

De Europese publieke sfeer: dovemansgesprek of dialoog tussen de Europese Commissie en haar burgers?

Annelies Van Brussel & Petra Huyst

1. Inleiding

Het debat over de kloof tussen de Europese Unie (EU) en haar burgers staat vooral sinds de jaren negentig samen met de discussie over de tanende democratische legitimiteit van de EU duidelijk op de agenda van zowel academici¹ als Europese beleidsvoerders. Bij elk negatief referendum blijkt die discussie overigens iets hoger op te laaien. Haar uitgebouwde mediacentrum, eigen YouTube-kanaal, blogs, de zogenoemde 'Europese publieke ruimten' of ontmoetingsplaatsen in Europese grootsteden en haar aanwezigheid op socialenetwerksites zijn maar enkele voorbeelden van de middelen die de EU intussen ontwikkeld heeft om de kloof tussen 'Brussel' en de Europese burgers te dichten. Hoe de Europese Commissie in het bijzonder werk maakt van een Europese publieke sfeer (EPS) als ruimte voor directe tweerichtingscommunicatie en dialoog met haar burgers, is het centrale vraagstuk in dit artikel.

In het eerste luik van deze bijdrage bespreken we de verschillende dimensies van die EPS en lichten we toe op welke manier de EPS in dit artikel wordt geconceptualiseerd. De dimensie waarop wij focussen, is de directe of niet-gemedieerde verticale europeanisering van de publieke dialoog of interactie tussen de EU en haar burgers, wat een onderbelichte dimensie binnen het onderzoek naar de EPS is. In het bijzonder gaan we na hoe de Commissie, de formele initiatiefneemster van het Europese (communicatie)beleid die uit hoofde van de Verdragen bovendien opgelegd krijgt om op brede schaal overleg te voeren (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2002b, 4-5), (a) top-down de directe publieke dialoog binnen de EPS ondersteunt zodat rond de EU (b) een heterogeen, inclusief forum ontstaat (c) waarin burgers actief mee richting kunnen geven aan de Europese besluitvorming.

Ondanks deze belangrijke beperking in onze benadering van de EPS vertrekken we vanuit de idee dat de verschillende (sub)dimensies en arena's van publieke communicatie verbonden aan de EPS, allesbehalve geïsoleerd, maar in verband met elkaar staan. Zo kan de directe, publieke dialoog tussen de Europese instellingen en haar burgers (verticale dimensie) onderzoeken ook van wetenschappelijke relevantie zijn voor de studie van de verstandhouding onder Europeanen, een Europese identiteit of samenhangingsgevoel (horizontale dimensie) binnen diezelfde EPS en vice versa. Zoals onder meer Risse (2002, 2003), van de Steeg (2010, 38-44), van de Steeg & Risse (2007), Calhoun (2002), Hoffmann (2005, 6) en in zekere zin ook Medrano (2009, 89-93) betogen, kunnen publieke sferen en identiteiten als wederkerige sociale constructen gezien worden. Door binnen de EPS in debat te gaan over EU-zaken wordt de (mentale) afstand tot medeburgers uit andere lidstaten geleidelijk kleiner, ontstaat er een gemeenschappelijke referentiehORIZON en overstijgt de 'wij' aan wie de besproken kwesties en problemen belangen stilaan het traditionele nationale, regionale of lokale niveau. Publiek (politiek) debat over gezamenlijke vraagstukken of projecten (*in casu* de EU) kan dus een (socialiserings)motor zijn voor een Europese, gedeelde identiteit, sociale integratie en "community of fate". Van de Steeg en Risse (2007) spreken in die context van "the discursive construction of collective identity". Op haar beurt kan een Europese identiteit dan weer meer debat en een vitale EPS faciliteren. Inzoomen op de directe, verticale, publieke dialoog tussen de EU en haar burgers betekent dus niet dat we het grotere kader van de EPS simplificeren tot deze ene dimensie; om het caleidoscopische totaalbeeld van de EPS te bestuderen, is deze specifieke bouwsteen onderzoeken echter van wezenlijk belang.

Daartoe tonen we in het tweede deel van de bijdrage aan hoe de Commissie via haar communicatiebeleid werk maakt van die dialoog binnen de EPS. Dat beleidsdomein is een van de meest relevante voor onze studie aangezien de Commissie precies in dit domein expliciet haar inspanningen voor een EPS inbeled heeft. We lichten het communicatiebeleid van de Commissie door in drie tijdsblokken en onderzoeken de organisatorische en substantiële of inhoudelijke ontwikkelingen. Daarvoor analyseren we beleidsdocumenten inzake communicatie en gebruiken we semigestructureerde elite-interviews met ambtenaren van de Commissie en een medewerker op het kabinet van de huidige Europese Commissaris verantwoordelijk voor communicatiestrategie. Uniek zijn de eerste indicaties die we hierbij geven over de huidige attitudes inzake communicatie in het Directoraat-Generaal Communicatie (DG COMM) en het eerder genoemde kabinet. Graag merken we op dat communicatie in deze bijdrage opgevat wordt volgens haar (klassieke) institutionele definitie; institutionele communicatie omvat die activiteiten die publieke instellingen bewust organiseren en die transparantie, interactie, feedback en invloed mogelijk maken (Bee 2010, 85-92).²

Om na te gaan hoe de Europese Commissie *in concreto* werk maakt van een dialoog met haar burgers, stellen we in het derde en laatste luik een casestudy voor.

Daar waar onderzoek meestal focust op de levendige wisselwerking en dialoog tussen allerhande actieve (belangen- en lobby)organisaties en de EU-instellingen, richt deze casestudy zich op individuele burgers. De Commissie adresseert het algemene publiek immers afzonderlijk in haar communicatieplannen en de publieke sfeer gaat per definitie verder dan “a number of disconnected functional public spaces in which citizens debate only narrow and specific issues” (Kaina & Karolewski 2009, 9). Aan de hand van zeven evaluatiecriteria onderzoeken we hoe de Commissie de drie parameters van de door ons belichte dimensie van de EPS ingevuld heeft tijdens de publieke raadpleging voor de nieuwe Europa 2020-strategie. Die raadpleging is immers de enige traceerbare indicatie van een substantiële dialoog tussen de Commissie en haar burgers over de omvangrijke strategie die dit decennium dirigent is van een aanmerkelijk deel van de Europese beleidskeuzes.

2. De publieke sfeer en zijn vreemde habitat Europa

Vooreerst geven we kort inzicht in de theoretische situering van het concept ‘publieke sfeer’ en de manier waarop in de literatuur vanaf de jaren negentig het aanvankelijk op nationale staten geënte begrip overgeheveld wordt naar het EU-niveau. Na een situering van de verschillende bestudeerde dimensies binnen de EPS beargmenteren we onze specifieke onderzoeksfocus.

2.1 De publieke sfeer van Habermas

Een klassiek vertrekpunt voor onderzoek over de (Europese) publieke sfeer is het standaardwerk *Strukturwandel der Öffentlichkeit* van Habermas uit 1962 waarin hij het begrip ‘publieke sfeer’ introduceert en op zoek gaat naar het ideaaltypen ervan in de Britse, Franse en Duitse bourgeoisie maatschappij van de achttiende en negentiende eeuw. In die periode vormden ontmoetingsplaatsen zoals kof-fiehuizen en literaire salons er de hotspots waar de florerende sociale klasse van de burgerij haar toegenomen economische vermogen en welvaart geleidelijk omzette in een eigen discours en publieke opinie en zichzelf stilaan een rol als politieke actor toe-eigende.

