de implementatie van het Gemeenschapsbeleid. In lijn met het subsidiariteitsprincipe was het Europese burgerschap een aanvulling, geen vervanging, van het nationale. Daarbij werd opnieuw de nadruk gelegd op een open dialoog met *civil society*. De verklaring ten gevolge van de Europese Raad van Nice erkende de noodzaak de democratische legitimiteit en transparantie van de Europese instellingen te verbeteren om hen

⁸³ EUROPESE COMMISSIE, COM (2007) 127 final, *Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative'*, Brussel, 21/3/2007.

⁸⁴ 2004/100/EC.

dichter bij de burgers te brengen.⁸⁵ De acties om het Europese burgerschap te promoten, waren gericht op verschillende velden: jeugd, media, cultuur en burgerlijke participatie. Het programma ter bevordering van de burgerlijke participatie werd gelanceerd in 2004 en liep tot en met 2006. De belangrijkste objectieven van dit programma waren erop gericht om de waarden en objectieven van de EU te promoten, de burgers dichter bij de Unie te brengen en hen aan te moedigen zich frequenter te engageren met de instellingen. Het programma was bedoeld voor al diegenen die betrokken waren in de *civil society* met het doel burgers dichter in reflectie en discussie te betrekken inzake de constructie van de Europese Unie en om de banden en uitwisselingen tussen burgers van de deelnemende landen te intensifiëren.⁸⁶

Ook de eerder aangehaalde *White Paper on a European Communication policy*⁸⁷ en *Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*⁸⁸ maakten onderdeel uit van dit nieuwe burgerprogramma. Deze moesten de burgers betrekken in een brede discussie over de Europese Unie: waar dient ze voor, waar gaat ze naartoe en waar zou ze mee bezig moeten zijn. Om al deze initiatieven te doen slagen, wilde de Commissie een *partnership*-benadering hanteren. Succes was daarbij afhankelijk van de betrokkenheid van verschillende actoren: de EU-instellingen, de nationale, regionale en lokale autoriteiten, de Europese politieke partijen en *civil society*. De *White Paper on Communication* wilde vooral een uitnodiging bieden voor al deze actoren om hun eigen ideeën bij te dragen en een oplossing te zoeken voor hoe de kloof het best kan worden gedicht. Zij zou dus een soort agenda moeten opleveren voor een betere communicatie die het publieke debat in Europa bevoordeelt en dit op lange termijn. Daarbij werd opnieuw een belangrijke rol voorbehouden voor het maatschappelijk middenveld als de brug tussen Europa en de burgers.⁸⁹

Ook de programma's voor de komende jaren schetsen een gelijkaardig beeld. Zo heeft de Raad op 12 december 2006 beslist voor de periode 2007-2013 het programma *Citizens for Europe* op te starten, dat gevolg moest geven aan de initiatieven, gestart tussen 2004 en 2006. *Citizens for Europe* moest het actief Europees burgerschap verder promoten. Dit programma heeft tot doel de samenwerking tussen de burgers en de organisaties van de burgers te

⁸⁵ *Activities of the European Union. Active European Citizenship (2004-2006)*, <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

⁸⁶ *Activities of the European Union. Making citizenship work: programmes for youth, culture, audiovisual and civic participation*, <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

⁸⁷ EUROPESE COMMISSIE, *White Paper on a European Communication Policy*, COM (2006) 35 final, Brussel, 1/2/2006.

⁸⁸ EUROPESE COMMISSIE, *Plan – D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM (2005) 494 final, Brussel, 13/10/2005.

⁸⁹ EUROPESE COMMISSIE, *White Paper on a European Communication Policy*, COM (2006) 35 final, Brussel, 1/2/2006, 2-3.

bevorderen, zodat zij samen actie kunnen ondernemen in een Europese omgeving dat hun diversiteit respecteert. De specifieke objectieven van dit programma zijn erop gericht mensen vanuit lokale gemeenschappen verspreid over Europa samen te brengen om ervaringen, meningen en waarden te delen en uit te wisselen, om te leren uit het verleden en verder te bouwen voor de toekomst. Daarnaast wil men actie, debat en reflectie verbonden aan Europees burgerschap aanmoedigen, door de samenwerking te bevorderen tussen *civil society*-organisaties op het Europese niveau. In derde instantie wil men de Europese idee dichterbij de burgers brengen. Tot slot wil men een evenwichtige integratie aanmoedigen van burgers en *civil society* van alle lidstaten. Om deze objectieven te bereiken heeft men drie acties op poten gezet: *Active citizens for Europe*, *Active civil society in Europe* en *Together for Europe*. Daarbij ligt de nadruk vooral op participatie van burgergroeperingen en andere organisaties van het maatschappelijk middenveld.⁹⁰ Op 19 april 2007 heeft de Raad ook beslist een specifiek programma op te richten, *Fundamental rights and Citizenship*, voor de periode 2007-2013 in het kader van het algemeen programma *Fundamental rights and justice*.⁹¹ Dit programma heeft de bedoeling de ontwikkeling van een Europese samenleving te promoten, gebaseerd op respect voor fundamentele rechten. Daarbij richt het zijn acties vooral op de samenwerking tussen de Europese Commissie, de lidstaten en non-gouvernementele organisaties. Het respect voor de fundamentele rechten doelt ook op de rechten inzake het burgerschap. De objectieven van het programma bevatten onder andere het versterken van contacten, de uitwisseling van informatie en netwerken, verhoogde tolerantie promoten net als een beter begrip tussen religies en culturen, strijden tegen racisme, xenofobie en antisemitisme. Opvallend is dat steeds bovenaan de opgesomde punten te lezen staat: *civil society* versterken en een open, transparante en regelmatige dialoog aanmoedigen. Daarnaast wil men ook de burgers aanmoedigen actief te participeren in het democratische leven van de Unie en NGO's en andere *civil society-organisaties* steunen.⁹²

Uit dit overzicht blijkt duidelijk dat verschillende instellingen van de Europese Unie vanaf het einde van de jaren 1990 een grotere aandacht hebben gekregen voor het betrekken van het maatschappelijk middenveld. Dit om zo het Europese project dichterbij de burger te brengen. Maar uit alle bepalingen omtrent de regulering van deze consultatie blijkt ook

⁹⁰ *Activities of the European Union, Citizens for Europe (2007-2013)*, <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

⁹¹ 2007/252/EC.

⁹² *Activities of the European Union. Fundamental rights and citizenship (2007-2013)*, <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

duidelijk dat men zich in Brussel bewust is van de problemen die kunnen gepaard gaan bij het betrekken van belangengroepen in de beleidsvorming. Deze elementen doen vragen rijzen bij het concept van de participatiedemocratie. Daar wordt in de volgende paragrafen dieper op ingegaan.

3. DE CIVIL SOCIETY CONTACT GROUP. EEN CASE STUDY

In de vorige paragrafen werd duidelijk dat de Europese Unie de kloof met de burger wil overbruggen door een grotere betrokkenheid van *civil society* te realiseren. Via een betere regularisering en een uitbreiding van de overlegkanalen wil de EU een *civil dialogue* uitbouwen met het maatschappelijk middenveld, als aanvulling op en een variant van de sociale dialoog die reeds met de sociale en economische *civil society*-partners op poten was gezet. Deze burgerdialoog moet de zogenaamde *participatory democracy* binnen de Unie een extra duw in de rug geven. Het concept van participatiedemocratie focust zich op de brede participatie van kiezers en achterban. In de etymologische wortels van democratie wordt reeds verwezen naar deze betrokkenheid van burgers. Bij traditionele representatieve democratieën beperkt dit zich tot het electorale niveau, waarbij het echte bestuur aan politici wordt toevertrouwd. Participatieve democratie kenmerkt zich daarentegen door het streven naar de creatie van kansen om alle leden van een politieke groep een betekenisvolle bijdrage te laten leveren aan de besluitvorming en dit door het bereik van het aantal mensen die toegang hebben tot dergelijke mogelijkheden te doen toenemen.⁹³ Net zoals *civil society* wordt gebruikt als een *deus ex machina* om de Europese instellingen dichterbij de burgers te brengen, verwijst men ook naar dit concept als een soort te bereiken ultieme democratie. Stijn Smismans maakt met zijn theorie omtrent de “directe deliberatieve polyarchie” duidelijk dat de inbreng van burgers op een rechtstreekse manier praktisch niet realiseerbaar is en verwijst daarbij naar *civil society* als een intermediaire actor om de Europese bevolking indirect te vertegenwoordigen.⁹⁴ Middenveldorganisaties spelen in deze context een veelvoudige rol, zo leveren zij expertise voor de Europese besluitvorming en integreren ze in deze besluitvorming

⁹³ Zie ook C. G. Benello en D. Roussopoulos, *Participatory democracy: prospects for democratizing democracy*, Montreal, 2005, D. C. Mutz, *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*, Cambridge, 2006 en T. Zittel en D. Fuchs, *Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?*, New York, 2007.

⁹⁴ Cf. supra.

verschillende gezichtspunten. Maar er is ook een keerzijde aan de medaille. Door open te staan voor de inbreng van *civil society*-actoren ontstaat het risico dat deze interacties een soort speelplaats vormen voor de sterkste belangengroepen.⁹⁵

Uit de officiële documenten van de Europese Unie blijkt dat ook in Brussel met deze risico's wordt rekening gehouden.⁹⁶ Dit doet vragen rijzen bij de effectiviteit van *civil society* en het is op deze vragen dat in de volgende paragrafen verder wordt ingegaan. In hoeverre zijn dergelijke organisaties representatief? Welke garantie bestaat er dat zij het algemene belang vertegenwoordigen? In wiens naam treden zij op? Men kan ook de vraag stellen in hoeverre de vertegenwoordiging evenredig of evenwichtig verloopt. Krijgen niet de groepen die het luidst roepen de meeste aandacht? Grotere organisaties hebben vaak meer middelen en kunnen grotere campagnes opzetten en worden dus sneller gehoord. Zijn de belangen die zij vertegenwoordigen dan belangrijker? In haar consultatiebeleid ten aanzien van de *civil society* moedigt de Europese Commissie ook steeds de vorming van Europese netwerken en koepelorganisaties aan. In dergelijke groeperingen worden verschillende belangen samen behartigd. Worden er dan niet enkel zeer algemene overeenkomsten gevonden? Wat zegt dit over de werkelijke inbreng van het maatschappelijk middenveld? In de volgende paragrafen wordt via een *case-study* van één welbepaalde organisatie, namelijk de *Civil Society Contact Group*, dieper op deze bedenkingen ingegaan. Na een voorstelling van de werking en organisatie van deze koepel, zal eerst via een analyse van de interactie tussen de CSCG en de Europese Unie duidelijk worden hoe beperkt deze participatiedemocratie in de praktijk wordt gerealiseerd. Vervolgens zal aan de hand van concrete voorbeelden blijken welke problemen er opduiken bij de organisatie en de werking van dergelijke Europese netwerken en hun actiemiddelen om tot een ware *participatory democracy* te komen.

De *Civil Society Contact Group* (CSCG), opgericht in 2002, is de grootste koepelorganisatie werkzaam op het Europese niveau. Zij verenigt acht grote NGO-sectoren - milieu, het sociale, mensenrechten, cultuur, educatie, vrouwenrechten, publieke gezondheid en ontwikkeling – en werkt samen met de *European Trade Union Confederation* (ETUC) die de Europese werknemers vertegenwoordigt. De leden van deze sectoriële platformen zijn

⁹⁵ S. Smismans, 'Democratisch deficit? Deliberatie in de Europese Unie' in R. Geenens en R. Tinnevelt (red.), *De stem van het volk: democratie als gesprek*, Tielt, 2007, 164-185 en S. Smismans, 'How political theory could deal with the role of civil society organisations in European governance: reflexive deliberative polyarchy' in C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union. Normative perspectives* (vol. 1), Manchester, 2007, 73-88.

⁹⁶ Cf. supra.

Europese NGO-netwerken, zoals CONCORD, Green 10 (waaronder Greenpeace, WWF etc.), HRDN, EFAH, EPHA, EUCIS-LLL, EWL en het Social Platform.

De acties van de *Civil Society Contact Group* spitsen zich toe op twee beleidskaders van de Europese Unie, namelijk *participatory democracy* en de toekomst van de EU. Binnen elk van deze kaders richt de organisatie zich op welomschreven actieterreinen. Inzake *participatory democracy* focust de koepel zich voornamelijk op de *civil dialogue* en het uitbreiden van de transparantie. De burgerdialoog is, zoals in de vorige paragrafen reeds duidelijk werd, een interactie tussen de publieke instellingen en *civil society*-organisaties, dat verder gaat dan informatie uitwisselen en communiceren en gebaseerd is op wederzijdse erkenning en ontvankelijkheid. Deze methode is geïnspireerd op nationale en internationale voorbeelden, maar volgens de CSCG is deze dialoog bij deze organisaties veel formeler dan bij de EU. Zo is er een sterke rol weggelegd voor één welbepaalde instelling, de Europese Commissie. Het overleg heeft een niet-bindend karakter, evenmin zijn er bindende representativiteitscriteria of een accreditatiesysteem aanwezig. Daarnaast houdt de Commissie er, volgens de CSCG, een ambigue definitie van *civil society* op na en de graad van openheid en de eigenlijke toepassing van de burgerdialoog variëren sterk binnen en tussen de verschillende instellingen. De CSCG erkent dat de *White Paper on European Governance* een paradigmaverandering betekende in de ontwikkeling van overleg en dialoog tussen het maatschappelijk middenveld en de Europese instellingen. Maar dit Witboek noch de nieuwe initiatieven in de daaropvolgende jaren⁹⁷ zijn voldoende voor de koepel. De voorziene herziening van de Europese verdragen betekent wel een nieuwe stap voorwaarts naar meer democratie en meer participatie, maar voor de *Contact Group* blijven er nog vele gaten die moeten worden opgevuld. De leden van de CSCG willen dan ook actie voeren opdat de *civil dialogue* zich zou ontwikkelen tot een essentieel onderdeel van een versterkte participatiedemocratie in de Europese Unie. Voor de koepel maken NGO's deel uit van een reguliere, gestructureerde en gegarandeerde dialoog met de Europese instellingen en met de nationale besturen inzake het Europese beleid.⁹⁸

Een tweede actielijn in het kader van het streven naar een *participatory democracy* richt zich op transparantie, één van de beginselen van *good governance*.⁹⁹ De acties en standpunten omtrent transparantie focussen zich voornamelijk op de *Green Paper on the*

⁹⁷ Cf. supra.

⁹⁸ EU Civil Society Contact Group, *About us. Policy Activities*, <http://www.act4europe.org>.

⁹⁹ Cf. supra, EUROPESE COMMISSIE, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussel, 25/7/2001.