Vertrekkend vanuit het spanningsveld tussen kapitalisme en staat tijdens de zeventiende en achttiende eeuw, omschrijft Habermas (1991, 25-26) de publieke sfeer als “(...) a forum in which the private people, come together to form a public, readied themselves to compel public authority to legitimate itself before public opinion”. In de bourgeoisie maatschappij die Habermas voor ogen heeft, pikte de burgerij het immers niet langer dat het besluitvormingscentrum slechts een wolk is die boven haar uittornde en ‘kaapte’ ze de publieke sfeer om de pu-

blieke autoriteit mee te trekken in het debat. Voordien was de publieke sfeer het exclusieve speelterrein geweest van de machtshebber of vorst en de oude grootgrondbezitters en was de beweegruimte voor burgers beperkt gebleven tot de private sfeer (van familie en economie). De publieke sfeer werd dus omgeturnd in een ruimte waar private burgers in een rationeel en kritisch debat konden treden met de nieuwe en gedepersonaliseerde entiteit 'staat' en waar publiek discours een – in tegenstelling tot geld en macht – discursieve manier werd om de samenleving te coördineren via redelijkheid en publieke meningsuiting (Calhoun 1992, 6-8).

Ongeacht de plaats van die debatten, keerde een aantal ideaalkenmerken van de publieke sfeer steeds terug (Habermas 1991, 36-37). Zo mag status geen rol spelen, gaan de rationele discussies over het algemene belang en staat principiële inclusie voorop. Wie kon meepraten over boeken, toneelstukken, kranten – de publieke sfeer vindt haar beginselen in een literaire publieke sfeer – of politieke aangelegenheden, moest toegang krijgen tot de discussie.

Habermas' basiswerk over de publieke sfeer – "(...) born in controversy and (...) likely to continue to spark controversy" (Calhoun 1992, 4) – heeft verscheidene onderzoeksdisciplines geïnspireerd, maar blijft geenszins van kritiek gespaard.³ Een van de grootste struikelblokken binnen Habermas' oorspronkelijke conceptualisering voor onze opzet is zijn initiële focus op de fijn omgrensde en relatief homogene natiestaten. De voortdurende verdieping en uitbreiding van de EU – die zoals het Verdrag van Rome (1957) stelt "een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren" inhoudt en die intussen niet enkel meer draait om economische vraagstukken – vormt dus een uitdagende toepassing van het concept binnen een oorspronkelijk vreemde habitat. Habermas zelf benadrukt later echter dat de EU nood heeft aan een volwaardige pan-Europese publieke sfeer, wil ze ooit werk maken van het Europese legitimiteitsdeficit (Habermas 2001, 17).

2.2 Situering en dimensies van de Europese publieke sfeer

"A European-wide public sphere must not be imagined as the projection of a familiar design from the national onto the European level. It will rather emerge from the mutual opening of existing national universes to one another, yielding to an interpenetration of mutually translated national communications", argumenteert Habermas (2001, 18) meer recentelijk. Meteen raakt hij twee kernelementen aan; de EPS mag volgens Habermas niet gezien worden als een supranationale reproductie van de nationale publieke sfeer en in dit citaat lijkt hij vooral de horizontale dimensie van de europeanisering van (nationale) publieke sferen te beklemtonen. De voornaamste denkscholen in die context lichten we hieronder toe.

2.2.1 *Supranationale wolk of voeten op de grond?*

Grosso modo laten twee stromingen zich onderscheiden in het onderzoekscorpus omtrent de EPS. De eerste – minder geoperationaliseerde – denkrichting kan als ‘utopisch’ (de Vreese 2007) of de ‘impossibility school’ (Brüggemann 2005) bestempeld worden. Aanhangers van deze denkpijpe (zoals Grimm en Kielmannsegg) drummen de EPS in het ideaaltypische keurslijf van een unitaire nationale publieke sfeer. De EPS wordt hierbij omschreven als een ruimte waar EU-actoren de bovenhand hebben en echte Europese thema’s – in een Europees en niet in een nationaal jasje – besproken worden in bij voorkeur pan-Europese media (de Vreese 2007, 11). Volgens deze strekking moet de EPS dus gezien worden als een forum ontkoppeld en onafhankelijk van individuele staten (Machill, Beiler & Fischer 2006, 58-64).

Het gebrek aan een gemeenschappelijke taal, volwaardige pan-Europese media,⁴ een overkoepelende journalistieke cultuur, *civil society*, een (voorafgaande) Europese identiteit en *demos* doen voorstanders van deze school overigens besluiten dat een EPS een onhaalbare kaart is (Brüggemann 2005). Dit model van een ‘public sphere heavy’ als monolithische, enkelvoudige, supranationale pan-Europese publieke sfeer werd intussen enigszins verlaten (de Vreese 2007; Koopmans & Erbe 2004, 99-100; Machill, Beiler & Fischer 2006; van de Steeg 2002, 2006, 609-611). Recentelijk werd deze onderzoekspijpe evenwel nieuw leven ingeblazen door Brüggemann & Schulz-Forberg (2009) en hun beschrijvende studie van transnationale media in een pan-Europese publieke sfeer. Zij concluderen dat de Europese transnationale (gemedieerde) communicatie en pan-Europese media veeleer beperkt blijven tot een elitepubliek en in hoge mate afhankelijk zijn van overheidssubsidies. Garcia-Blanco & Cushions (2010) bevindingen over het transnationale televisiekanaal *Euronews* sluiten daarbij aan; de realisatie van een volwaardige pan-Europese publieke sfeer is niet voor morgen.

De tweede, meer ‘down to earth’ denkschool ziet de EPS niet als een eenvoudige supranationaal forum waar burgers één publiek vormen waartegenover de EU zich dient te legitimeren, maar stelt de europeanisering van (nationale) publieke sferen centraal. Nationale en regionale media worden hierbij doorgaans als cruciale pionnen beschouwd. De evolutie in hun berichtgeving over de EU en Europese kwesties is bijgevolg een belangrijke graadmeter van europeanisering (Koopmans & Erbe 2004; Machill, Beiler & Fischer 2006). Aangezien (nationale) media de informatiebron zijn die de grootste voorkeur wegdragen van burgers op zoek naar informatie over Europa (Eurobarometer 2011), kan een inhoudsanalyse van de media-output minstens een basis zijn voor het in kaart brengen van de mogelijke europeanisering binnen het grotere kader van de samenleving, luidt de grondgedachte van mediaonderzoeken binnen deze school.

Onderzoek naar de europeanisering via nationale en regionale mediabronnen kent zeer uiteenlopende benaderingen. Zo kan onderzoek zich toespitsen op de

algemene *visibility* van de EU in het nieuws. De Vreese *et al.* (2006) tonen op die manier bijvoorbeeld aan dat de berichtgeving over de Europese verkiezingen in de lidstaten door de band genomen toeneemt (vooral op openbare televisienetten en in kwaliteitskranten) en dat nationale gezichten het Europese nieuws domineren. Voor Belgische media in het bijzonder tonen Baetens & Bursens (2005) aan dat deze over het algemeen schaars en onregelmatig (vooral naar aanleiding van een Europese top of schandaal) berichten over de EU en beperkt blijven in hun duiding en analyse. (Cijfermateriaal van het Elektronisch Nieuwsarchief suggereert eenzelfde soort trends.)

Een andere strekking van studies grijpt terug naar de zogenoemde Eder-Kantnercriteria en onderzoekt of in Europa dezelfde (Europese, niet noodzakelijk EU-)onderwerpen op hetzelfde moment besproken worden met dezelfde relevantiecriteria. Hier gaat men op zoek naar de mate van parallelisering en synchronisering van Europese berichtgeving, wordt de focus op de EU *an sich* enigszins losgelaten en wordt de complexe *multilevel governance* binnen Europa meer in rekening gebracht (Koopmans 2004, 5-6). Het Europub.com-onderzoeksproject (<http://europub.wzb.eu/Default.htm>), de studie van Veters *et al.* (2009) over de mediadebatten over de Europese Grondwet en het mediaonderzoek van Trenz (2004) zijn in deze exemplarisch. Aan de hand van twee casestudy's over enerzijds de publieke hetze rond Haider in 2000 en anderzijds de discussie over de EU-uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa besluiten van de Steeg & Risse (2007) in dit verband niet alleen dat Europese media wel degelijk een gedeeld publiek discours en referentiekader gebruiken, maar dat er in beide gevallen sprake was van "communities of communication". Zij tonen – als twee van de weinigen – via mediaonderzoek aan dat de issues in kwestie veeleer besproken werden als problemen voor 'ons, Europeanen' dan voor 'ons, Duitsers' of 'ons, Spanjaarden'.

De conclusie van Brüggemann & Kleinen-von Königslöw (2009) slaat de nagel op de kop wat de uitkomst van dit soort onderzoeken betreft; media zitten min of meer vast in uiteenlopende europeaniseringspatronen. Zo is bijvoorbeeld de Franse kwaliteitskrant *Le Monde* geëuropeaniseerd in de zin dat ze door de tijd heen meer aandacht schenkt aan de EU terwijl in de Duitse *Frankfurter Allgemeine Zeitung* eveneens europeanisering te vinden is, zij het in de vorm van toegenomen berichtgeving over andere EU-landen en niet zozeer over de EU *per se*. Convergentie van deze trends in Europese berichtgeving blijkt bovendien een proces van lange adem.

"Different concepts of a public sphere inevitably result in different indicators how to measure it which leads to almost incompatible empirical data" (Risse 2002, 1) en uit meta-analyse van mediaonderzoek (Machill, Beiler & Fischer 2006) blijkt inderdaad dat er een kluwen aan definities en indicatoren voor de EPS circuleert. Bovendien is er een gebrek aan voldoende empirisch langetermijnonderzoek dat verschillende populaire en kwaliteitsmedia en een valide aantal – idealiter alle – EU-lidstaten omvat.

2.2.2 Dimensies binnen de Europese publieke sfeer

Het mag duidelijk zijn dat de EPS een complexe, polymorfe en polyfone sfeer (Eriksen 2007) is waarbij verschillende actoren en dimensies belicht kunnen worden. We volgen de inzichtelijke opdeling van auteurs zoals Koopmans (2004, 2007), Statham (2007) en Michailidou (2007) tussen de supranationale, verticale en horizontale dimensies binnen de EPS. Aansluitend bij de hierboven beschreven onderzoeksbenaderingen, staat de supranationale dimensie voor de interactie tussen EU-actoren over Europese thema's, omvat de verticale europeaniseringsdimensie de communicatieverbanden tussen het nationale en Europese niveau en houdt de horizontale dimensie de onderlinge communicatierelatie tussen de lidstaten in. Het aspect waarop wij focussen, is de directe of niet-gemedieerde verticale europeanisering of interactie tussen de EU en haar burgers. In het bijzonder gaan we in dit artikel na hoe de Commissie (a) top-down de directe publieke dialoog binnen de EPS faciliteert zodat rond de EU (b) een heterogeen, inclusief forum ontstaat (c) waarin burgers actief mee richting kunnen geven aan de Europese besluitvorming. Daartoe moet de Commissie (a) voldoende *beleidsengagement*, *communicatie* en *middelen* aan de dag leggen en een (b) *toegankelijk* forum nastreven waar een *representatief* sample van de Europese burgers (c) *a priori* betrokken kan zijn om een *impact* te hebben op het beleid. (Deze zevenledige, praktische vertaling van de drie parameters van onze conceptualisering wordt verder toegelicht en toegepast in de casestudy.)

Enkele sleutelementen zijn van belang bij de afbakening van dit tot nog toe zo goed als brak onderzoeksterrein.⁵ Ten eerste kiezen we ervoor om de *institutionele* (top-down)inspanningen vanuit de EU ter ondersteuning van de EPS te belichten, hoewel de publieke sfeer zoals Habermas haar omschrijft in essentie een maatschappelijke (bottom-up)ontwikkeling was als tegengewicht van precies overheidsinstellingen. De drijfveer hiervoor is de retoriek van de Europese Commissie – in het bijzonder geëxpliciteerd onder de vorige Commissaris bevoegd voor Communicatiestrategie, Margot Wallström (2004-2009) – om actief werk te maken van een EPS met een publieke dialoog – communicatie in twee richtingen dus – met de Europese burgers (zie 3.1.2). Het concept 'publieke sfeer' is immers intrinsiek verbonden met burgerparticipatie in het besluitvormingsproces en democratie; het wegwerken van het Europese democratische deficit is precies een van de grondstromen van het Europese communicatiebeleid. Een minstens even belangrijke reden voor deze institutionele benadering is de hoofdrol die instellingen per definitie spelen in de publieke sfeer als mogelijke initiator en facilitator; "the evolution of a public sphere is also structured by incentives and constraints imposed from above" (Brüggemann 2005, 57).

Ten tweede spitsen we ons specifiek toe op de *verticale europeanisering* aangezien de horizontale europeanisering veeleer gericht is op de ontwikkeling van een Europese identiteit en interculturele verbondenheid, dan op interactie tussen

de burgers en de EU-instellingen. Hoewel de EU via bijvoorbeeld programma's zoals *Europa voor de Burgers* (in het bijzonder Actie 1 'Actieve burgers voor Europa' waaronder onder meer de jumelages van Europese gemeenten vallen) actief probeert in te spelen op de vorming van een Europese identiteit, behandelen we de horizontale dimensie binnen de EPS niet. Zoals in de inleiding aangestipt, houden de verticale en horizontale dimensie echter wel verband met elkaar. Discussies over EU-zaken (in de verticale dimensie) versterken volgens Brüggemann & Kleinen-von Königslöw (2009, 43) de onderlinge verstandhouding onder Europeanen (horizontale dimensie). Het functioneren van de verticale dialoog tussen de EU en haar burgers heeft dus ook zijn repercussies voor het bredere kader van de Europese samenleving.

Het laatste sleutelement, dat samenhangt met onze institutionele benadering, is de afbakening tot de *directe* of *niet-gemedieerde* verticale europeanisering; (massa)media en de indirecte input van de EU in de EPS via *media performance* laten we dus links liggen. Over het algemeen worden media weliswaar beschouwd als protagonisten of poortwachters binnen de communicatiestroom in de publieke sfeer. Media worden gezien als zelfstandige actoren die de nieuwstroom over de EU kunnen beïnvloeden (aan de hand van bijvoorbeeld *agenda setting*, nieuwsselectie en *framing*) door zowel externe (zoals perceptie van lezerspubliek, kwantiteit en kwaliteit van informatiebronnen) als interne factoren (zoals ervaring en kennis, middelen, editoriale oriëntatie) (Gerhards & Schäfer 2010, 144-145; Koopmans & Pfetsch 2003; Raeymaeckers *et al.* 2007, Statham 2010). Gezien de tendens binnen media om het (Europese, politieke) forum vaak beperkt te houden tot de "powerful and institutionalized actors" (Gerhard & Schäfer 2010, 145) and "strong public, which already has access to power" (van de Steeg 2010, 35), is het wetenschappelijk en maatschappelijk relevant om ook inzicht te krijgen in de inzet van de EU om een directe dialoog met en binnen de brede, Europese maatschappij aan te wakkeren.