European Transparency Initiative en de consultaties hierna.¹⁰⁰ Ten aanzien van het debat dat uit deze publicatie voortvloeide poneerde de CSCG een aantal gemeenschappelijke standpunten. Inzake transparantie ten aanzien van belangenvertegenwoordiging wil de groep gelijke regels voor alle lobbyisten. Maar er moet evenzeer rekening gehouden worden met hun diversiteit en er moet ruimte zijn voor de minder gevestigde organisaties. De CSCG roept dan ook op tot een verbetering van ethische regels en versterkte informatie over de achtergrond van lobbyisten. Ten aanzien van de Minimumnormen voor Consultatie stelt de groep voornamelijk verbeteringen voor met betrekking tot de raadpleging van *civil society* door de Europese instellingen en in hoofdzaak de Europese Commissie. Tot slot wil de koepel volledige transparantie over het gebruik van EU-fondsen, als een middel om het vertrouwen van de burgers in de Unie te versterken.¹⁰¹

Het tweede actiekader van de *Civil Society Contact Group* richt zich op de toekomst van Europa en dit inzake drie deeldomeinen: de vijftigste verjaardag van het Verdrag van Rome, het Verdrag van Lissabon en de voortgang van het Constitutioneel Verdrag en sinds 2008 de EU budget herziening. Inzake de debatten aangaande deze thema's wil de CSCG in de eerste plaats verzekeren dat het perspectief van *civil society*-organisaties in beschouwing wordt genomen. De groep wil "het potentieel voor verandering gebruiken om de EU die de leden willen, te promoten". Wat betreft de vijftigste verjaardag van het Verdrag van Rome wil de koepel Brussel uitdagen om het beste te maken van deze verjaardag. Om het vertrouwen van de burgers opnieuw te winnen, moeten de Europese leiders de kloof dichten tussen intentie en actie en de Unie in staat stellen de gedane beloftes na te komen. De aspiraties en verwezenlijkingen van de voorbije halve eeuw moeten uitgebreid worden door een expliciet engagement om de rol van de EU in de wereld te versterken. De houding die de CSCG aanneemt ten aanzien van deze verjaardag weerspiegelt volgens hen de houding van *civil society* doorheen Europa. Ze dagen de EU uit om zijn capaciteit te demonstreren door effectief en coherent te ageren.¹⁰²

Inzake de vooruitgang van de Europese grondwet heeft de CSCG gedurende de Conventie en de daaropvolgende Intergouvernementele Conferentie van 2003 campagne

¹⁰⁰ EUROPESE COMMISSIE, COM (2006) 194 final, *European Transparency Initiative*, Brussel, 3/5/2006, EUROPESE COMMISSIE, *Report of the inter-departmental working Group on a possible European Transparency Initiative*, SEC (2005) 1300 final, Brussel, 2005 en EUROPEAN COMMISSION, COM (2007) 127 final, *Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative'*, Brussel, 21/3/2007.

¹⁰¹ EU Civil Society Contact Group, *About us. Policy Activities*, <http://www.act4europe.org>.

¹⁰² Ibidem.

gevoerd voor een tekst die de belangen van de burgers zou reflecteren. De afwijzing van de grondwet door de referenda in Nederland en Frankrijk leidde tot het inlassen van een bezinningsperiode. De initiatieven om de debatten over een grondwet terug op gang te krijgen, zag de CSCG als een test voor de Europese leiders om hun engagement te tonen om de belangen van de burgers mee op te nemen in de agenda. De onderhandelingen en debatten leidden echter tot grote bezorgdheid bij de leden van de koepel of de belangrijke verwezenlijkingen van de Conventie uit 2003 niet verloren zouden gaan. Daarom bleven zij de betrokken staatshoofden en regeringsleiders oproepen om tot een effectief verdrag te komen. Het *Charter of Fundamental Rights*, beleid inzake milieu en nieuwe energiebronnen, versterkt ontwikkelingsbeleid en het principe van *participatory democracy* zijn voor de koepel belangrijke elementen die deel moesten blijven uitmaken van de nieuwe tekst. Daarnaast wilde de CSCG de Europese Raad er toe brengen om de Intergouvernementele Conferenties transparanter en toegankelijker te maken. Zij menen immers dat er dringend nood is aan een coherente en effectieve strategie om *civil society*-organisaties te betrekken om zo de Europese burgers te engageren in het proces en hen te informeren over de resultaten. Zij stellen dan ook het volgende voor: meetings op regelmatige basis tussen *civil society* en het voorzitterschap van de Unie, een permanente website waar de organisaties van het maatschappelijk middenveld hun meningen over de herziening van het verdrag kunnen posten, deze moet toegankelijk zijn voor alle lidstaten. Discussies in de IGC moeten ook publiek gemaakt worden. Ook omtrent het nieuwe Verdrag van Lissabon blijft de koepel actie voeren, zeker nu de ratificatieperiode er aan komt.¹⁰³ Op de interactie tussen de CSCG en de EU inzake het Constitutioneel Verdrag wordt verder dieper op ingegaan.

De herziening van het EU budget, de derde actielijn binnen het kader van het Europa van de toekomst, kwam er enkel na lange onderhandelingen tussen de lidstaten in de Raad en binnen het Europese Parlement. In 2006 werd hierover een inter-institutioneel akkoord bereikt. In dit akkoord vroeg men de Europese Commissie een volledige herziening door te voeren over alle aspecten van de uitgaven van de EU en hierover te rapporteren in 2008 of 2009. Als onderdeel van deze *review* publiceerde de Commissie een Mededeling die een publieke consultatie lanceerde over het Europese budget. Deze zou als basis dienen voor het debat over de toekomstige prioriteiten van Europa, het management van het budget en de middelen. De CSCG droeg bij aan deze consultatie door een fundamentele lijst van beginselen op te stellen die de Unie naar mening van de koepel diende te respecteren: het budget moet de

¹⁰³ Ibidem.

waarden en rechten zoals bepaald in het Verdrag van Lissabon respecteren en promoten, Europese gelden zijn publieke gelden en moeten dan ook het Europese publieke belang dienen, fondsen moeten het solidariteitsbeginsel respecteren, duurzame ontwikkeling moet primeren, het toekennen van budget moet via een transparant en verantwoordelijk proces gebeuren met significante participatie van belangenorganisaties en de uitgaven moeten onderworpen worden aan regelmatige evaluatie. De CSCG spoorde via briefing de organisaties aan die nog niet gereageerd hadden, dit alsnog te doen. De koepel stelde aan de organisaties met een eigen tekst voor deze als een annex toe te voegen, in de eigen bijdrage te verwijzen naar deze van de CSCG of er delen van in op te nemen. Na de consultatieperiode zal de Commissie een voorstel voorbereiden inzake de herziening van het budget en een conferentie organiseren over de resultaten in de tweede helft van 2008. Er wordt verwacht dat de Raad het voorstel ergens begin 2009 zal aannemen. De koepel schreef reeds tal van brieven naar verschillende Commissieleden om het belang te benadrukken van een transparant en evenwichtig proces na de consultatie en vraagt dan ook de betrokkenheid van NGO's in de geplande conferentie. De CSCG organiseerde zelf een conferentie - *Building a value based EU budget for the future. What role for NGO's?* – begin 2008, die door een negentigtal vertegenwoordigers van NGO's werd bijgewoond. Tijdens de verschillende sessies werd aan de deelnemers duidelijk gemaakt welke belangrijke waarde *civil society*-organisaties kunnen bijbrengen aan de budgetonderhandelingen. Daarnaast werd meer uitleg gegeven over de mogelijk aan te brengen veranderingen, de uitdagingen bij de verdediging ervan en succesvolle strategieën.¹⁰⁴ Uit deze werkwijze blijkt duidelijk de beperkte input van de basis. Wanneer de rol van de eigen achterban van ondergeschikt belang is, is er dan ruimte voor de burger? Hier wordt in latere paragrafen dieper op ingegaan.

Elk jaar wordt een werkprogramma opgesteld. Voor het werkjaar 2008-2009 bijvoorbeeld focussen zij zich voornamelijk op *participatory democracy*, de herziening van het EU budget en de Europese verkiezingen van 2009. In overeenstemming worden drie thematische werkgroepen opgericht om gemeenschappelijke acties te ontwikkelen en te implementeren. Daarnaast bestaat er ook een werkgroep die zich bezighoudt met de Europese rechten- en waardendebatten. De CSCG benadrukt dat ze dezelfde doelen steunt op globale schaal en dus aandacht heeft voor de impact van het Europese beleid wereldwijd. De periode 2007-2009 is voor de CSCG naar eigen zeggen van groot belang. Op 25 maart 2007 ondertekenden de staatshoofden en regeringsleiders een verklaring ter gelegenheid van de

¹⁰⁴ Ibidem.

vijftigste verjaardag van het Verdrag van Rome. Deze wordt door de koepel gezien als een eerste stap naar een tussentijds debat over wat de EU-burger wil. 2009 is het jaar waarin er Europese verkiezingen en de herziening van het financiële perspectief zullen plaatsvinden, maar het is ook het jaar van de deadline die is gesteld om tot een constitutioneel akkoord te komen. Voor de CSCG wordt deze periode cruciaal om de Europese leiders een duidelijk signaal te zenden over het type Europa dat men nastreeft, door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie en de participatie van burgers te verzekeren in het Europese project. De specifieke objectieven van de koepel zijn erop gericht een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en allianties te sluiten inzake sleuteldebatten van de 2007-2009 agenda. In deze context wil men oog hebben voor het opwekken van bewustzijn en het engageren van de achterban in de debatten. Tot slot wil de groep ten allen koste een terugval vermijden van de participatie in het constitutioneel proces evenals teleurstellingen wat betreft de inhoud van de tekst.¹⁰⁵

Uit dit overzicht van het actieterrein van de CSCG bleek een duidelijke nadruk op het streven naar een realisatie van de participatiedemocratie, met name de *civil dialogue* waarbij men zich tot de NGO's richt. Naar eigen zeggen wilde de koepel er zo voor zorgen dat de Europese Unie haar beloftes nakomt die door de *White Paper on European Governance*¹⁰⁶ werden gelanceerd, namelijk om *civil society* nauwer te betrekken bij de besluitvorming op Europees niveau.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de interacties tussen de *Civil Society Contact Group* en de EU naar aanleiding van de realisatie van het Constitutioneel Verdrag tussen 2002 en 2008. In kader daarvan lanceerde de CSCG in de herfst van 2002 de *act4europe*-campagne. In de documenten van de *Civil Society Contact Group* vindt men vooral verwijzingen naar het in gebreke blijven van de Europese Unie wat betreft de realisatie van een participatiedemocratie. Bij het oprichten van de koepel en de start van de campagne lag de nadruk van de activiteiten op drie gebieden. Zo besteedden zij in de beginperiode erg veel aandacht aan *civil society network building*, om een zo uitgebreid mogelijk netwerk van NGO's en vakbonden op te bouwen die actief waren rond het *Future of Europe*-debat met aandacht voor de betrokkenheid van kandidaat-lidstaten. Daarnaast lag de nadruk op de analyse en verspreiding van informatie om zo het werk van de Conventie en de

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ EUROPESE COMMISSIE, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussel, 25/7/2001.

daaropvolgende IGC te volgen en analyseren en het nationale *civil society*-niveau zo van informatie en briefings te voorzien. In derde instantie focuste men zich op het campagne voeren rond de Conventie en de IGC en dit op zowel Europees als nationaal niveau en in samenwerking met de verschillende leden van de CSCG. Het project had naar eigen zeggen succes inzake het informeren en mobiliseren van grote aantallen *civil society*-activisten doorheen Europa en in het opbouwen van een profiel van belangenkwesies ten aanzien van het maatschappelijk middenveld en met betrekking tot de Conventie en de IGC. In 2004 werd het *Time to act4europe*-programma opgericht, gefinancierd door de Europese Commissie en de Charles Stewart Mott Foundation.¹⁰⁷ De debatten rond het Constitutioneel Verdrag lopen als een rode draad door de bijdragen in de verschillende bulletins, verschenen tussen 2002 en mei 2008, zowel tijdens de ontwerpfasen ervan als tijdens het ratificatieproces en de bezinningsperiode na de afwijzing in Nederland en Frankrijk.

Uit de interacties tussen de EU en de *Civil Society Contact Group* betreffende de Constitutie bleek dat de beloftes die de Unie maakte in de eerder besproken documenten niet steeds even trouw werden nageleefd. De CSCG beschouwde de opname van het beginsel van *participatory democracy* op zich wel als een “overwinning” of als een begin. Maar zelf maakten zij ook na het akkoord over de finale tekst van het Verdrag van Lissabon meteen de bedenking dat het omzetten ervan naar de praktijk de grootste uitdaging zou worden en dat hun acties zich in de toekomst daar zouden moeten oprichten. Na drie jaar actie voeren was het resultaat miniem. Men kan in dit overzicht telkens hetzelfde patroon vaststellen. Men is hoopvol aan het begin van een Europese top of conferentie, geleidelijk aan wordt duidelijk dat hun impact of de mogelijkheden om invloed uit te oefenen beperkt zijn, men probeert echter optimistisch te blijven tot het einde, maar na afloop overweegt de teleurstelling.

Vanaf 2002 promootte *act4europe* verschillende campagnes over specifieke aspecten van het werk van de Conventie van belang voor *civil society*. Elke campagne nam daarbij de vorm aan van het leveren van een soort toolkit met achtergrondinformatie, links naar relevante Conventie- en IGC-documenten, model lobby- en strategiemateriaal in verschillende talen, contactgegevens van Conventie- en IGC-leden, ... Elke editie van het bulletin tijdens de Conventie bevatte ook een campagne voor activisten op nationaal niveau met suggesties voor acties, tijdschedulers en gericht op specifieke werkgroepen of secties binnen de Conventie. Gedurende de periode van de IGC was de inhoud van het bulletin voornamelijk gericht op de

¹⁰⁷ EU Civil Society Contact Group, *act4europe campaign: time to act on the Future of Europe. Project Report May 2004 – February 2005*, 2-3.

verspreiding van informatie, gezien de “controle” van de nauwelijks transparante IGC voor de NGO’s veel moeilijker was. Oproepen tot actie werden via het bulletin meegedeeld en gecontroleerd door het *act4europe*-kantoor om de omvang van de acties in Europa te peilen. De campagne was gepland om door te lopen tot de ratificatie van het constitutioneel Verdrag. Daarom wilde het de capaciteit van de ledennetwerken verder ontwikkelen om het proces tot het einde te kunnen volgen. Daarna wil het zich richten op de ontwikkeling van de participatie van NGO’s en handelsverenigingen op het nationale niveau, zodat ze kunnen bijdragen tot de nationale debatten over het voorontwerp van de grondwet en een bewustzijn ontwikkelen van de implicaties ervan voor hun werkgebieden. Het verspreiden van informatie blijft daarbij een belangrijke basis met regelmatige bulletins, een mailinglijst en de website.¹⁰⁸

In november 2002 had de groep een onderhoud met Jean-Luc Dehaene, vice-voorzitter van de Conventie en lid van de werkgroep over buitenlandse actie. Het doel van dit gesprek was te ijveren voor een meer globale rol voor de Unie, iets wat tot nu toe volgens de CSCG te zeer afwezig was in constitutionele objectieven. Volgens de koepel moest er dan ook meer nadruk worden gelegd op duurzame ontwikkeling om aan de beloftes van de Verklaring van Laken te voldoen. De koepel benadrukte in het korte verslag van deze ontmoeting dat een sterk en eenduidig signaal vanuit *civil society* in de brede betekenis van groot belang was om de Conventie te laten zien dat de buitenlandse dimensie evenzeer een prioriteit hoort te zijn als de binnenlandse. Daarom werd in hetzelfde nummer binnen deze context meteen melding gemaakt van een brievenactie.¹⁰⁹ In het volgende bulletin werden de verschillende organisaties bedankt die actief hadden gelobbyd bij de Conventieleden inzake duurzame ontwikkeling. Het thema was echter niet aan bod gekomen tijdens de Conventiemeeting. Daarom werden de netwerken opnieuw gevraagd hun leden ertoe aan te zetten deel te nemen aan de brievenactie. Het desbetreffende nummer bevatte dan ook een voorbeeldbrief die moest worden overgenomen en massaal verstuurd.¹¹⁰ Wanneer in begin april 2004 het einde van de Conventie naderde, bleek de koepel nog niet veel vooruitgang te hebben geboekt. In een nieuw bulletin werd dan ook opgeroepen om de actie een versnelling hoger te schakelen en te starten met de voorbereidingen voor de IGC waar men over de Constitutie zou debatteren en beslissen. De verschillende organisaties moesten over de grenzen van sectoren heen denken en een strategie ontwikkelen om tot een Europa te komen van de burgers op

¹⁰⁸ EU Civil Society Contact Group, *Final Report to Foundation Open Society Institute. 1 december 2002 – 30 november 2003*, 12-15.

¹⁰⁹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 3*, Brussel, 27 november 2002, 1-3.

¹¹⁰ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 4*, Brussel, 13 december 2002, 1.

nationaal niveau. De CSCG zou deze helpen coördineren om zo een echte impact te kunnen uitoefenen op de belangrijke, te nemen beslissingen. De leden werden in dit nummer ook geïnformeerd over de stand van zaken in de Conventie. Het voorontwerp bleek niet te voldoen aan de eisen van de koepel, al gaf men toe dat het reeds een goede aanzet was. Daarom startte de koepel opnieuw een brievenactie, omdat men de beleidsrichting die de CSCG voor ogen had wilde toelichten.¹¹¹ De rode draad bij deze mailing was de oproep tot meer betrokkenheid van *civil society*.¹¹²

Ondanks deze oproep was er in een volgend nummer weinig vooruitgang te merken. Zo vermeldde Nico Beger, de toenmalige campagne-coördinator, in het editoriaal dat de koepel extra pogingen zou moeten ondernemen om zijn stem te laten horen. De nadruk van de Conventie had vooral op het institutionele aspect gelegen en het gebrek aan debatruimte voor democratische hervormingen toonde voor de CSCG opnieuw aan dat de strijd voor democratie, transparantie en *civil dialogue* nog niet gestreden was. De amendementen van de artikels die op de laatste plenaire zitting van de Conventie werden besproken en waren toegevoegd door diens leden, leken overeen te stemmen met de belangen van de koepel. Vele *civil society*-organisaties hadden gedurende de Conventie opgeroepen tot extra maatregelen om de *civil dialogue* te versterken. Het uiteindelijke resultaat leverde slechts een zwakke bepaling op. De artikels verwezen wel naar dergelijke *participatory democracy*, maar waren volgens de CSCG te onduidelijk inzake de details. De implementatie van deze dialoog was volgens de CSCG nochtans van groot belang, niet enkel om tot een Europees beleid te komen dat meer de noden en verlangens van de burgers weerspiegelt, maar ook omdat dergelijke benadering kan helpen de kloof tussen de EU en zijn burgers te overbruggen door het creëren van nieuwe, participatieve vormen van democratie die de representatieve democratie aanvullen en versterken. De koepel besloot dan ook te starten met specifieke *lobbying* op het Europese niveau. Maar ook het nationale niveau kreeg de opdracht om bij Conventieleden en het praesidium te lobbyen voor een gestructureerde dialoog met *civil society*.¹¹³ Als reactie op de *draft* van de Conventie, stuurde de CSCG onder andere een genre nieuw ontwerp naar de leden en het praesidium met de opmerkingen van de deelorganisaties.¹¹⁴

¹¹¹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 5*, Brussel, 4 april 2003, 1-3.

¹¹² *Ibidem*, 10-13.

¹¹³ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 6*, Brussel, 29 april 2003, 3-9 en EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 7*, Brussel, 21 mei 2003, 4-7.

¹¹⁴ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 8*, Brussel, 6 juni 2003, 12-15.

Op vrijdag 13 juni werd de Conventie officieel afgesloten. De CSCG erkende dat dit een historisch moment was. Maar het gevoel van teleurstelling had duidelijk de overhand.¹¹⁵ Bij het einde van de Conventie werd ook een korte evaluatie gemaakt van de *Time to act4europe!*-actie. Deze werd succesvol genoemd door het hoge aantal deelnemers, meer dan 120 NGO's van verschillende sectoren en uit 20 verschillende landen. Dit gaf de koepel een hernieuwde drive om de *act4europe*-campagne verder te zetten. Tijdens een groot publiek evenement werd er gedebatteerd over het uiteindelijke resultaat van het ontwerp van de Conventie en om de verdere strategie te bespreken. De reactie op de *draft* was negatief. Volgens de deelnemers had de geconcentreerde lobby-actie in de finale fase wel tot een aantal verbeteringen geleid. Maar het uiteindelijke resultaat in acht genomen, was een status-quo, eerder dan een verbetering van de bestaande situatie. Daarnaast was men vooral niet te spreken over het feit dat heel wat van de laatste zittingen achter gesloten deuren plaats hadden gevonden.¹¹⁶ De verschillende NGO's waren tevergeefs tot op het laatste moment blijven hopen op substantiële veranderingen. Daarom startte de CSCG met de voorbereidingen voor de IGC, het cruciale stadium voor de Constitutie. Voor de koepel was het duidelijk wat hen te doen stond: het ontwerp kwam op geen enkele manier de eisen van de CSCG tegemoet, maar wanneer ze geen actie zouden blijven voeren om wat ze werkelijk wilden bereiken, zouden ze kunnen verliezen wat reeds werd opgenomen. Ter voorbereiding stelde de koepel onder andere een toolkit samen rond lobbyen en de IGC.¹¹⁷ De CSCG trachtte voornamelijk in afwachting van de IGC zoveel mogelijk informele meetings te organiseren met allerlei achtergrondactoren van het Europese Parlement, de Commissie en de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten om zoveel mogelijk informatie inzake de voorbereidingen te verzamelen. Met deze informatie kon men reeds starten met het uitwerken van lobbystrategieën om zo het proces toch zoveel mogelijk trachten te beïnvloeden.¹¹⁸

De IGC werd geopend op 4 oktober 2003 onder Italiaans voorzitterschap met het doel tegen 4 juni 2004 een Constitutioneel Verdrag beschikbaar te hebben voor het publiek. De Conferentie werd grotendeels op ministerieel niveau gevoerd, met weinig ruimte voor groepen om hun opinie te laten doorfilteren. De Europese Commissie benadrukte dat het doel van de IGC er niet op gericht was om alle elementen die in de Conventie werden besproken

¹¹⁵ N. Pérez-Solórzano Borragán, 'The Convention Experience: Between rhetoric and participation', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 274-279.

¹¹⁶ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 9*, Brussel, 20 juni 2003, 1-5.

¹¹⁷ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 10*, Brussel, 18 juli 2003, 1-2.

¹¹⁸ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 11*, Brussel, 3 september 2003, 2.

opnieuw aan te halen, zeker niet wanneer het reeds in detail was behandeld of er een consensus over bestond. Het doel van de IGC was te verduidelijken, verbeteren en af te ronden. Deze bepalingen waren niet echt veelbelovend voor de CSCG en de mate waarin de koepel ruimte zou krijgen om tot een Verdrag te komen in overeenstemming met hun eisen.¹¹⁹ De IGC verviel volgens de CSCG dan ook snel in een nationale belangenkoehandel achter gesloten deuren. De koepel riep de leden dan ook op om de nationale niveaus aan te zetten tot schrijven naar de staatshoofden en ministers van buitenlandse zaken om zo enerzijds de belangen van *civil society* te benadrukken en anderzijds hen te vragen de IGC transparanter te maken.¹²⁰ De kritiek van de CSCG op de IGC werd gedurende de Conferentie steeds scherper. Zo vermeldde men in het bulletin van 4 november 2003 “the IGC is holding its promise: they are doing as usual, there are still no results!”.¹²¹ Zo bleek onder andere dat er in bilaterale discussies met het praesidium werd onderhandeld in plaats van tijdens de IGC.¹²² Gedurende de hele IGC was er geen enkel contact, laat staan dialoog met *civil society*.¹²³

De IGC was dus zeker geen toonbeeld van de beginselen van *good governance* of van *civil dialogue*. De bekomen tekst werd echter ook niet door de Raad aanvaard. Aan het begin van 2004 bij de overdracht van het voorzitterschap aan Ierland werd de IGC uitgesteld, een periode die werd gekenmerkt door intensieve onderhandeling. Dit vond de CSCG beloftevol en men hoopte dan ook een compromis te kunnen sluiten met de Ieren. Tegelijkertijd merkte de koepel op dat het erg moeilijk was een Constitutie te onderhandelen voor alle burgers tijdens een ontransparante IGC achter gesloten deuren. Het proces kon niet verder van de burgers staan dan het geval was. Dit betekende voor de groep tijd voor actie. *Act4europe* probeerde uit te zoeken of er mogelijkheden waren om te lobbyen voor verbeteringen. Eén van dergelijke kansen leek het ontwerpprotocol over langdurige ontwikkeling te zijn. Rond deze kwestie werd dan ook een nieuwe lobbyactie georganiseerd. Maar er waren nog vele kwesties waar verbetering noodzakelijk was voor de groep. Vermits elke regering nu opnieuw de kans had om dingen op tafel te leggen, werden opnieuw de nationale niveaus aangesproken om bij hen te lobbyen. Maar nog steeds bleven transparantie en *civil dialogue* buiten bereik. Het mandaat van Ierland ging ook niet verder dan het opstellen van een rapport over de houding van de verschillende regeringen. De CSCG trachtte toch via een meeting om de eisen

¹¹⁹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 12*, Brussel, 3 oktober 2003, 2-4.

¹²⁰ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 14*, Brussel, 20 oktober 2003, 1-3.

¹²¹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 15*, Brussel, 4 november 2003, 1.

¹²² Ibidem, 2-4.

¹²³ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 16*, Brussel, 26 november 2003, 1.

van de koepel te verduidelijken. De Ierse voorzitter, Ann Anderson, begreep de frustratie van de *civil society*-organisaties, maar benadrukte het beperkte mandaat. Ze stelde ook meteen geen ruimte te hebben zich te engageren in *civil dialogue*.¹²⁴ Tijdens het verdere verloop van de IGC werd dan ook vooral diplomatie tussen de landen toegepast in plaats van openlijk overleg. Hierdoor nam de frustratie bij het maatschappelijk middenveld over de desinformatie alleen maar toe. Tijdens een EESC-Informatieconferentie op 22 januari 2004 met onder andere Jean-Luc Dehaene zag deze geen nut in grootschalige veranderingen van het ontwerpverdrag. Hij suggereerde zelfs dat *civil society* duidelijke signalen moest zenden naar de IGC om dit ontwerp te ondersteunen. De CSCG weigerde dit te onderschrijven.¹²⁵

Er werd door de staatshoofden en regeringsleiders beslist de discussies tegen de top van juni te beëindigen. De CSCG was er niet van overtuigd dat de resterende tijd zou worden gebruikt ten voordele van de belangen van de burgers. De resterende kwesties die nog op het programma stonden, waren van dergelijk politieke aard dat ze vanuit het oogpunt van de NGO's irrelevant waren voor het Europese project. Toch gaf de CSCG haar leden opnieuw de opdracht uit te zoeken wie hun land zou vertegenwoordigen op de resterende meetings om via deze weg nog te lobbyen.¹²⁶ De laatste fase van de IGC bleek opnieuw vooral erg diplomatisch. Veel van de kwesties waar de CSCG campagne voor gevoerd had, waren nauwelijks veranderd. De koepel was niet verder geraakt dan een status-quo. Maar zelfs deze elementen leken nog niet zeker. Ierland benadrukte immers dat er over niets een akkoord bestond tot er over alles een akkoord was. Dit leidde tot een voor de groep aantal verontrustende ontwikkelingen. Zo werd het *Charter of Fundamental Rights* een soort speelbal binnen de discussies tussen de landen. Dit alles maakte dat het hele project en de uiteindelijke finale tekst voor de CSCG meer een soort deal leek dan een visie voor Europa en dus zeker niet aan de criteria beantwoordde die de georganiseerde *civil society* had gesteld voor de Constitutie.¹²⁷

Act4europe zou zeker zijn activiteiten verder zetten tijdens de ratificatieperiode met als doel een voor het publiek toegankelijke analyse te maken van de Verdragtekst in relatie met de belangen van NGO's. De CSCG zelf had nog geen finaal standpunt ingenomen tegenover de ratificatie. Zowel de Conventie als de IGC waren in hun opzet gefaald, maar er was wel een poging gedaan. De Europese NGO-netwerken besloten om de

¹²⁴ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 22*, Brussel, 17 februari 2004, 1-4.

¹²⁵ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 21*, Brussel, 30 januari 2004, 1-4.

¹²⁶ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 25*, Brussel, 2 april 2004, 1-2.