3. De verticale directe Europese dialoog: de *making-of*

De EPS zoals ze in dit artikel omschreven en toegepast wordt, is duidelijk een publieke sfeer die niet voorafgaand aan of los van de besluitvormingsorganen van de EU bestaat, maar die veeleer een soort van tegengewicht voor of reactie op die organen vormt (Eriksen 2007, 30). Bindende beslissingen zijn in die context idealiter pas echt legitiem als ze gestuurd worden door een communicatieproces dat in de "periferie" opstart en via "democratische en constitutionele procedures" binnen gesluisd wordt in het formele (en institutionele) besluitvormingsproces (Habermas 1991, 2001). Die periferie, *weak* (Fraser 1992), *general* (Eriksen 2007) of *soft public (spheres)* (Brüggemann & Schulz-Forberg) staat in het algemeen voor de minder geïnstitutionaliseerde, maar daarom vaak niet minder machtige deliberatie buiten het politieke systeem (bijvoorbeeld so-

ciale bewegingen, belangengroepen, ngo's, burgerverenigingen). Het centrum en *strong public* vormt het besluitvormingscentrum waar deliberatie in nieuwe wetgeving kan uitmonden (bijvoorbeeld het parlement) (Eriksen 2007). De EPS is bijgevolg de setting waarin burgers en Europese besluitvormingsorganen in dialoog kunnen treden met elkaar, verantwoording kunnen afdwingen/geven en besognes kunnen ventileren/absorberen. De EPS wordt gezien als een open forum waar een brug geslagen wordt tussen burgers en de machtsstructuur via opinievorming en door burgers invloed te laten uitoefenen op het besluitvormingsproces (Brüggemann & Schulz-Forberg 2009, 694-695; Kaina & Karolewski 2009, 9).

In wat volgt, tonen we aan hoe de Europese Commissie zichzelf steeds meer als een bruggenbouwer profileert en zoomen we specifiek in op het communicatiebeleid van de Commissie. Die laatstgenoemde is immers de instelling die initiatief neemt en het beleid uitvoert. Voor de *roots* van het Europese communicatiebeleid zijn de initiatieven en beleidsdocumenten van de Europese Commissie ter zake een solide leidraad. Bovendien scharen de andere Europese instellingen en organen zich in grote lijnen achter de voorstellen van de Commissie inzake communicatie (Michailidou 2007).

Ten tweede beperken we ons tot het communicatiebeleid als domein bij uitstek om te onderzoeken hoe de Commissie inspeelt op de directe, verticale publieke dialoog met haar burgers binnen de EPS. Zoals we zullen aantonen, ademen beleidsdocumenten over de communicatiestrategie namelijk de sterke intentie uit om de band met de *civil society* en het publiek op te pikken en om voluit te gaan voor een EPS waar burgers (geïnformeerd) over EU-zaken debatteren en participeren tijdens de consultatiefase van de besluitvorming (Michailidou 2008, 346-347). We volgen evenwel de argumentatie van Brüggemann (2005) dat structurele verbouwingen aan de EU als *polity* zeker ook een uitwerking kunnen hebben op de (verticale dimensie van de) EPS. Zo zijn bijvoorbeeld een Europese grondwet, meer "parlementarisering" of het recente Europese burgerinitiatief⁶ onmiskenbaar een opportuniteit binnen de fundamentele infrastructuur van de EU voor de verticale europeanisering van de publieke sfeer. Ook aan de beleidskant van de EU (*policy*) zijn er – afhankelijk van de precieze bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten (Koopmans & Erbe, 2004) – vruchtbare domeinen om aan de EPS te werken. Het cultuur-, meertaligheids-, onderwijs- en mediabeleid en de portefeuille Digitale agenda van de Europese Commissie zijn maar enkele van de beleidsterreinen die kunnen bijdragen tot de (horizontale of verticale) europeanisering. Het informatie- en communicatiebeleid is echter het actieterrein dat het meest expliciet gericht is op de EPS (Brüggemann 2005, 62) en dus het meest relevante domein om de ontwikkeling en het faciliteren van de verticale directe dimensie daarbinnen te onderzoeken. We lichten hieronder toe hoe het Europese communicatiebeleid steeds meer geëvolueerd is in de richting van dialoog en participatie en hoe de sluizen tussen periferie en centrum binnen de EU vandaag opengezet worden.

3.1 **Het communicatiebeleid van de Europese Commissie: *work in progress***

“I believe that it is essential to speak *with* people, rather than talk *at* them. What matters is to engage in a dialogue. Communication can never be one-way”, argumenteerde Wallström (2004) toen ze haar taak als Europees Commissaris voor Communicatiestrategie opnam. Hoewel deze quote een gemeenplaats lijkt, betekende Wallströms visie een cesuur in het Europese communicatiebeleid. Om de evolutie in het communicatiebeleid van de Commissie te schetsen, analyseren we de voornaamste beleidsdocumenten van de Commissie inzake het informatie- en communicatiebeleid vanaf 2001.⁷ Die analyse wordt ondersteund met recente literatuur en zes semigestructureerde elite-interviews met (hoge) ambtenaren binnen het DG COMM van de Commissie en bij het kabinet van Commissaris Viviane Reding. In de huidige Commissie is zij verantwoordelijk voor onder meer DG COMM. De interviews, die telkens 45 tot 60 minuten duurden, werden afgenomen tussen januari en maart 2011 in het Berlaymont- en Madougebouw van de Commissie in Brussel. Op de topiclijst stonden zowel beschrijvende vragen (onder meer over de concrete functie en situering van de job van de interviewees en de evolutie daarin, de kernmerken en principes van het huidige communicatiebeleid, de interinstitutionele samenwerking) als vergelijkende vragen (onder andere over de veranderingen bij elke nieuwe Commissie, goede/slechte voorbeelden van communicatie vroeger en nu, de (veranderende) rol van media en instellingen).

3.1.1 *Tot 2004: brandjes blussen om imago te redden*

Voor 2004 kreeg het communicatiebeleid voornamelijk vorm door uiteenlopende initiatieven zonder een overkoepelende visie want “at least from 1958 to 1999, being responsible for information within the college (*van de Commissarissen*) was always a task that no commissioner wanted” (Smith 2007, 233).

Tot het begin van de jaren negentig werkte de Europese Commissie liever in stilte. “Europe was built in a St Simonian way from the beginning, this was Monnet’s approach. The people weren’t ready to agree to integration, so you had to get on without telling them too much about what was happening”, aldus Pascal Lamy (Eriksen & Fossum 2000, 12), toenmalige kabinetschef van Commissievoorzitter Delors (1985-1995). De onderbelichting van het communicatiebeleid van deze periode kan niet onafhankelijk gezien worden van de permissieve consensus die tot het begin van de jaren negentig weinig animo bracht in de publieke opinie over de EU (Hooghe & Marks 2009). De technocratische benadering van het Europese project ligt dus mee aan de basis van de aanvankelijke “vicieuze cirkel van (non-)communicatie”; publiek, media en politici zitten vast in een zelfhandhavend stramien van tegenzin om over de EU te lezen, te berichten en te praten (Brüggemann 2005, 65).

De ratificatieproblemen met het Verdrag van Maastricht (1992-1993) waren echter een duidelijke *wake-up call*. Voordien waren de dalende opkomstcijfers bij de Europese parlementsverkiezingen al een eerste signaal dat de burgers begonnen af te haken, maar politieke marketing in de vorm van de introductie van symbolen zoals de officiële Europese vlag en *Ode an die Freude* als Europese hymne was (vooral in de jaren tachtig) de pleister op de wonde.

Met de val van de Santer-Commissie (1995-1999) werd duidelijk hoe traag, verdeeld en weinig gecoördineerd de Commissie communiceerde (Meyer 1999). Desalniettemin bleef het informatie- en communicatiebeleid bij de daaropvolgende Prodi-Commissie (1999-2004) een job in de marge. De Commissie legde in die legislatuur drie relevante beleidsdocumenten inzake communicatie neer (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2001a, 2002a, 2004), waarin de kiemen van het latere communicatiebeleid al vervat zitten. Ten eerste wordt in die documenten een pleidooi gehouden om op organisatorisch vlak orde op zaken te stellen. Zo moeten de communicatieactiviteiten binnen de Commissie meer gecoördineerd verlopen, moet er gewerkt worden aan een interinstitutioneel kader om onder de EU-instellingen de violen gelijk gestemd te krijgen en wordt de samenwerking met de lidstaten, *civil society*, ngo's, media, verkozenen en "vertrouwde en geloofwaardige tussenpersonen ter plaatse" (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2001a, 10) benadrukt.

Wat ten tweede de substantie van het communicatiebeleid betreft, is het rechte trekken van het imago van de EU aan de hand van informatie en transparantie een hoofdelement. Een gebrek aan informatie wordt immers gezien als de oorzaak van de *mismatch* tussen de (impliciete) steun van het publiek voor de idealen die de Unie nastreeft en "een aanhoudend wantrouwen" tegenover de instellingen (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2001a, 18). Het luik informeren krijgt in vergelijking met de inzet voor een dialoog de meeste nadruk (bijvoorbeeld informatiecampagnes, Europese Documentatiecentra, Info Points Europe en Informatie- en adviescentra voor het platteland (Carrefours), vraagbaak Europe Direct, opleidingen en ondersteuning voor journalisten). Onder meer het Witboek over Europese *governance* uit diezelfde periode (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2001b) diagnosticeert nochtans de groeiende kloof tussen de Unie en haar burgers en duidt participatie en "een versterking van een cultuur van raadpleging en dialoog" aan als middelen om (het gevoel van) de betrokkenheid van burgers op te krikken.

3.1.2 2004 – 2009: een tijd van komen...

"This Commission has made communication one of the strategic objectives for its term of office, recognizing it fully as a policy in its own right", luidt de eerste zin van het eerste communicatieplan (Commission of the European Communities 2005, 3) onder Wallström. Communicatie werd binnen de Barroso I-Com-

missie opgewaardeerd; een Commissaris, die tevens vicevoorzitter was van de Commissie, was uitdrukkelijk verantwoordelijk en communicatie werd formeel als een volwaardig beleid aanzien. Een opmerkelijke noviteit was daarenboven Wallströms intentie om het communicatiebeleid in te schakelen in de constructie van “a true participatory democracy in Europe” (Wallström 2004, 2009). Communicatie moest voortaan duidelijker draaien om een tweerichtingsproces: “If in the past, the main measure of success used to be reaching the front page of the Financial Times or Le Monde, today it is a success to have a broad public consultation before a proposal is drafted, a debate that shapes the policy, but also a general discussion on where people would like to see Europe going” (Wallström 2009).

In het Actieplan (Commission of the European Committees 2005) werkt de eerdere oproep tot meer gecoördineerd, professioneel en gebald communiceren door. Wallströms nieuwe aanpak steunde op drie pijlers: *listening*, *communicating* en *connecting with citizens by going local*. De bestaande communicatiemiddelen werden daarbij uitdrukkelijk aangeduid als middelen voor de Commissie om haar oor te luister te leggen en besognes te kanaliseren (bijvoorbeeld de Vertegenwoordigingen,⁸ contactcentra en informatienetwerken). Een constante op organisatorisch vlak in de beleidsdocumenten vanaf 2005 was echter de doorslaggevende verantwoordelijkheid van andere actoren dan de Commissie. Plan D (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2005), de bijdrage van de Commissie aan de reflectieperiode na de negatieve referenda over de Europese Grondwet, was samen met het Actieplan en het latere Witboek inzake een Europees communicatiebeleid (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2006) bedoeld om een langetermijnplan uit te werken “ter versterking van de Europese democratie en ter bevordering van een Europese publieke ruimte waarin de burgers de beschikking hebben over de informatie en de instrumenten om actief aan de besluitvorming deel te nemen en het Europese project te sturen” (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2005, 3). Die participatie moest (nog meer) gefaciliteerd worden via onder meer (internet)raadplegingen en discussies (ook online via de “Uw Stem in Europa”-website en de intussen afgesloten “Debate Europe”-website), wit- en groenboeken, allerhande burgerpanels, Europese opinieonderzoeken, focusgroepen. Met het oog op het ratificatieproces van het Hervormingsverdrag en de Europese parlementsverkiezingen in 2009 legde de Commissie in 2007 ten slotte nog een beleidsdocument (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2007)⁹ neer waarin opnieuw een interinstitutionele aanpak en samenwerking met derden voor de promotie van actief Europees burgerschap en dialoog met de burgers centraal staan. Hoewel de daaropvolgende politieke verklaring (ondertekend in oktober 2008 door het Parlement, de Raad en de Commissie), door Wallström (2009) “a little piece of history” genoemd werd en een aanzet moest zijn om haar beleidsideeën te laten ontkiemen, werd het communicatiebeleid in de volgende legislatuur herpositioneerd.

3.1.3 2009 – vandaag: ...een tijd van gaan

Ondanks de verschuiving in de retoriek tussen 2004 en 2009, waren de voorgestelde initiatieven er dikwijls vooral op gericht om de publieke perceptie omtrent het legitimitetsdeficit van de EU op te krikken en in mindere mate om volwaardige institutionele hervormingen aan te wakkeren (Michailidou 2008). Een van de conclusies van een evaluatie van Plan D en de activiteiten rond *Debate Europe* was dan ook dat “the projects failed to have any measurable influence on the European public sphere, and more specifically on the general opinion” (Euréval, Rambøll-Management & Matrix 2009, 47). Hoewel het communicatiebeleid draaide om een inclusief, divers en participatief tweerichtingsproces, stelt de evaluatie immers dat “although politicians generally attended the events, their preparation and participation were too superficial to trigger a genuine two-track communication with citizens” (Euréval, Rambøll-Management & Matrix 2009, 47). Zoals een van onze geïnterviewden aangeeft, was de inhoudelijke link tussen de deliberatieve oefeningen (vanuit de periferie) en het beleidsproces (in de *strong publics*) over het algemeen zoek.

“Communication is not a policy. Communication is not an end in itself but it is part and parcel of the political and policy process”, oordeelt Reding (2010c), vicevoorzitter in de Commissie-Barroso II en als Commissaris voor Justitie, Grondrechten en Burgerschap momenteel dus ook verantwoordelijk voor DG COMM. In de huidige Commissie wordt de term *communicatie-beleid* liever geweerd en is communicatie geen hoofdbevoegdheid meer van een Commissaris. Terwijl communicatie voor Wallström centraal stond in de EU-democratie, is Reding veeleer van oordeel dat “effective communication can change the way a policy proposal is understood, embraced and supported by the public” (Reding 2010b, 2010c). Hoewel Reding pas sinds begin 2010 aan het roer staat van DG COMM, zijn er op vlak van organisatie en substantie verschuivingen naar opnieuw een meer instrumentele benadering te merken. Om die in kaart te brengen, kan enkel een beroep gedaan worden op speeches van Reding over communicatie en onze interviews. Nieuwe beleidsdocumenten zitten er immers niet in de pijplijn.