¹²⁷ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 28*, Brussel, 4 juni 2004, 1-2.

verantwoordelijkheid op zich te nemen om zoveel mogelijk te informeren op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De CSCG zag voor zichzelf een rol weggelegd in het helpen van Europa om te beslissen. De campagnes ten aanzien van ratificatie moesten wel een nationaal gegeven zijn. *Act4europe* zou zich enkel beperken tot het voorzien van informatie. Hoe slecht de tekst ook was naar de mening van de koepel, ze beseften wel dat een “nee” misschien niet zou leiden tot nieuwe onderhandelingen. Men zou misschien net het hele project laten vallen en zich terug op Nice baseren, wat voor hen een nog slechter alternatief was. Enig politiek pragmatisme was hen dus niet vreemd.¹²⁸ Interessant op te merken was, dat eens duidelijk werd dat meerdere landen de ratificatie van het Constitutioneel Verdrag via een referendum zouden laten verlopen of dit toch in overweging namen, men vanuit de EU meer aandacht kreeg voor communicatie. Dit betekende dat burgers geïnformeerd moesten worden, zij zouden immers over het lot van de tekst beslissen. *Civil society* zag hier een cruciale rol voor zichzelf weggelegd. De CSCG riep de nationale niveaus dan ook op zich nog sterker te engageren in de ratificatiedebatten en zich als belangrijke speler te profileren.¹²⁹

Het werd de CSCG vanuit de EU echter niet in dank afgenomen dat ze geen duidelijke “ja”-campagne voerden ten aanzien van de Constitutie. De groep verdedigde zich door te stellen dat de kracht van *civil society* voortvloeide uit het feit dat ze in staat is belangen van burgers ten aanzien van specifieke kwesties te vertegenwoordigen. Europese NGO-netwerken bestaan net om de boodschap van de burger over te brengen naar de beleidsmaker en expertise bij te brengen aan deze beleidsvorming, maar niet om een visie vanuit de EU op te leggen aan de nationale organisaties. Hun rol bestaat erin de nationale en lokale NGO's te helpen beslissen welke richting zij willen uitgaan, de focus moet daarbij verschuiven van Brussel naar het nationale.¹³⁰ Opvallend in deze context is dat de CSCG verschillende malen de belangen van de burgers vereenzelvigt met deze van NGO's. Hier wordt later dieper op ingegaan.

Tijdens de ratificatieperiode verschoof een deel van de aandacht in de bulletins naar de realisatie van de participatiedemocratie. Nu de CSCG een referentie had in de Constitutie naar dit beginsel, wilde de koepel deze ook gebruiken.¹³¹ Het streven naar *participatory democracy* ging een nieuwe fase in door het voorstel van Europees Commissaris Margot Wallström voor

¹²⁸ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 30*, Brussel, 5 augustus 2004, 2-4.

¹²⁹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 32*, Brussel, oktober 2004, 1-3.

¹³⁰ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 33*, Brussel, december 2004, 2.

¹³¹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 34*, Brussel, maart 2005, 1-2.

de lancering van een actieprogramma¹³² voor actief burgerschap.¹³³ Na de afwijzing van de Constitutie in Nederland en Frankrijk beseftte zowel de EU als de CSCG dat er werk aan de winkel was. Het voorstel van Commissaris Siim Kallas voor het *Transparency Initiative* werd door de groep dan ook erg positief onthaald, vooral omdat het voornamelijk op NGO's was gericht.¹³⁴ De CSCG publiceerde als één van de eersten zijn reactie op het *Transparency Initiative* om zo vroeg mogelijk input te kunnen geven aan het debat. De leden kregen de opdracht om zo snel mogelijk hun leden hierover te informeren en hun reacties te verzamelen. Vooral de transparantie inzake het lobbyen werd door de CSCG en andere *civil society*-netwerken positief ontvangen.¹³⁵ Om hun standpunt te verduidelijken hoe NGO's een grotere rol konden spelen in het vormen van het Europese project, stelde de groep de bundel samen *Civil dialogue. Making it work better*.¹³⁶ Voor de CSCG was het duidelijk dat men inzake *participatory democracy* op een kenterpunt was gekomen: de Europese instellingen hadden zich steeds meer open gesteld voor de participatie van *civil society*-organisaties in het politieke proces, maar dit werd in toenemende mate gecompenseerd door de groeiende vraag vanuit de EU naar meer regulering, transparantie en verantwoordingsplicht, wat bijvoorbeeld werd geïllustreerd door de *Code of Conduct*.¹³⁷ De CSCG had geen problemen met deze vereisten op zich, maar naar de mening van de koepel moesten deze besproken en geïmplementeerd worden op de meest open en transparante manier, wat niet het geval was geweest. Ondertussen bleef het proces omtrent het Constitutioneel Verdrag bevroren, al deed de nieuwe Commissievoorzitter José Barroso wel verwoede pogingen om het proces terug op de rails te krijgen.¹³⁸

Ondertussen was men een jaar na het Franse en Nederlandse “nee” tegen de Constitutie. In de aanloop naar een nieuwe top in juni 2006 stuurde de CSCG een brief naar de staatshoofden en regeringsleiders om te benadrukken dat deze een belangrijke test zou worden voor de Europese leiders om hun engagement te tonen burgers aan boord te nemen en hun belangen op te nemen in de Europese agenda. Hier opnieuw falen zou de besluitvorming op korte termijn ondermijnen, met significante gevolgen op lange termijn. Het vertrouwen van de burgers in het Europese project zou verder worden beschadigd en enig akkoord over de

¹³² Cf. supra.

¹³³ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 35*, Brussel, april 2005, 1-3.

¹³⁴ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 36*, Brussel, juni 2005, 3-6.

¹³⁵ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 40*, Brussel, februari 2006, 2-3.

¹³⁶ EU Civil Society Contact Group, *Civil Dialogue: making it work better*, Brussel, 2006.

¹³⁷ Cf. supra.

¹³⁸ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 38*, Brussel, oktober 2005, 2-4.

tekst in de toekomst gecompromitteerd. De staatshoofden en regeringsleiders kregen daarom van de koepel de opdracht de discussie open te stellen om de Constitutie beter te maken voor de burgers, zowel als voor de politieke leiders, en verder te bouwen op de verwezenlijkingen van het Constitutioneel Verdrag en een echte agenda van de burgers te bekomen.¹³⁹ Het Duitse voorzitterschap wilde opnieuw vooruitgang in het Constitutioneel proces brengen. Het was voor de CSCG meteen duidelijk dat het moeilijk zou worden het proces enigszins te beïnvloeden, gezien men opnieuw van plan was enkel rechtstreeks met nationale regeringen te overleggen, zelfs voorbijgaand aan de Europese instellingen door meteen een IGC te houden in de tweede helft van 2007.¹⁴⁰ De onvrede van de groep werd duidelijk gemaakt in de tekst naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Verdrag van Rome, *Give us reasons to celebrate before 2057*, waarin werd gesteld dat het hoog tijd was dat Europa de capaciteiten demonstreerde om effectief en coherent te ageren en zijn beloftes nakwam.¹⁴¹ Daarnaast werd nogmaals gevraagd om het hele proces open te stellen voor de inbreng van het maatschappelijk middenveld. Het betrekken van *civil society* was meer dan nodig om de burgers alsnog bij het proces te betrekken en ze te informeren over de resultaten. Om ook de eigen leden te ondersteunen, vooral de nieuwe, werd de bundel *Making your voice heard in the EU. A guide for NGO's*¹⁴² gepubliceerd.¹⁴³ Op 19 oktober 2007 bereikten de staatshoofden en regeringsleiders van de 27 EU-lidstaten een akkoord over een nieuwe Constitutietekst. Deze zou in de loop van 2008 worden geratificeerd, zodat ze van kracht kon gaan vanaf januari 2009. De ratificatie zal, met uitzondering van Ierland waar een referendum zal worden gehouden, door het Parlement gebeuren. Het nieuwe verdrag erkent de rol van de representatieve associaties en *civil society* en het belang van consultatie van deze betrokken partijen en lanceert het burgerrecht tot initiatief.¹⁴⁴ De CSCG erkent dat dit een enorme stap voorwaarts is inzake de participatie van *civil society* in de Europese Unie. De acties in de toekomst zullen zich dan ook moeten richten op de vertaling van deze tekst naar de realiteit.¹⁴⁵

Uit de documenten van de CSCG blijkt dus duidelijk dat de inspanningen van de Europese Unie om *participatory democracy* te vergroten niet als een succes worden ervaren.

¹³⁹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 42*, Brussel, mei 2006, 2.

¹⁴⁰ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 45*, Brussel, december 2006, 2.

¹⁴¹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 46*, Brussel, maart 2007, 2-4.

¹⁴² EU Civil Society Contact Group, *Making your voice heard in the EU: A guide for NGO's*, Brussel, 2006.

¹⁴³ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 48*, Brussel, juli 2007, 2-3.

¹⁴⁴ Cf. *surpa*.

¹⁴⁵ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 49*, Brussel, november 2007, 2-5.

Bij deze *civil society*-koepelorganisatie leeft het beeld dat men bij een hoorzitting eerder kan spreken van een monoloog die door hen wordt bijgewoond in plaats van een dialoog met hen.¹⁴⁶ De belofte van *partnership governance* voorzag in subsidiariteit voor de Europese besluitvorming door het versterken van de lokale autoriteit en het opnemen van partners uit de civiele samenleving op alle niveaus. Toch zijn er beperkingen aan dit partnerschap verbonden: inzake de selectie van gevraagde partners, in de beperkte capaciteiten van de partners en in de beperkte agenda's die worden voorgesteld en onderhandeld. De Commissie of andere politieke autoriteiten hebben de leiding in handen en verliezen geen controle over dergelijke partnerschapsakkoorden. Ze bepalen de agenda, wie er wordt uitgenodigd en beslissen wie de vertegenwoordigers van de *civil society* moeten zijn. Voor deze vertegenwoordigers houdt het aanvaarden van deze partnerschappen risico's in, inzake het overbelasten van hun capaciteiten en het verscheurd worden tussen tegengestelde verwachtingen, door hun rol als genode gast maar tegelijkertijd een achterban vertegenwoordigend. De uitgenodigde deelnemers bij bijvoorbeeld *monitoring committees* kunnen als nauwelijks representatief worden beschouwd voor de pluralistische aard van de civiele samenleving. Zo worden enkel de gevestigde economische en sociale partners vertegenwoordigd, terwijl maatschappelijke organisaties vaak worden uitgesloten.¹⁴⁷

Toch is dit niet het hele verhaal. In mindere mate en vooral indirect blijkt uit de documenten van de CSCG dat een deel van het probleem ook bij de werking of aard van dergelijke *civil society*-organisaties zelf ligt. Drie elementen kunnen in deze context benadrukt worden. Ten eerste bestaat er een significante afstand tussen de vertegenwoordiging in Brussel van dergelijke koepels en de basis. Wanneer het contact met de eigen leden reeds in dergelijke mate is geconfedereerd, wat kan dan de rol van "de burger" zijn in deze netwerken? In tweede instantie en hiermee verbonden kennen dergelijke belangengroepen een probleem van representativiteit. Zij vertegenwoordigen een bepaalde achterban, niet de gemiddelde Europese burger. Nochtans bleek uit de vorige paragrafen dat de CSCG de eisen van de NGO's gelijkstelt met hetgeen "de burger" wil. Tot slot is de manier waarop men ijvert voor dergelijke belangen problematisch. Meer en meer stelt men zich vragen bij het democratisch karakter van lobbyen, waarbij het behalen van de gestelde

¹⁴⁶ Zie ook J. E. Fossum en H.-J. Trenz, 'The EU's fledgling society: from deafening silence to critical voice in European Constitution-making', *Journal of Civil Society*, 2 (2006), 57-77.

¹⁴⁷ EU Civil Society Contact Group, *Civil Dialogue: making it work better*, Brussel, 2006, 21-49.

eisen de hoogste prioriteit krijgt. Deze elementen worden in de context van de CSCG in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

Uit een *case-study* door Hans-Jörg Trenz over de Duitse *civil society*-organisaties blijkt dat de strategieën en mobilisatie van deze actoren veranderen als reactie op Europese integratie. Drie trends treden daarbij naar voor. Zo kon men een evolutie vaststellen van territorialisatie naar sectorialisatie. In tweede instantie geldt ook de theorie van de *political opportunity structure* voor de Europese Unie. Protestvormen komen op het transnationale niveau in mindere mate voor. Men gaat zijn energie eerder investeren in betrokkenheid en *partnerships*. Ten derde kan men een algemene trend vaststellen inzake de vorming van representatieve structuren van *civil society* op het Europese niveau. Een belangrijke reden hiervoor is, dat er slechts een beperkt aantal mensen actief kunnen zijn in Brussel en de ruimere nationale delegaties vaardigen dan ook activisten af naar het Europese niveau die zetelen in de koepelorganisaties. Vanuit de EU wordt de vorming van dergelijke Europese netwerken aangemoedigd. Het aantal aanwezige mechanismen om de representativiteit van de leden te versterken, lijkt eerder beperkt. Men blijft gebruik maken van een archaïsch en gevestigd systeem waarbij men vertrouwt op een trouwe en niet-geïnformeerde achterban.¹⁴⁸

Volgens het ideaaltipe zouden lokale actoren nochtans verbonden moeten zijn via representatieve structuren met de Europese koepelorganisaties die als hun substituut in Brussel gelden. Op hun beurt moet de basis Europa vertegenwoordigen op het lokale niveau, de grieven verwoorden en leden mobiliseren ten aanzien van Europese kwesties. Binnen de *multi-level civil society* nemen de zogenaamde *grassroots* dus een dubbele functie aan, namelijk deze van detector en versterker van nieuwe problemen vanuit de basis en als overbrenger en vermenigvuldiger van vragen vanuit de top. De motivatie van lokale activisten om zich te engageren in Europese politiek en netwerking kan vaak erg pragmatisch zijn in plaats van beleid-georiënteerd of normatief geïnspireerd. Voor hen is de EU een belangrijke inkomstenbron geworden voor vele lokale projecten die zonder financiering vanuit Brussel niet zouden bestaan. Door deze fondsen levert de Unie een belangrijke bijdrage aan de uitbreiding van het activisme op lokaal en regionaal niveau. Trenz schat dat NGO's voor de helft van hun inkomen afhankelijk zijn van dergelijke publieke financiering. De redenering van de Commissie achter deze steungeldenpolitiek is om zo de functie van *civil society* als een

¹⁴⁸ H.-J. Trenz, 'A transnational space of contention? Patterns of Europeanisation of civil society in Germany' in C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union (vol.1). Normative Perspectives*, Manchester, 2007, 96-99.

intermediaire tussen de Europese instellingen en de lokale en regionale autoriteiten te versterken. De procedure om hiervoor in aanmerking te komen is echter enorm streng en creëert grote problemen voor de NGO's. De strenge controles en enorme bureaucratische drempels worden vanuit het maatschappelijk middenveld sterk bekritiseerd, omdat deze de dynamiek van het activisme enorm vertragen.¹⁴⁹