Ten eerste lijkt het politieke akkoord over communiceren in partnerschap, het sluitstuk van de vorige legislatuur, naar de achtergrond te zijn verschoven. Over de Interinstitutionele Groep Voorlichting, waarop Wallström (2009) nog haar hoop vestigde voor het partnerschap, valt nu op Redings kabinet te horen: “We have this dialogue and Inter-Institutional Group on Information. We compare notes, but we have a policy cycle and so have the Parliament and the other institutions.” Die ‘policy cycle’ (op basis van de politieke prioriteiten uitgestippeld door de Commissie) lijkt samen met de individuele politieke verantwoordelijkheid van Commissarissen, Europarlementsleden en andere politici de nieuwe (organisatorische) insteek te zijn. DG COMM moet daarbij gepercipieerd worden als een *tool box* die – naar eigen inzicht – kan worden ingeschakeld tijdens het politieke be-

leidsproces. Onder meer de nieuwe *Communication Steering Board*, waarin onder andere DG COMM, het kabinet van de Commissievoorzitter, het kabinet van Commissaris Reding en het Secretariaat-Generaal van de Commissie vertegenwoordigd zijn, en het nieuwe speechschrijverteam moeten – binnen de Commissie althans – voor coördinatie instaan. Communiceren en werken aan een publieke dialoog is in de eerste plaats een individuele verantwoordelijkheid geworden van politici.

Wat ten tweede de substantie van het *communicatiebeleid* betreft, is er in de huidige Commissie eveneens een ont koppeling van de ‘Wallström-logica’ op te merken. Zo worden de drie pijlers *listening*, *communicating* en *going local* afgedaan als “the theory that was never put into practice” en wordt – binnen het kabinet van Reding – de noodzaak van een *grand design* achter het *communicatiebeleid* van de hand gewezen. “Commissioner Wallström viewed communication as dialogue and I think that this is not so much the case now. Commissioner Reding has another view; she was a journalist and for her it is about informing, raising awareness”, bevestigt een geïnterviewde.

Een directe, publieke dialoog en participatie worden dus enigszins losgelaten en *good stories* en *policy substance* zijn de nieuwe *buzz words*. “Communication should therefore become an instrumental tool to carry out policies successfully”, onderstreept Reding (2010b). Nieuw is die benadering geenszins; ook Wallström (2004b) benadrukte dat het beeld van de EU afhangt van de mate waarin aange-toond wordt hoe relevant ze is voor het gewone leven van de burgers. De huidige *hands-onaanpak* neigt tot nog toe echter naar wat Brüggemann (2005) politieke marketing en *public justification* noemt; de communicatieacties zijn er nu in hoofdzaak op gericht om de voordelen, resultaten en verdiensten van de EU in de verf te zetten.

Burgers leggen pas betrokkenheid aan de dag als ze overtuigd zijn van de positieve impact van de EU, luidt de basisredenering op Redings kabinet. “Do people really want to be part of the decision making? Or do people rather identify with Europe as a good cause which creates benefits to their daily lives? I think that if people understand how the EU contributes to their daily lives and if we focus on the results, that will be quite an achievement, compared to what we had in the past”, bevestigt ook een geïnterviewde binnen DG COMM. Zolang het kennis-, motivatie- en begripsdeficit (Baetens & Bursens 2005) over de EU bij burgers aanhoudt, worden de toegangswegen voor burgers beperkt tot voornamelijk representatieve mechanismen zoals contacten met (Euro)parlementsleden, ngo’s en het Comité van de Regio’s en het Europese Economisch en Sociaal Comité. Het *Europa voor de Burgers*-programma ziet de voortzetting van zijn initiatieven om burgers rechtstreeks te betrekken, afhangen van politieke goodwill. “There was a big evaluation of the citizens’ panels and citizens’ consultations and mainly the conclusion is that it works, but it is extremely expensive and time consuming. The future of these mechanisms is not clear. (...) We are willing to implement those mechanisms, but we have to receive the signal and the funds to do so and for the moment we do not have them”, besluit een geïnterviewde.

Of het DG COMM onder de vleugels van Reding effectief ingeplugd zal raken “into the central nervous system of the Commission” en of het DG meer zal zijn “than just the sum of services you offer to other DGs” (Reding 2010c), kan pas geëvalueerd worden bij het afronden van de lopende legislatuur. “In DG COMM we do not have a clear mandate or power to actually direct what the different DGs do”, stipuleert een geïnterviewde binnen het DG echter. De casestudy in dit artikel is een eerste aanzet voor onderzoek naar de invulling die de directe, verticale publieke dialoog binnen de EPS krijgt tijdens de huidige legislatuur van de Commissie.

4. Casestudy: de dialoog voor Europa 2020

Met deze casestudy onderzoeken we hoe de Commissie een directe dialoog faciliteerde voor de lancering van de Europa 2020-strategie. Die nieuwe lange-termijnstrategie voor de EU en opvolger van de Lissabonstrategie, voorgesteld door de Commissie op 3 maart 2010, moet enerzijds de EU uit de economische en financiële crisis wegleiden en stelt anderzijds structurele hervormingen voor om van de EU een slimme, duurzame en inclusieve economie te maken.¹⁰ Een van onze geïnterviewden omschrijft de overkoepelende strategie treffend als “a chapeau which includes practically everything what the Commission does”. Precies wegens dat fundamentele gewicht en richtingbepalende belang van Europa 2020 is het uitermate relevant om te onderzoeken hoe de Commissie daarover in dialoog treedt met de Europese burgers. De strategie zal beslist een impact hebben op hun leven. Bovendien luidt een van de lessen die de Commissie uit de voorgaande Lissabonstrategie trok dat de communicatie rond de strategie een achillespees was zodat het bewustzijn en de betrokkenheid van de burgers bij die strategie zwak bleven (Europese Commissie 2010a). De Commissie erkent zelf in haar voorstel van Europa 2020 (Europese Commissie 2010b, 33) dat het succes van de nieuwe strategie rechtstreeks afhangt “van het vermogen van de EU-instellingen, de lidstaten en de regio’s om duidelijk te maken waarom hervormingen nodig zijn (...) en welke bijdrage van burgers, bedrijven en de hen vertegenwoordigende organisaties wordt verwacht”. Ze heeft er dus alle belang bij om voor deze nieuwe strategie wel *ownership* te creëren en top-down te werken aan een publieke dialoog waar burgers richting kunnen geven.

Aangezien de omvangrijke strategie op verschillende beleidsniveaus en -domeinen uitgewerkt wordt en de afwikkeling ervan nog maar recentelijk op gang gekomen is, kan deze casestudy in geen geval een complete analyse bieden van de integrale communicatieaanpak rond Europa 2020. Binnen DG COMM is er evenwel een coördinator aangesteld om de communicatie door de betrokken DG’s¹¹ inzake Europa 2020 en de implementatie ervan op te volgen en te begeleiden. Die diensten kunnen hun individuele plannen om hun specifieke inbreng in de uitwerking van

de strategie te communiceren voor advies voorleggen aan de coördinator en vervolgens gebruik maken van de knowhow en verschillende tools binnen DG COMM (bijvoorbeeld Eurobarometer, videoproductie, sociale media, de Vertegenwoordigingen). De DG's blijven echter autonoom in het nemen van bepaalde communicatie-initiatieven en na het advies "they decide themselves how they will proceed".

In dit artikel beperken we onze focus bijgevolg tot het voorstel van de Commissie over Europa 2020 (Europese Commissie 2010b), de basis voor de lopende uitwerking van de strategie.

4.1 Analyse kader

De bouwstof voor die analyse wordt geput uit de openbare raadpleging¹² die de Commissie hield van 24 november 2009 tot 15 januari 2010, vooraleer ze op 3 maart 2010 de uiteindelijke Europa 2020¹³-strategie voorstelde. Die raadpleging vormt immers de meest tastbare, gestructureerde en traceerbare – en overigens enige – indicatie van een substantiële dialoog tussen de Commissie en haar burgers (waarbij die laatstgenoemden de kans kregen om mee richting te geven aan de strategie). Op basis van interviews, onder meer met de coördinator van de communicatie rond Europa 2020 binnen DG COMM, relevante beleidsdocumenten en gegevens ingewonnen bij het Secretariaat-Generaal van de Commissie, de bevoegde dienst voor de publieke raadpleging, toetsen we af in welke mate de raadpleging een bouwsteen was voor de EPS. Aangezien we in dit artikel op de directe verticale europeanisering van de publieke dialoog tussen de EU en haar burgers focussen, leggen we ons bij deze analyse in het bijzonder toe op de bijdragen van burgers tot de raadpleging. De respons van overheden, parlementen, derde landen, politieke partijen, agentschappen, denktanken en allerhande middenveldorganisaties wordt bijgevolg niet opgenomen voor analyse.

De volgende zeven interdependente en voornamelijk technisch-procedurele evaluatiecriteria vormen onze leidraad: representatieve participatie, a priori betrokkenheid, beleidsengagement, communicatie en taakomschrijving, toegankelijkheid, middelen en impact. Deze indicatoren zijn geselecteerd op basis van hun relevantie uit bestaande systematische evaluatiekaders voor publieke participatie (Gelders *et al.* 2010; Persson 2007; Quittkat 2011; Rowe & Frewer 2000) en de (juridisch niet-bindende) algemene beginselen en minimumnormen voor raadplegingen die de Commissie zelf opgesteld heeft in 2002 (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2002b).¹⁴ Ze zijn ook terug te voeren naar de principes – inclusiviteit, diversiteit en participatie – van de Commissie inzake communicatie zoals expliciet verwoord in het Witboek (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2006). De theoretische leidraad voor de selectie van de criteria is Kohler-Koch & Finkes (2007) tweeledige conceptualisering van participatie; onze criteria leunen veeleer aan bij wat zij "principled conception" noemen. Onze analyse vertrekt namelijk vanuit de idee dat openheid, inclusiviteit en gelijke

rechten degelijke maatstaven zijn van de kwaliteit van een participatief proces, binnen de EPS. Ons laatste evaluatiecriterium, 'impact', sluit evenwel meer aan bij hun andere, weliswaar minder strak gedefinieerde 'functional conception', een benadering die focust op de substantiële bijdrage van de participatie aan de deliberatie en democratie.

4.2 Evaluatiecriteria

4.2.1 *Representatieve participatie*

Om een heterogene en ruime dialoog aan te knopen met de Europese burgers en zo na te gaan hoe zij Europa 2020 willen invullen, moet logischerwijs een breed representatief sample van de populatie participeren in die dialoog (Rowe & Frewer 2000, 12). De burgers die deelnemen aan de raadpleging moeten dus representatief zijn voor het algemene publiek en zijn subgroepen, divers zijn in termen van onder meer nationaliteit, leeftijd, gender, sociaaleconomische achtergrond en de publieke consultatie moet het niveau van een gemotiveerde, maar weinig representatieve elite overstijgen.

In het overzicht van de respons die de Commissie kreeg tijdens de publieke consultatie (European Commission 2010) wordt melding gemaakt van in totaal ongeveer 1.400 bijdragen. Daarvan zijn volgens het werkdocument van de Commissie zo'n vijfhonderd bijdragen rechtstreeks afkomstig van burgers. Verdere navraag bij het Secretariaat-Generaal van de Commissie leert echter dat de 317 bijdragen van burgers die raadpleegbaar zijn op de (gearchiveerde) website van de publieke raadpleging over Europa 2020, een beter beeld is van het werkelijke aantal bijdragen van burgers. Van de zowat 500 initiële bijdragen bleek immers niet elke respons relevant voor Europa 2020.

Die 317 bijdragen kunnen bezwaarlijk een breed sample van de meer dan vijfhonderd miljoen inwoners van de EU genoemd worden. Of de participanten voldoende representatief en divers zijn, kan echter niet onderzocht worden. Het Secretariaat-Generaal vroeg bij het inzenden van bijdragen namelijk niet naar verdere informatie; respondenten gaven enkel hun (familie)naam op. In het overzicht van de respons (European Commission 2010, 28-29) luidt het dat de bijdragen van burgers uit bijna alle lidstaten kwamen, met een bijzondere vermelding – weliswaar zonder exact cijfermateriaal dus – van de hoge respons uit onder andere Spanje.

4.2.2 *A priori betrokkenheid*

Zoals eerder aangegeven, omvat een volwaardige EPS meer dan een ruimte waar het beleid uitsluitend (*a posteriori*) geëvalueerd kan worden. Opdat omvang-

rijke beslissingen legitimiteit krijgen, moeten ze in zekere mate gestuurd worden door een communicatieproces vanuit de ‘periferie’. De Commissie zelf stelt dat mogelijke participanten van een raadpleging betrokken moeten worden “bij de ontwikkeling van het beleid in een fase waarin zij nog steeds van invloed kunnen zijn op de formulering van de belangrijkste doelstellingen, de toe te passen methoden, de prestatieindicatoren (*sic*) en, zo nodig, de eerste grote lijnen van dat beleid” (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2002b, 19). Publieke participatie is overigens in de eerste plaats aangewezen voor brede waarde-vraagstukken en in mindere mate voor technische uitwerking (Rowe & Frewer 2000, 14). Een publieke consultatie moet ten slotte bij voorkeur verder gaan dan voorgedefinieerde en enge probleemstellingen; participanten moeten aan brede *agenda setting* kunnen doen.

Aan dit criterium voldoet de publieke raadpleging voor Europa 2020 in intrinsieke zin. De raadpleging, die meer dan drie maanden voor de presentatie van Europa 2020 van start ging, draaide namelijk precies om ruwe input genereren voordat de strategie gelanceerd werd. Bovendien kregen burgers de kans om zich over de algemene en principiële hoofdlijnen uit te spreken. (Tijdens de uitwerking van Europa 2020, die momenteel in handen is van verscheidende beleidsniveaus en -domeinen, worden echter eveneens inspraakmogelijkheden en publieke raadplegingen voorzien.¹⁵) Wat de factor *agenda setting* betreft, scoort de publieke raadpleging op het eerste gezicht best hoog; de Commissie nodigde in haar werkdocument ter consultatie (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2009) immers uit om haar losse commentaar over de strategie te bezorgen. Hoewel in eerste instantie geen vragenlijsten of vooraf precies afgebakende stellingen werden voorgelegd, werden de bijdragen – wegens pragmatische overwegingen – wel hoofdzakelijk verwerkt aan de hand van een relatief gelimiteerde lijst afvinkvragen die vooral gericht waren op validatie en bevestiging/afwijzing van de voorstellen in het werkdocument.

4.2.3 *Beleidsengagement*

Deze derde factor is een van de meest penibele evaluatiecriteria aangezien hiermee de principiële steun vanwege een overheid voor participatie bedoeld wordt (Gelders *et al.* 2010, 135-136). Beleidsengagement draait om de wil van een overheid om invloed af te staan in de loop van het besluitvormingsproces en om attitudes inzake participatie op beleidsniveau.