Reeds verschillende malen werd de nadruk gelegd op de aanmoedigingen vanuit de Europese Commissie tot het vormen van netwerken en koepels op Europees niveau, waarbij werd gewezen op de voordelen die dat met zich mee zou brengen inzake de instrumentele en normatieve kwaliteit van de Europese besluitvorming. 'Netwerking' werd een soort magische formule om de Europese Unie efficiënter en democratischer te maken. Vanuit de *civil society* zelf reageerde men positief op deze aansporingen. Zo kon men de zwakte van de lokale activisten in evenwicht brengen door het samenvoegen van middelen, nieuwe protestdoelen te definiëren, de efficiëntie van strategieën te verbeteren en een grotere beleidsimpact te genereren. Een nadeel van dergelijke netwerken was dat, voornamelijk kleinere, groepen niet de capaciteit hadden hun stem te laten horen in het Europese netwerk en de koepelorganisatie dus eerder passief gebruiken, als informatiebron. Daarnaast was lidmaatschap van dergelijk netwerk vaak eerder een kwestie van prestige dan een opstap naar de uitbreiding van de actieradius. Een aantal van dergelijke netwerken kon men reduceren tot een genre mailinglist waar de leden zich konden voor inschrijven. De lokale niveaus hadden daardoor vaak te kampen met een informatie-overflow. In vele gevallen leek lid worden van dergelijke netwerken eerder een symbolische daad te zijn met weinig impact op de eigenlijke activiteiten. Men wile dan vooral de onderlinge solidariteit van de *civil society*-gemeenschap uitdrukken.¹⁵⁰

De werking van de *Civil Society Contact Group* is van deze bedenkingen die tijdens de *case-study* van Hans-Jörg Trenz naar voor kwamen, een duidelijke illustratie. De koepel is duidelijk geconfedereerd, bestaande uit verschillende NGO-netwerken. Het *Social Platform* bijvoorbeeld bestaat uit 39 Europese organisaties. De NGO's zijn op hun beurt sterk vertakt op het nationale, regionale en lokale niveau in verschillende lidstaten. Daarnaast hebben zij vaak zelf een kantoor in Brussel om hun activiteiten en contacten met betrekking tot de EU te coördineren, *Greenpeace* bijvoorbeeld. Om de werking van de koepel vlot te laten verlopen

¹⁴⁹ Ibidem, 99-109.

¹⁵⁰ Ibidem en R. Sánchez-Salgado, 'Giving a European Dimension to Civil Society Organisations', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 254-265.

worden uitsluitend de netwerken vertegenwoordigd in de CSCG. De koepel is samengesteld uit telkens twee vertegenwoordigers voor elke NGO-sector, met stemrecht. Elk van hen integreert de belangen van zijn of haar sector in het gemeenschappelijk project en consulteert de leden van die sector volgens de normen binnen deze sector. Beslissingen worden genomen door consensus en indien nodig via een meerderheidsstemming.¹⁵¹ Hieruit blijkt reeds de beperkte rol en inbreng van de basis.

Daarnaast bleek uit de documenten dat men in Brussel vooral op zoek is naar professionals. In de tijdspanne november 2002 – februari 2008 werd er regelmatig van campagne-coördinator gewisseld. Via de bulletins werd melding gemaakt van de openstaande vacature en het gezochte profiel. Zo was te lezen in het nummer van 27 november 2002 dat er dringend nood was aan professionele input.¹⁵² In het volgende bulletin kon men een jobomschrijving vinden met als hoofdtaken het ontwikkelen en steunen van netwerken van nationale *civil society*-activisten in de jonge lidstaten en de kandidaat-lidstaten, omdat deze minder geïntegreerd zijn in de bestaande NGO-netwerken. Daarnaast moest de coördinator het werk van de Conventie en de IGC volgen en analyseren en de CSCG hierover brieven, campagnestrategieën ontwikkelen en implementeren voor *act4europe* in samenspraak met de Europese NGO's en de nationale coördinatoren, het werk van de CSCG coördineren, ... De ideale kandidaat moest ervaring hebben in de NGO-sector en in campagne voeren, een uitstekende kennis hebben van het functioneren van de Europese instellingen en van de Conventie, ervaring hebben in analyse, research en schrijven, uitstekende kennis van de Engelse taal en liefst ook van een aantal andere talen van lidstaten, kennis van ICT en bereid zijn tot flexibele uren en reizen. Gezien de taak die de persoon in kwestie te wachten stond en het aangeboden loon (vanaf 2 700€ per maand), waren dit geen onoverkomelijke verwachtingen. Maar dit leek niet het profiel van de gemiddelde activist.¹⁵³ De uiteindelijk aangeworven coördinator, Nico Beger, bleek hoogopgeleid. Zo bezit hij onder andere een Master in *Feminist Studies* en behaalde hij een doctoraat in Culturele Theorie aan de universiteit van Amsterdam.¹⁵⁴ Zijn opvolgers hadden een gelijkaardig profiel.

Uit de taakomschrijving van de coördinator blijkt dat de beslissingen over beleidslijnen en acties in Brussel worden genomen, met geen of weinig inspraak van het nationale – laat staan regionaal of lokaal - niveau. Uit de vorige paragrafen met betrekking tot

¹⁵¹ EU Civil Society Contact Group, *About us. Working methods*, <http://www.act4europe.org>.

¹⁵² EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 3*, Brussel, 27 november 2002, 2.

¹⁵³ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 4*, Brussel, 13 december 2002, 2-3.

¹⁵⁴ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 5*, Brussel, 4 april 2003, 2-3.

de interactie tussen de CSCG en EU aangaande de Constitutie, blijkt duidelijk dat zij via het bulletin vooral de opdracht krijgen deel te nemen aan de acties of hun contacten aan te spreken om informatie te verzamelen. Op vrij regelmatige basis worden wel informatiemeetings georganiseerd om de leden van de nieuwe actielijnen of campagnes op de hoogte te brengen of hen te informeren over de stand van zaken. Reeds in vorige paragrafen bleek dat de CSCG eerst hun mening over een bepaalde Mededeling van de Commissie bekendmaakt en pas dan aan de leden vraagt hun nationale niveaus te peilen naar reacties.¹⁵⁵ De leden worden dus niet eerst geraadpleegd, maar lijken via het bulletin te vernemen dat er een reactie van de CSCG is en dat zij hun mening hieraan kunnen toevoegen.¹⁵⁶ De CSCG staat voor een laag kostenmodel van informatie en actie: vanuit Brussel wordt aan de NGO-netwerken gevraagd informatie en oproepen tot actie door te geven aan hun verschillende leden. Deze NGO's moeten de acties organiseren op nationaal niveau en allianties opbouwen. De resultaten moeten via dezelfde weg aan de CSCG worden overgemaakt.¹⁵⁷ Zo heeft men in de beginfase van de *act4europe*-campagne de NGO-sectoren opgeroepen het nationale niveau aan te sporen netwerken te vormen om de lobbypraktijken daar te versterken.¹⁵⁸ Maar om aan de opdrachten vanuit Brussel te voldoen, is er op het nationale niveau steeds nood aan personeel. Verschillende malen wordt via de bulletins opgeroepen in grotere getale aan de acties deel te nemen en nieuwe NGO's te laten aansluiten bij het Europese niveau. Men kan zich afvragen in welke mate de basis de Europese koepel wel trouw volgt? Belangrijk in deze context op te merken, is de korte vermelding in het bulletin van februari 2005 dat er een demobilisatie van NGO's plaatsheeft. Men spreekt over een zekere moeheid bij de achterban om steeds actie te blijven voeren.¹⁵⁹

Zoals uit het voorbeeld van de CSCG blijkt, is het meest sprekende kenmerk van belangenvertegenwoordiging in de EU zijn elitaire natuur. De belangenorganisaties, actief op het Europese niveau, vormen bijna allemaal netwerken, waarbij nauwelijks individuele leden worden aanvaard en dus zo wordt voorzien in een eigen elitebasis. Dit betekent dat er een structurele afstand bestaat tussen de organisaties en de *grassroots interests* die ze vertegenwoordigen. Daarnaast verenigen ze door hun confederale structuur een veelheid aan Europese belangen. Om te lobbyen in de EU moet men zowel permanent aanwezig zijn op het

¹⁵⁵ Ibidem, 3-6.

¹⁵⁶ EU Civil Society Contact Group, *About us. Policy Activities*, <http://www.act4europe.org>.

¹⁵⁷ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 3*, Brussel, 27 november 2002, 3.

¹⁵⁸ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 5*, Brussel, 4 april 2003, 4.

¹⁵⁹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 40*, Brussel, februari 2005, 2.

Brusselse circuit als beschikken over expertise inzake de Europese besluitvorming en kennis van de culturele “spelregels”. Universeel voor het Brusselse systeem van belangenrepresentatie is dat dergelijke georganiseerde belangengroepen duidelijk minder waarde hechten aan publieke actiecampagnes en tactieken, wat voor politieke partijen of andere types belangengroepen bijvoorbeeld wel een belangrijke vorm van politieke communicatie vormt. Demonstraties en andere traditionele protestvormen komen nauwelijks voor door de moeilijkheden die gepaard gaan bij het organiseren van transnationaal protest. Waar ze toch voorkomen, nemen ze eerder de vorm aan van symbolische “stunts” om lidmaatschap van voortgezet activisme te verzekeren. Zelfs traditionele activistische organisaties zoals *Greenpeace* hebben eerder beleids- in plaats van actiekantoren in Brussel.¹⁶⁰ *Social Platform*, *CONCORD* en *Green 10* zijn geïnstitutionaliseerde netwerken, met een erg formele dialoog, wat kan gaan van toegang op hoog niveau via *Council informals* tot een leidende rol in het proces van engagement ten aanzien van *civil society*. Het *Social Platform* bijvoorbeeld heeft geijverd voor een geformaliseerde en geprivilegieerde status voor dergelijke familie-organisaties op basis van hun representativiteit, wat problemen kan veroorzaken voor burger-NGO's wiens legitimiteit niet gebaseerd is op basis van representativiteit maar op het vertegenwoordigen van een bepaalde kwestie in het maatschappelijk middenveld ten aanzien van de Europese politieke instellingen.¹⁶¹

Uit deze voorbeelden blijkt opnieuw dat de betrokkenheid van de individuele leden in de koepel niet zo groot is. *Civil society*-organisaties vertegenwoordigen in de eerste plaats een bepaalde achterban. Wanneer deze in de organisatie al op een tweede plaats komt, hoe zit het dan met de representativiteit van de burgers in het algemeen? De afstand met de eigen achterban is al dermate groot, laat staan deze met de Europese bevolking. Daarnaast komt ook duidelijk naar voor dat individuele leden worden geweerd en er niet aan publiek protest wordt gedaan. De inbreng van burgers blijft zo helemaal afwezig. Net als de EU ziet de CSCG zichzelf en *civil society* in het algemeen, als het middel om “de burger” nauwer bij het Europese project te betrekken. Dit sluit ook aan bij het onderzoek van onder andere Stijn Smismans: directe participatie is praktisch niet haalbaar en dus moeten de burgers indirect via het maatschappelijk middenveld worden vertegenwoordigd.¹⁶² Maar daardoor lijken de

¹⁶⁰ J. Greenwood, ‘Governance and organised civil society at the European Union level: the search for “input legitimacy” through elite groups’ in V. Della Sala en C. Ruzza (red.), *Governance and civil society in the European Union (vol. 2). Exploring policy issues*, Manchester, 2007, 34-36.

¹⁶¹ Civil Society Contact Group, *Making your voice heard in the EU: A guide for NGO's*, Brussel, 2006, 10.

¹⁶² Cf. supra.

belangen van de NGO's of de belangen van *civil society* in het algemeen vereenzelvigd te worden met wat de burgers willen. Zo wordt bijvoorbeeld in de context van de Constitutie vermeld dat de "EU weer eens zijn afspraak met de burgers lijkt te vergeten, terwijl het doel van de Conventie was om Europa dichterbij de burgers te brengen". De CSCG stelt dat de uitdaging voor de EU de burgers in zijn geheel te bereiken, is en dit via alle noodzakelijke kanalen. *Civil society* is voor de CSCG één van die kanalen, maar wordt nog steeds niet erkend in die mate.¹⁶³

Een ander duidelijk voorbeeld hiervan is de briefing van de groep naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van het Verdrag van Rome, *Give us reasons to celebrate before 2057*. De stellingname van de CSCG hierin is duidelijk: de koepel daagt de EU uit het beste te maken van deze verjaardag. Wanneer de Europese leiders het vertrouwen van de burgers willen terugwinnen, moeten ze de kloof dichten tussen intentie en actie om zo de gedane beloftes na te komen. De CSCG somt vervolgens een aantal van de belangrijkste uitdagingen op, waar de Unie in de 21^{ste} eeuw mee te kampen zal hebben: klimaatverandering, armoede, ongelijkheid en discriminatie binnen en buiten Europa, veiligheid, globalisering, ... De Europese Unie, als het grootste politieke en economische blok in de wereld, moet deze problemen aanpakken door leiderschap te tonen en de mensen binnen en buiten Europa te inspireren. Deze vijftigste verjaardag moet in dat kader een stapsteen vormen voor institutionele hervorming om de burgers te betrekken in actieve participatie. De CSCG geeft ook meteen een aantal suggesties inzake beleidsmaatregelen. Enkel de implementatie van die maatregelen zouden een nieuw kader kunnen bieden voor transparantie, rekenschap en participatie van *civil society*.¹⁶⁴ De uitdagingen die door de koepel worden aangeduid, komen echter duidelijk overeen met de belangen waar de 4 grote NGO-sectoren waaruit ze is gevormd, voor ijveren. Waar hun stelling dus eigenlijk op neerkomt, is dat de EU enkel door het inwilligen van de eisen van deze NGO's voldoet aan wat de burger wil.

Een ander voorbeeld waar dit eveneens wordt aangetoond, is de briefing omtrent het *Future of Europe*-debat, met betrekking tot de crisis na de mislukte referenda in Nederland en Frankrijk. Tijdens het hieraan verbonden seminarie wilde de koepel met de NGO-leden een aantal reflectiepaden lanceren met betrekking tot dit debat. Voor de CSCG lagen de redenen voor de negatieve stem van de burgers bij de ratificatiecampagnes en de gesloten houding van

¹⁶³ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 34*, Brussel, maart 2005, 2.

¹⁶⁴ EU Civil Society Contact Group, *Statement at the Occasion of the EU's 50th Anniversary*. "Give us reasons to celebrate before 2057!", maart 2007.

de EU. De burgers en *civil society* voelden zich niet betrokken bij het proces. De uiteindelijke tekst die voor ratificatie werd voor gelegd, beantwoordde in geen geval aan de eisen van de koepel ondanks de opname van het beginsel van *participatory democracy*. Opnieuw wees de CSCG in deze context naar de rol die *civil dialogue* en *civil society* zouden kunnen spelen in het dichter bij de burgers brengen van het Europese project en dit in twee dimensies: enerzijds door via lobbyen tot een Europees beleid te komen dat overeenstemt met de verwachtingen van de burgers, anderzijds door het democratisch karakter van de EU te versterken door de realisatie van *participatory democracy*.¹⁶⁵ De redenen voor het negatieve antwoord van de Franse en Nederlandse burgers bleken uit onderzoek nochtans eerder met nationale problemen te maken te hebben, niet zozeer een activiteit waar *civil society* zich mee bezighoudt. Zo bleken de belangrijkste redenen in Nederland enerzijds inderdaad het gebrek aan informatie, maar anderzijds ook de vrees voor het verlies van nationale soevereiniteit en oppositie ten aanzien van de zittende regering. Voor het merendeel van de Fransen was de grondwet economisch te liberaal, waardoor men vreesde dat deze een negatief effect zou hebben op tewerkstelling.

Zoals hierboven gesteld, vertegenwoordigt *civil society* in de eerste plaats zijn achterban. Ze noemen dergelijke organisaties niet voor niets belangengroepen. Bij het lobbyen of actievoeren is het bereiken van hun eisen hun eerste prioriteit. Dit is één van de redenen waarom lobbyen steeds vaker wordt bekritiseerd en er wordt gewezen op de schadelijke effecten ervan op het democratisch functioneren van de EU. Drie elementen komen in deze context naar voor. De meest dominante belangengroepen in de samenleving, zoals multinationals, lobbyen het meest. Zij hebben de meeste middelen, waardoor er een onevenwicht in de besluitvorming wordt gecreëerd ten nadele van zwakkere groepen zoals deze van werknemers, consumenten etc. Ten tweede gebeurt het lobbyen hoofdzakelijk achter gesloten deuren, waardoor een gebrek aan transparantie ontstaat en veel frustratie met zich meebrengt. In derde instantie vereist lobbyen zekere misbruiken en immorele praktijken, wat verboden zou moeten zijn. Deze elementen brengen het lobbyvraagstuk binnen het debat over democratie. De algemene idee achter de participatiedemocratie is dat besluitvorming open moet staan voor allerlei soorten groepen die een bepaalde uitkomst willen bereiken. Deze openheid mag niet selectief of discriminerend werken, maar moet iedereen een eerlijke en gelijke kans geven. Openheid, gelijkheid en doordringbaarheid zijn niet steeds aanwezig,

¹⁶⁵ EU Civil Society Contact Group, “*The Future of Europe*”. An NGO brainstorming on the EU crisis. Briefing for participants, Brussel, 6 oktober 2005.

maar na verloop van tijd zou elk type informatie of een bepaalde eis zijn weg moeten kunnen vinden binnen het systeem. Er zijn minstens drie kanalen die deze doordringbaarheid ondersteunen. In de eerste plaats de verkiezingen, ten tweede verschillende directe kanalen zoals nationale referenda, petitie's etc. en ten slotte indirecte kanalen zoals politieke partijen, massamedia en belangengroepen.¹⁶⁶

In de eerste plaats willen belangengroepen invloed uitoefenen in het veld waarin zij gespecialiseerd zijn. Dit merken we ook bij de acties van de CSCG. Zij vertegenwoordigen in de eerste plaats een achterban bij specifieke kwesties. Voor de koepel bestaat deze basis uit verschillende NGO's en NGO-netwerken. Hun rol is dus in de eerste plaats om deze organisaties op het lokale en nationale niveau van informatie te voorzien, hun betrokkenheid in debatten te promoten en de Europese netwerken helpen hun achterban te mobiliseren. De *act4europe*-campagne richt zich op de rol van *participatory democracy* en representatieve democratie, maar via deze campagne wil men vooral de NGO's helpen hun belangen te promoten op Europees niveau.¹⁶⁷ De CSCG wil dus wel streven naar een democratischer Europa, maar in de eerste plaats om de NGO's van grotere inspraak te voorzien onder het mom de belangen van "de burger" te vertegenwoordigen. Een gelijkaardig beeld komt ook naar voor in de bundel *Civil Dialogue: making it work better*¹⁶⁸

De Europese Unie heeft getracht zich tegen dergelijke negatieve effecten van een open houding ten aanzien van consultatie in te dekken door bijvoorbeeld het opstellen van de gedragscode en het aanmoedigen tot vorming van koepels. Wat betreft de feedback, wordt burgerschap tot een bepaalde hoogte gestimuleerd onder andere door de informatie die burgers over de uitkomst van het beleid ontvangen. Burgers kunnen hierop reageren via organisaties waar ze lid van zijn of via het lokale politieke niveau of de samenleving in zijn geheel. Lobbygroepen hebben regelmatig positief bijgedragen aan dergelijke impact van feedback, maar ze zijn niet noodzakelijk voor hun creatie. Opnieuw helpen ze bij de stimulering van burgerschap, maar ze zijn niet de enige actoren met een belangrijke invloed. Daarnaast kan men ook in deze fase een aantal ondemocratische effecten vaststellen.¹⁶⁹ Initiatieven als de *Code of Conduct* of het *Transparency Initiative* zijn dan ook belangrijke pogingen vanuit de EU om de ondemocratische effecten van lobbyen in te perken.¹⁷⁰ De

¹⁶⁶ R. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*, Amsterdam, 2005, 311-315.

¹⁶⁷ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 33*, Brussel, 2 december 2004, 2-3.

¹⁶⁸ EU Civil Society Contact Group, *Civil Dialogue: making it work better*, Brussel, 2006.

¹⁶⁹ R. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*, Amsterdam, 2005, 327-335.

¹⁷⁰ Cf. supra.

CSCG heeft hier steeds aan meegewerkt. Het *Transparency Initiative* bijvoorbeeld is door de groep erg positief onthaald. Dit blijkt duidelijk uit de latere bulletins. Ze zijn duidelijk pro dergelijke regulering en voor meer ethische normen inzake lobbyen.¹⁷¹

Maar paradoxaal genoeg blijft lobbyen ook één van de belangrijkste actiemiddelen van de *Civil Society Contact Group*. Dit kwam in vorige paragrafen reeds verschillende malen tot uiting. Bij verschillende gelegenheden stelde de groep een toolkit samen met advies voor de leden hoe ze de acties en het lobbyen inzake een bepaalde kwestie het best aanpakken. Dat vooral het bereiken van hun eisen hun eerste prioriteit is, kwam hierin duidelijk naar voor. In 2006 werd dit specifiek advies samengebracht in de algemene bundel *Making your voice heard in the EU: A guide for NGO's*.¹⁷² Deze was bedoeld als een soort handboek voor de NGO-nieuwkomers en activisten die in eerste instantie werden geconfronteerd met de problemen om gehoord te worden in de Europese Unie. In deze context spraken zij eveneens van een te overbruggen kloof, namelijk tussen Brussel en de basis. Dit handboek moest informatie bieden over hoe de EU in elkaar zit, hoe Europese NGO's te werk gaan en lobbytips leveren aan de hand van voorbeelden van een aantal campagnes op Europees niveau. Samen met een uitgebreide lijst van nuttige adressen, moest dit handboek de NGO's ondersteunen om een strategie uit te werken voor hun eigen acties en hen helpen uit hun gemarginaliseerde positie te raken. Daarin raadde men NGO's aan zich te organiseren op Europees niveau, verwijzend naar het toenemende aantal nationale organisaties die gespecialiseerde EU-leden hebben aangeduid of een kantoor in Brussel hebben opgericht, de internationale NGO's die eveneens een vertegenwoordiging in Brussel hebben en de koepelorganisaties die verschillende organisaties van over de hele Unie verzamelen. In tweede instantie besloten koepelorganisaties en Europese takken van Internationale NGO's zich te organiseren volgens hun specifieke activiteitssector om zo kennis en expertise te verzamelen. Daarnaast konden Europese NGO's verschillende transversale groepen vormen om hun positie op horizontale kwesties uit te drukken.¹⁷³

De CSCG beschouwt zichzelf als dergelijke transversale groep die vooral streeft naar *participatory democracy*. Het doel van dergelijke Europese netwerken is het vertegenwoordigen van hun leden en hun achterban op een politiek niveau door het lobbyen

¹⁷¹ EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 49*, Brussel, november 2007 en EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 50*, Brussel, februari 2008.

¹⁷² Civil Society Contact Group, *Making your voice heard in the EU: A guide for NGO's*, Brussel, 2006.

¹⁷³ *Ibidem*, 10-11.

van politieke actoren inzake specifieke kwesties, door het verzamelen van informatie en dit te kanaliseren tussen de nationale en Europese niveaus en door het opbouwen van de capaciteit om deel te nemen aan het Europese proces. Het werk van dergelijke netwerken wordt vaak gecoördineerd door een secretariaat, vaak te Brussel en samengesteld uit een vijftiental stafleden (voor de grootste netwerken). Alle Europese NGO-structuren zijn gericht op het dienen van hun leden en zijn fundamenteel afhankelijk van de informatie, het vertrouwen en het politieke werk van nationale NGO's dat wordt verzekerd door regelmatig overleg. De besluitvorming binnen de Europese NGO's heeft een democratisch karakter en de leden hebben de kans om op regelmatige basis bij dit proces betrokken te worden en geüpdate informatie te verkrijgen over relevante EU-ontwikkelingen.¹⁷⁴

Volgens de CSCG heeft men door de *White Paper on Governance*, de *Minimum Standards on Consultation* en de opname van Artikel 47 over de *participatory democracy* in de grondwet de overgang kunnen maken van het informele lobbyen naar de *civil dialogue*: de gestructureerde dialoogpraktijken tussen de Europese instellingen en NGO's. Voor de CSCG betekent deelname aan de burgerdialoog geen exclusieve gebondenheid aan de Europese agenda. Zij gaan ervan uit dat de *civil dialogue* verbonden is aan de erkenning van de participatiedemocratie en dus de erkenning van andere vormen van burgerparticipatie dan stemmen en die een sleutelrol kunnen spelen in het versterken van het Europese burgerschap. In de praktijk vallen verschillende activiteiten onder de noemer van *civil dialogue*, deze variëren in termen van impact en openheid ten aanzien van een breder publiek. De CSCG verwijst daarbij bijvoorbeeld naar de tweejaarlijkse meetings die onder andere door het Platform van Europese Sociale NGO's worden georganiseerd, waarbij op basis van een gemeenschappelijk goedgekeurde agenda gedebatteerd kan worden met leden van het platform en/of het secretariaat enerzijds en een Europees Commissielid anderzijds. Daarnaast zijn er ook open elektronische consultaties, burgerpanels en hoorzittingen. Hoewel de CSCG erkent dat de *civil dialogue* heeft bijgedragen tot een versterking van de participatie van burgers in het Europese project, wijst ze ook op een aantal problemen zoals het lidmaatschap van NGO's in de dialoog en de ongelijke toegang ten aanzien van actoren uit de private sectoren. De burgerdialoog ondervindt ook een voortdurende spanning van de vraag om expertise en efficiëntie enerzijds en voor participatie en openheid anderzijds. Het blijft dus

¹⁷⁴ Ibidem.

een uitdaging om het proces te ontplooiën en tegelijkertijd te verzekeren dat het werkelijk impact heeft.¹⁷⁵

De lobbystrategie die de CSCG aanraadt en die ze zelf hanteert, start met het onderzoeken en het bepalen van de exacte impact van de Europese Unie op de specifieke belangen die men vertegenwoordigt. Daarbij wijst men op het feit dat na de bijna vijftig jaar van Europese integratie er bijna geen velden meer zijn waar de EU geen impact op heeft. Hoe groter de impact van de Unie op de sector in kwestie des te belangrijker een strategie ten aanzien van Brussel wordt. De tweede stap is het verzamelen van informatie. Deze kennis is noodzakelijk om een overtuigende lobbystrategie op te zetten. Daarbij raadt de *Contact Group* aan zich niet te beperken tot enkel de Europese documenten, maar ook andere organisaties met betrekking tot dit onderwerp te contacteren. Vervolgens moet men op zoek naar de juiste focus. Zeker wanneer men over beperkte middelen beschikt, is het van dermate belang dat het doel specifiek wordt afgelijnd: welke kwestie staat op het spel, waarom is het relevant, wat wil men bereiken, wat moeten de concrete uitkomsten zijn, wie zal de beslissing nemen, zijn er bondgenoten, hoe zullen de resultaten van de campagne geëvalueerd worden etc. Vervolgens moet men zich richten op de instelling die over de welbepaalde kwestie gaat. Naargelang de fase van het beleidsproces is de persoon of instantie tot wie men zich moet richten verschillend. Wanneer men zich moet richten tot het Europese Parlement, kan men de parlementariërs er bijvoorbeeld op wijzen dat ze zich moeten verantwoorden ten aanzien van hun achterban. Zij zullen dus zeker contact zoeken met *civil society*-organisaties uit hun land. Bij de Europese Commissie liggen de zaken anders. Door het recht tot initiatief is de Commissie op zoek naar input van betrokken partijen, ook van NGO's, als een manier om burgers meer rechtstreeks te betrekken maar ook om beleidsvoorstellen te testen en op hun expertise te bouwen. De impact van lobbyen bij de Commissie is ook vrij hoog, omdat ze actief is in de vroege stadia van het beleidsproces. Bij de Commissie verkleinen de kansen wel des te langer men wacht. Daarnaast moet men ook rekening houden met het feit dat de Commissie de voorkeur geeft aan technische boven politieke argumenten. Bij de Raad van Ministers moet men dan weer de nationale kaart trekken bij het lobbyen, wat haar tot een makkelijker toegangspunt maakt voor nationale NGO's. Ook bij het lobbyen raadt de CSCG aan met anderen samen te werken, al vermeldt ze wel dat de kans groot is dat je in dat geval moet bereid zijn tot compromissen. Tot slot geeft de *Contact Group* nog een aantal concrete

¹⁷⁵ Ibidem, 12-13.

lobbytips, zoals starten in een zo vroeg mogelijk stadium, steeds een alternatief voorstellen en dus nooit louter kritiek geven, zich richten tot de juiste persoon, de juiste mix vinden tussen politieke, emotionele en technische argumenten, creatief en innovatief zijn, de boodschap gericht en kort houden, ... Naast campagne voeren op Europees niveau, wijst ze ook op het belang van druk van onderuit via campagne door de basis en het mobiliseren van het nationale netwerk.¹⁷⁶

Civil society werd niet alleen door de Europese Unie aangehaald als dé oplossing voor zijn legitimiteitsprobleem. Politieke wetenschappers zoals de eerder vermelde Stijn Smismans, Jan Aart Scholte of Alex Warleigh zagen in het maatschappelijk middenveld een ideale intermediaire ruimte om een indirecte burgerparticipatie te verzekeren en zo de kloof met de burger te dichten.¹⁷⁷ Uit deze *case-study* bleek echter duidelijk dat *participatory democracy* een aantal tekortkomingen inhoudt. Zo was de focus van de Europese Commissie en het Economisch en Sociaal Comité om zich te richten tot *civil society*, gedeeltelijk te verklaren vanuit eigenbelang. In 1979 werden voor het eerst directe verkiezingen georganiseerd voor het Europese Parlement. Door het maatschappelijk middenveld nauwer bij de dagelijkse praktijken te betrekken, meende de EC een eigen bron van legitimiteit te hebben gevonden. Het Economisch en Sociale Comité raakte door de oprichting van het Comité van de Regio's gemarginaliseerd. Om dit tegen te gaan, herdefinieerde dit adviserend lichaam zich als de brug tussen de Europese Commissie en *civil society*.¹⁷⁸

Vanuit deze perspectieven kan men zich de vraag stellen naar de oogmerken van de Europese instellingen om een participatiedemocratie te realiseren en de gevolgen daarvan in de praktijk. De interactie tussen de EU en de CSCG heeft duidelijk gemaakt dat de realisatie in de praktijk nog te wensen overlaat. Anderzijds lijken de bedenkingen inzake *civil society* uit de literatuur ook te kloppen voor de CSCG. De organisaties en hun campagnes zijn er in de eerste plaats op gericht de belangen van hun achterban te verdedigen. Wanneer zij benadeeld worden in de consultaties, zal de *civil dialogue* voor hen nog niet ver genoeg gaan. Ze lijken echter gretig gebruik te maken van de fora die de participatiedemocratie hen biedt om hun oogmerken te bereiken. Verder is ook gebleken dat ondanks de voordelen die koepelvorming op Europees niveau biedt, dit ten koste gaat van het contact met de leden op

¹⁷⁶Ibidem, 14-20.

¹⁷⁷ J.A. Scholte, 'Civil Society and the Legitimation of Global Governance', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 305-326 en A. Warleigh, 'Europeanizing Civil Society: NGO's as agents of Political Socialization', *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001), 619-639.

¹⁷⁸ Cf. supra.

het lokale niveau. De bereikte voordelen van dergelijke multi-levelorganisaties lijken opnieuw vooral gericht op het zoveel mogelijk behalen van het vooropgestelde doel. Deze netwerking laat weinig tot geen ruimte voor de burgers in het algemeen, wat gevolgen heeft voor de representativiteit van deze groepen. De eigen belangen worden meer dan eens vereenzelvigd met deze van “de burger”. De verhoopte oplossing om de EU dichter bij de bevolking te brengen, lijkt eerder de bestaande kloof in stand te houden.

BESLUIT

De rol en bijdrage van *civil society* in de EU is de voorbije decennia enorm geëvolueerd. Van een relatie van technocratie en hiërarchie bij de consultatie van maatschappelijke groepen, evolueerde men naar een zeker engagement om samen te werken op meer gelijke voet. Toch bleef het enigszins een *partnership by invitation*: de Europese instellingen beslisten over welke beleidsvelden, over welke thema's en met welke partners de dialoog werd gevoerd. Onder invloed van negatieve peilingen van de Eurobarometer inzake kennis over en voeling met de EU bij de burgers, evolueerde deze consultatie in de richting van een echt *partnership*. De *White Paper on European governance* was het sleutelmoment in deze ontwikkeling. De graduele verbreding van de objectieven van *civil society*-participatie in het besluitvormingsproces is duidelijk aanwezig in artikel 47 van het Constitutioneel Verdrag en het principe van de *participatory democracy*. De Commissie heeft er zich op toegelegd een stem te willen geven aan de burgers en staat daarom open voor een bredere betrokkenheid van *civil society* door de drempel voor participatie te verlagen. De Commissie moedigt in deze context de opbouw van transnationale allianties aan. Deze uitgebreidere gerichtheid op betrokkenheid, de in toenemende mate geïnstitutionaliseerde participatieprocedures en de gewijzigde focus op het transnationaal niveau wijzen erop dat er een transformatie van de EU als een samengesteld bestuursstelsel in een eenvoudige politieke ruimte er staat aan te komen. Deze evolutie werd ook duidelijk in de terminologie van de officiële documenten: terwijl men in de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990 nog verwees naar speciale belangengroepen en naar NGO's in de loop van de jaren 1990, heeft men het nu resoluut over *civil society*. Alle Europese instellingen hebben zich bezonnen over de rol van deze *civil society*. Overleg vindt vooral plaats in de context van brede consultatieve activiteiten met

andere EU-instellingen en nationale lichamen, volgens pluralistische principes en dit ter voorbereiding van *White* en *Green Papers*, consultatierapporten en communicaties. Er zijn verschillende consultatiefora, zoals de ad hoc - comités, de expertgroepen en de raadgevende lichamen. Daarnaast bestaan er ook informele mogelijkheden, zoals tijdens meetings met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

De opkomst van *civil dialogue* lijkt een direct gevolg van de aan de EU gestelde uitdagingen door de traditionele vormen van participatie in liberale democratie. Moderne democratie is vanuit een institutioneel gezichtspunt representatief, waar burgers via verkiezingen bepalen wie hen vertegenwoordigt. Inzake de EU worden enkel sinds 1979 de leden van het Europese Parlement rechtstreeks verkozen door de inwoners van de lidstaten. Deze wordt vaak aangeduid als enige bron van legitimiteit voor de EU. Maar door de gelaagde bestuursvorm is de eigenlijke essentie van democratie in EU moeilijk te definiëren. Dit maakt de Unie voor de burgers ook moeilijk te begrijpen. De proliferatie van transnationale beslissingen reduceert de capaciteit van burgers om directe controle uit te oefenen zoals dat op nationaal niveau gebeurt. Hierin ligt de basis van het legitimiteitsprobleem van de EU en het verwijt van het democratisch deficit. Het is in deze context dat men de wending van de EU naar *civil society* moet plaatsen.

Verschillende academici wezen in deze context op het feit dat het betrekken van organisaties uit het maatschappelijk middenveld een oplossing kan bieden voor het gebrek aan burgerparticipatie. Rechtstreeks burgeroverleg, gebaseerd op een schikking van eenieders positie door middel van een rationele argumentatie in directe participatie en opgebouwd vanuit de laagste en kleinste eenheden moet volgens onder andere Stijn Smismans onderdeel blijven uitmaken van het na te streven normatieve ideaal. Maar gezien de complexiteit van de samenleving en de functionele specialisatie zullen burgers nooit de mogelijkheid hebben te participeren in alle vormen van besluitvorming waardoor hun leven wordt beïnvloed. Vanuit een *bottom-up* perspectief zou het ideaal zijn dat elke burger kon deelnemen in alle subsystemen waarvan hij de gevolgen ondervindt. Dergelijk direct democratisch ideaal is niet haalbaar in een moderne, globale en communicatief gezien, gedifferentieerde wereld. Los van het feit dat het organisatorisch gezien niet realiseerbaar is, hebben burgers waarschijnlijk noch de tijd noch de politieke wil en gebrek aan de vereiste gespecialiseerde kennis om zich in die mate te engageren. In de plaats daarvan verwijst men naar een gedecentraliseerd overleg, een soort *second best*. Functionele vertegenwoordigers of *stakeholders* nemen dan bij overleg de rol van de burgers over, zodat ze indirect worden betrokken. *Civil society* kan een heel

belangrijke rol spelen in de directe interactie met de complexe Europese besluitvorming. Niet alleen in interactie met het parlement of in het stimuleren van debat in de ruimere maatschappij, middenveldorganisaties hebben ook hun bijdrage te leveren in directe interactie op een veelheid van niveaus van publieke administratie, lobbycontacten met de Commissie en nationale administraties tot het uitvoeren van publieke taken in interactie met lokale besturen.

De vraag is echter of de EU zijn doel bereikt heeft. Men wou in Brussel het Europese project dichterbij de burgers brengen en via *civil society* de ontstane kloof dichten. Het lijkt er eerder op dat de Unie vooral organisaties betreft bij zijn beleid. Dit doet vragen rijzen bij de effectiviteit van het concept van *participatory democracy*. Uit de *case-study* konden we enerzijds afleiden dat de rol van de EU zelf niet onbesproken is. Uit de interactie tussen *civil society* en Brussel gedurende de voorbereidingen van het Constitutioneel Verdrag bleek duidelijk dat de EU nog erg gesloten is en het niet echt tot een debat kwam met de verschillende belangengroepen. Anderzijds is ook duidelijk dat *civil society*-organisaties zelf niet heel erg democratisch zijn. Vanuit de *case-study* kan men zich een drietal bedenkingen maken. Eerst en vooral inzake de representativiteit van dergelijke organisaties. Dergelijke belangengroepen vertegenwoordigen niet “de burger” in het algemeen, maar een specifieke achterban. Wanneer zij ijveren voor bepaalde eisen hebben zij de neiging deze gelijk te stellen met de belangen van alle burgers. Ten tweede is de EU duidelijk voorstander van dergelijke koepelorganisaties, waarbij verschillende sectoren van over heel Europa worden samengebracht. Uit de opbouw en organisatie van deze koepels blijkt een grote afstand tussen de top en de leden op het nationale, regionale en lokale niveau. Men kan zich de vraag stellen naar de rol van de burger in dergelijke netwerken. De samenwerking met deze organisaties had tot doel de burgers nauwer te betrekken bij het Europese project. Maar de afstand binnen de organisatie is al enorm groot. Hoe moeten deze dan de burger betrekken? Tot slot blijft lobbyen één van de belangrijkste werkinstrumenten van belangengroepen. Verschillende academici hebben het democratisch gehalte hiervan reeds in vraag gesteld. Ook de EU lijkt via een aantal initiatieven de negatieve effecten ervan te willen beperken. Het probleem inzake lobbyen met betrekking tot deze studie is tweevoudig. Enerzijds wordt er in de eerste plaats door de belangengroepen gelobbyd voor de eisen van de achterban. Het bereiken van deze eisen is hun voornaamste doelstelling. Het streven naar meer betrokkenheid voor alle burgers of naar de uitbreiding van *participatory democracy* is daaraan ondergeschikt. Anderzijds bestaat bij lobbyen het gevaar dat grotere organisaties met meer middelen meer effect zullen hebben dan kleinere. In dat geval wordt de democratie net verzwakt.

Het lanceren van *civil society* en *participatory democracy* als een *deus ex machina* lijkt dus geen oplossing voor het legitimitieitsprobleem van de EU. Door deze initiatieven van de EU werd er meer ruimte gegeven aan organisaties. Maar het echt betrekken van de burger kwam nog niet tot uiting. Misschien dat het meest recente *Active Citizens*-programma of het Verdrag van Lissabon een volgende stap zal zijn.

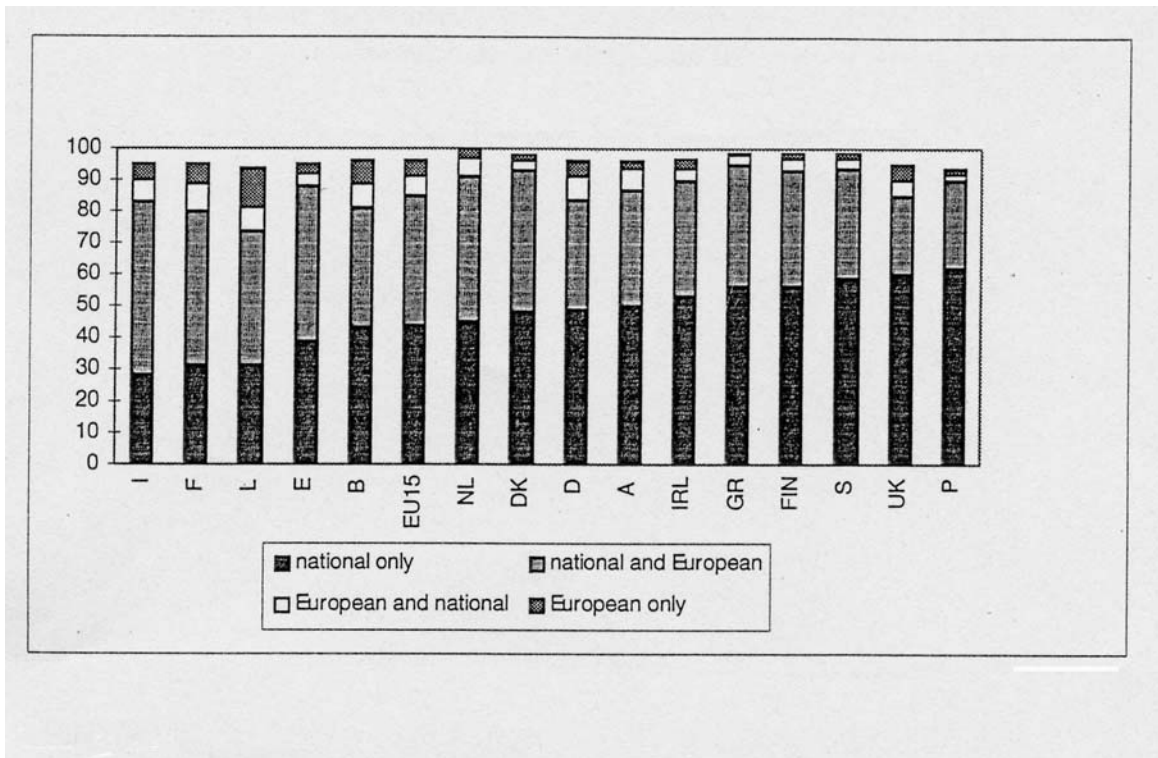
BIJLAGEN

Figuur 1. Self-perceived knowledge of EU affairs 1998

Scale	Distribution
1 (know nothing at all)	10%
2	11%
3	17%
4	16%
5	19%
6	11%
7	8%
8	4%
9	1%
10 (know a great deal)	1%
Don't know	2%
Average score	4.19

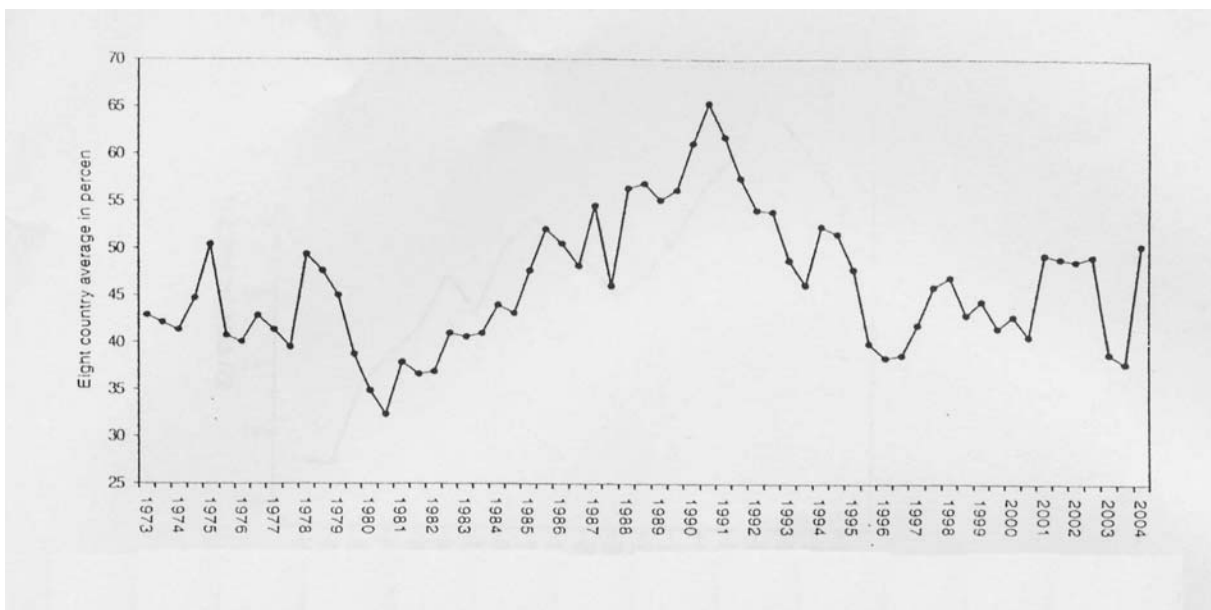
Bron: EUROPESE COMMISSIE, Directoraat-Generaal X, *Eurobarometer*, 49, 1998.

Figuur 2. Identity basis of European citizens



Bron: EUROPESE COMMISSIE, Directoraat-Generaal X, *Eurbarometer*, 49, 1998.

Figuur 3. Evolution of net support for European integration 1973-2004



Bron: EUROPESE COMMISSIE, *Eurobarometer Surveys*, 2004.

BIBLIOGRAFIE

Bronnen

Europese Unie

<http://europa.eu>

2004/100/EC.

2007/252/EC.

Activities of the European Union. Active European Citizenship (2004-2006),

<http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

Activities of the European Union. Making citizenship work: programmes for youth, culture, audiovisual and civic participation, <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

Activities of the European Union, Citizens for Europe (2007-2013), <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

Activities of the European Union. Fundamental rights and citizenship (2007-2013), <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

Besluit van de Raad van 26 januari 2004 tot instelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van een actief Europees burgerschap, *Official Journal of the European Union*, 2004/100/EG, L 30/6 en L 30/7, 4/2/2004.

De opbouw van Europa aan de hand van de Verdragen. Het Verdrag van Amsterdam, <http://europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

Treaty establishing a Constitution for Europe', *Official Journal of the European Union*, Artikel I -47, C 310/34 en C 310/35, 16/12/2004.

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Advies over "De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa"*, CES 118/98, Brussel, 28/1/1998.

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Opinion on “The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe”*, CES 851/99, Brussel, 22/9/1999.

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Advies over “De Intergouvernementele Conferentie 2000. De rol van het Europees Economisch en Sociaal Comité”*, CES 237/2000, Brussel, 1/3/2000.

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Ontwerpadvies over “De georganiseerde civiele samenleving en Europese Governance. Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot het opstellen van het witboek over Europese governance”*, CES 535/2001, Brussel, 3/5/2001.

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, *Opinion on “European Governance. A White Paper”*, CES 357/2002, Brussel, 20/3/2002.

EUROPESE COMMISSIE, *De versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa*, COM (97) 241 final, Brussel, 17/9/1997.

EUROPESE COMMISSIE, COM (2000) 11 final, *The Commission and non-governmental organisations: Building a stronger partnership*, Brussel, 18/1/2000.

EUROPESE COMMISSIE, COM (2000) 154 def, *Strategische doelstellingen 2000 – 2005. De vorm van het nieuwe Europa*, Brussel, 21/3/2000.

EUROPESE COMMISSIE, COM (2001) 428 final, *European Governance. A White Paper*, Brussel, 25/07/2001.

EUROPESE COMMISSIE, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704 final, Brussel, 11/12/2002.

EUROPESE COMMISSIE, *Code of conduct for Commissioners*, SEC (2004) 1487/2.

EUROPESE COMMISSIE, *Guidelines on principles and Good Practices for the Participation of Non-State Actors in the development dialogues and consultations*, Brussel, 11/2004.

EUROPESE COMMISSIE, *Plan – D for Democracy, Dialogue and Debate*, COM (2005) 494 final, Brussel, 13/10/2005.

EUROPESE COMMISSIE, *Report of the inter-departmental working Group on a possible European Transparency Initiative*, SEC (2005) 1300 final, Brussel, 2005.

EUROPESE COMMISSIE, *White Paper on a European Communication Policy*, COM (2006) 35 final, Brussel, 1/2/2006.

EUROPESE COMMISSIE, COM (2006) 194 final, *European Transparency Initiative*, Brussel, 3/5/2006.

EUROPESE COMMISSIE, COM (2007) 127 final, *Follow-up to the Green Paper ‘European Transparency Initiative’*, Brussel, 21/3/2007.

EU Civil Society Contact Group

<http://www.act4europe.org>.

EU Civil Society Contact Group, *About us. Policy Activities*, <http://www.act4europe.org>.

EU Civil Society Contact Group, *About us. Working methods*, <http://www.act4europe.org>.

EU Civil Society Contact Group, *Final Report to Foundation Open Society Institute. 1 december 2002 – 30 november 2003*.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 3*, Brussel, 27 november 2002.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 4*, Brussel, 13 december 2002.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 5*, Brussel, 4 april 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 6*, Brussel, 29 april 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 7*, Brussel, 21 mei 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 8*, Brussel, 6 juni 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 9*, Brussel, 20 juni 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 10*, Brussel, 18 juli 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 11*, Brussel, 3 september 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 12*, Brussel, 3 oktober 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 14*, Brussel, 20 oktober 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 15*, Brussel, 4 november 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 16*, Brussel, 26 november 2003.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 21*, Brussel, 30 januari 2004.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 22*, Brussel, 17 februari 2004.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 25*, Brussel, 2 april 2004.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe campaign: time to act on the Future of Europe. Project Report May 2004 – February 2005*.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 28*, Brussel, 4 juni 2004.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 30*, Brussel, 5 augustus 2004.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 32*, Brussel, oktober 2004.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 33*, Brussel, 2 december 2004.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 34*, Brussel, maart 2005.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 35*, Brussel, april 2005.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 36*, Brussel, juni 2005.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 38*, Brussel, oktober 2005.

EU Civil Society Contact Group, “*The Furture of Europe*”. *An NGO brainstorming on the EU crisis. Briefing for participants*, Brussel, 6 oktober 2005.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 40*, Brussel, februari 2006.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 42*, Brussel, mei 2006.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 45*, Brussel, december 2006.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 46*, Brussel, maart 2007.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 48*, Brussel, juli 2007.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 49*, Brussel, november 2007.

EU Civil Society Contact Group, *act4europe Bulletin n° 50*, Brussel, februari 2008.

EU Civil Society Contact Group, *Civil Dialogue: making it work better*, Brussel, 2006.

EU Civil Society Contact Group, *Making your voice heard in the EU: A guide for NGO's*, Brussel, 2006.

EU Civil Society Contact Group, *Statement at the Occasion of the EU's 50th Anniversary*. “*Give us reasons to celebrate before 2057!*”, maart 2007.

Literatuur

E. Albaek en R. Holzacker (red.), *Democratic Governance and European Integration. Linking Societal and State Processes of Democracy*, Cheltenham, 2007.

K.A. Armstrong, 'Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance', *European Law Journal*, 8 (2002), 102-132.

W. Arts en L. Halman, 'Identity: The case of the European Union', *Journal of Civil Society*, 2 (2006), 179-198.

G. Badescu, K. Neller, 'Explaining associational involvement' in J.W. Van Deth, J. Ramón Montero en A. Westholm (red.), *Citizenship and Involvement in European democracies. A comparative analysis*, New York, 2007, 158-187.

C. G. Benello en D. Roussopoulos, *Participatory democracy: prospects for democratizing democracy*, Montreal, 2005.

A. Black, *Guilds and civil society in European political thought from the twelfth century to the present*, Londen, 1984.

P. Calame en A. Talmant, *L'état au coeur, le Meccano de la gouvernance*, Parijs, 1997.

D. M. Curtin, 'De Europese Civil Society' in C. Harsen (red.), *Democratisch Europa*, Amsterdam, 1999, 50-64.

G. de Burca, 'The quest for legitimacy in the European Union', *The Modern Law Review*, 59 (1996), 349-376.

B. Denters, O. Gabriel en M. Torcal, 'Political confidence in representative democracies. Socio-cultural vs. political explanations' in J.W. Van Deth, J. Ramón Montero en A. Westholm (red.), *Citizenship and Involvement in European democracies. A comparative analysis*, New York, 2007, 66-87.

O. De Schutter, 'Europe in search of its Civil Society', *European Law Journal*, 8 (2002), 198-217.

D. Dinan, *Ever closer Union? An introduction to the European Community*, Basingstoke, 1994.

J. S. Dryzek, 'Political inclusion and the dynamics of democratization', *American Political Science Review*, 90 (1996), 475-487.

B. Eberlein en D. Kerwer, 'New governance in the European Union: a theoretical perspective', *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004), 121-142.

A. Follesdal en S. Hix, 'Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik', *European Governance Papers*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>, 14/3/2005.

J. E. Fossum en H.-J. Trezn, 'When the people come in: Constitution-making and the belated politicisation of the European Union', *European Governance Papers*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>, 7/4/2006.

J. E. Fossum en H.-J. Trezn, 'The EU's fledgling society: from deafening silence to critical voice in European Constitution-making', *Journal of Civil Society*, 2 (2006), 57-77.

R. Geenens en R. Tinnevelt (red.), *De stem van het volk: democratie als gesprek*, Tielt, 2007.

J. Greenwood en M. Aspinwall, *Collective action in the European Union. Interests and the new politics of associability*, Londen, 1998.

J. Greenwood, 'Governance and organised civil society at the European Union level: the search for 'input legitimacy' through elite groups' in V. Della Sala en C. Ruzza (red.), *Governance and civil society in the European Union (vol. 2). Exploring policy issues*, Manchester, 2007, 31-46.

J. Hall en F. Trentmann (red.), *Civil society. A reader in history, theory and global politics*, New York, 2005.

C. Harsen (red.), *Democratisch Europa*, Amsterdam, 1999.

L. Hooghe en G. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Lanham, 2001.

J. Jensen en F. Miszlivetz, 'The Second Renaissance of *Civil Society*' in P. Wagner (red.), *The languages of Civil Society*, New York, 2006, 131-157.

S. Kaviraj en S. Khilnani, *Civil society. History and possibilities*, Cambridge, 2001.

- J. Keane (red.), *Civil society and the state. New European perspectives*, London, 1988.
- B. Knight, H. Chigudu en R. Tandon, *Reviving democracy. Citizens at the Heart of Governance*, Londen, 2002.
- B. Kohler-Koch en B. Finke, 'The institutional shaping of EU-Society relations: a contribution to democracy via participation?', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 205-221.
- L. le Hardÿ de Beaulieu (red.), *Du déficit démocratique à l'Europe des citoyens*, Namen, 1994.
- P.B. Lehning, 'European Citizenship: Towards a European Identity?', *Law and Philosophy*, 20 (2001), 239-282.
- K. Mariën, *The democratic deficit and a Constitution for Europe*, Licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Letteren, 2005.
- I. Martín, J. W. van Deth, 'Political involvement' in J.W. Van Deth, J. Ramón Montero en A. Westholm (red.), *Citizenship and Involvement in European democracies. A comparative analysis*, New York, 2007, 303-333.
- L. Maurissen, *The democratic deficit in the European Union : current legitimacy problem and the Commission's reaction*, Licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, 2007.
- D. C. Mutz, *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*, Cambridge, 2006.
- OECD, *Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, Parijs, 2001.
- N. Pérez-Solórzano Borragán, 'The Convention Experience: Between rhetoric and participation', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 271-286.
- K. Reif en H. Schmitt, 'Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results', *European Journal of Political Research*, 8 (1980), 3-44.

C. Ruzza, *EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society*, Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici, Università degli studi di Milano, 23/11/2005.

C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union (vol.1). Normative Perspectives*, Manchester, 2007.

C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union (vol. 2). Exploring policy issues*, Manchester, 2007.

R. Sànchez-Salgado, 'Giving a European Dimension to Civil Society Organisations', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 253-269.

J.A. Scholte, 'Civil Society and the Legitimation of Global Governance', *Journal of Civil Society*, 3 (2007), 305-326.

J. Shaw, 'The interpretation of European Union citizenship', *The Modern Law Review*, 61 (1998), 293-317.

S. Smismans, *Civil society in European international discourses*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Turijn, 2002.

S. Smismans, 'Democratisch deficit? Deliberatie in de Europese Unie' in R. Geenens en R. Tinnevelt (red.), *De stem van het volk: democratie als gesprek*, Tielt, 2007, 164-185.

S. Smismans, 'How political theory could deal with the role of civil society organisations in European governance: reflexive deliberative polyarchy' in C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union. Normative perspectives (vol. 1)*, Manchester, 2007, 73-88.

H.-J. Trenz, 'A transnational space of contention? Patterns of Europeanisation of civil society in Germany' in C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union (vol.1). Normative Perspectives*, Manchester, 2007, 89-112.

M. Tsakatika, 'The European Union and the democratic limits of governance' in C. Ruzza en V. Della Sala (red.), *Governance and civil society in the European Union. Normative perspectives (vol. 1)*, Manchester, 2007, 30-54.

J.W. Van Deth, J. Ramón Montero en A. Westholm (red.), *Citizenship and Involvement in European democracies. A comparative analysis*, New York, 2007.

K. Vanhoutte, *The democratic deficit of the European Union*, Licentiaatsverhandeling, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Letteren, 1999.

R. van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*, Amsterdam, 2005.

P. Wagner (red.), *The languages of Civil Society*, New York, 2006.

A. Warleigh, 'Europeanizing Civil Society: NGO's as agents of Political Socialization', *Journal of Common Market Studies*, 39 (2001), 619-639.

T. Zittel en D. Fuchs, *Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?*, New York, 2007.