Voor een peiling naar de participatiecultuur binnen het kabinet van Commissaris Reding en DG COMM verwijzen we naar onze eerdere analyse van de huidige substantiële invulling van het *communicatiebeleid* (zie 3.1.3), dat tot nog toe lijkt af te drijven van de vroegere dialogica. Er dient weliswaar opgemerkt te worden dat de aanpak tijdens de publieke raadpleging omtrent Europa 2020 niet

geheel op het conto van Commissaris Reding te schrijven is; pas sinds 10 februari 2010 zit die Commissie immers in het zadel.

4.2.4 *Communicatie en taakomschrijving*

Voor geslaagde publieke participatie is deze vierde factor onontbeerlijk. Zo moet er vanzelfsprekend ten eerste adequaat geïnformeerd worden over de mogelijkheid tot participatie, over de doelstellingen ervan, de procedure, moet de taak van de participanten omschreven worden (welke rol ze al dan niet kunnen spelen en waar hun input binnen het besluitvormingsproces past) en moeten participanten na afloop van de consultatie feedback ontvangen of in ieder geval op de hoogte gesteld worden van het verdere verloop van de besluitvorming (Gelders *et al.* 2010, 136; Quittkat 2011, 662-664). Burgers die zien dat hun bijdragen opgemerkt worden en effectief zijn, kunnen immers een zeker gevoel van betrokkenheid ontwikkelen en zullen dus meer geneigd zijn om (ook in latere consultaties) te participeren (*ibid.*). Om ongenueanceerde verwachtingen en frustratie te voorkomen, zijn voldoende communicatie en een terugkoppeling naar de participanten dus noodzakelijk (Tomkova 2009).

De communicatie rond de publieke raadpleging voor Europa 2020 schiet op enkele van die punten tekort. Ten eerste informeerde de Commissie de EU-burgers niet actief noch direct over de publieke raadpleging. Enkel de Vertegenwoordiging van de Commissie in Madrid organiseerde – gedeeltelijk tijdens het Spaanse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in de eerste helft van 2010 – een jongerencampagne rond de raadpleging. Alle Vertegenwoordigingen van de Commissie werden evenwel op de hoogte gebracht van de raadpleging en verzocht hun *stakeholders* erover te informeren. Ook de DG's die betrokken zijn bij de Europa 2020-strategie, informeerden over de raadpleging via hun eigen website. Een directe promotie- of informatiecampagne voor de burgers om hen de weg naar de website van de raadpleging te tonen, bleef echter uit, terwijl de *Madridcase* aangeeft dat een dergelijke campagne vruchten kan afwerpen op vlak van participatie (zie 4.2.1). In de (algemene) minimumnormen voor de raadplegingen door de Commissie (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2002b, 21-22) wordt evenwel naar de portaalsite “Uw stem in Europa” (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_nl.htm) als enkel toegangspunt verwezen, “zonder daarom andere communicatie-instrumenten uit te sluiten”.

Ten tweede, wat betreft de informatie over de doelstellingen achter de publieke participatie, de procedure en de rol van de bijdragen van de participanten, blijft het Secretariaat-Generaal veeleer op de vlakte. Op de website van de raadpleging (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/consultation_nl.htm) licht het Secretariaat-Generaal kort het onderwerp van de raadpleging toe en verwijst ze naar de discussienota en de Europa 2020-website, die overigens pas sinds eind

maart 2011 in de 23 officiële EU-talen beschikbaar is, en naar de (gearchiveerde) website van de Lissabonstrategie. In de laatste paragraaf van die kernachtige toelichting kondigt de Commissie aan dat ze begin 2010 een formeel voorstel voor Europa 2020 aan de Europese staatshoofden en regeringsleiders wil voorleggen. “Intussen zou de Commissie graag uw mening horen over een aantal brede beleidsoverwegingen voor de toekomstige ‘EU 2020’-strategie”, luidt het summier. Ook in de begeleidende specifieke privacyverklaring over de publieke consultatie inzake Europa 2020 wordt het doel van de raadpleging omschreven als “to receive the views of stakeholders or people concerned by the topic of the public consultation and potentially to publish them on the Internet (...)” (European Commission 2009, 1). In de discussienota (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2009) wordt evenmin gepreciseerd welke invloed de suggesties en inzichten zullen krijgen.

Onmiddellijk na het insturen van een bijdrage ontvingen de participanten een geautomatiseerd ontvangstbewijs. Enkele weken voor de presentatie van de strategie bezorgde het Secretariaat-Generaal hen een eerste, kort overzicht van de antwoorden en verdere toelichting over de strategie. Hoewel de meeste overheden worstelen met die terugkoppeling en het rapporteren hoe de input geïncorporeerd werd in de besluitvorming (Tomkova 2009, 6) en de Commissie doorgaans een slechte leerling is in deze (Quittkat 2011), werd aan dit criterium in deze casestudy in zekere mate voldaan.

4.2.5 Toegankelijkheid

Participanten moeten voldoende opportuniteit hebben om hun bijdrage aan te leveren. Hieronder verstaan we toegankelijkheid op vlak van taal, timing en communicatiekanalen waarlangs de bijdragen verstuurd kunnen worden.

Op vlak van taal scoort de toegankelijkheid van de publieke raadpleging rond Europa 2020 goed. De discussienota (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2009) waarop de burgers en andere participanten commentaar konden formuleren, was beschikbaar in 22 van de 23 officiële talen van de EU (enkel de Ierse versie ontbrak) en de website van de raadpleging is raadpleegbaar in alle 23 talen.

Het tijdsbestek voorzien voor de publieke raadpleging (van 24 november 2009 tot 15 januari 2010) werd wel op de korrel genomen. Organisaties zoals het Platform of European Social NGOs (Social Platform), een alliantie van federaties en ngo's in de sociale sector, noemden de voorziene tijd te kort om een echte dialoog aan te gaan met de burgers en het middenveld over een danig belangrijk en veelomvattend onderwerp (Platform of European Social NGOs 2009). In een antwoord op een parlementaire vraag had Commissievoorzitter Barroso (2009) nochtans bevestigd dat in september 2009 al “een brede raadplegingsronde” georganiseerd zou worden. De bijdragen die na het afsluiten van de raadpleging (na 15 januari

2010) nog binnenliepen, zegt de Commissie alsnog meegenomen te hebben in haar analyse (European Commission 2010, 3). De minimumtermijn vastgesteld op acht weken in de minimumnormen voor de raadplegingen door de Commissie, wordt hoe dan ook gerespecteerd. (Vanaf 2012 wordt de algemene raadplegingstermijn weliswaar verlengd tot twaalf weken (Europese Commissie 2010c, 11)).

De kanalen waarlangs participanten hun input konden geven, bleven beperkt tot het e-mailadres EU2020@ec.europa.eu, terwijl slechts een minderheid van de internetgebruikers in de 27 EU-lidstaten online op zoek gaat naar informatie van publieke autoriteiten (Eurostat 2010). De publieke raadpleging enkel online inrichten, betekent in die zin een tekortkoming (hoewel de huidige minimumnormen *in se* gehaald werden). Behalve online kreeg het Secretariaat-Generaal ook enkele bijdragen per post toegestuurd; ook deze werden meegenomen in de verwerking.

4.2.6 *Middelen*

Een zesde determinerend criterium voor een participatie-initiatief zijn de uitgetrokken middelen in termen van budget en personeel (Gelders *et al.* 2010). Bovendien is dit criterium een indicator van de manier waarop ons derde evaluatie-element een tastbaar gevolg krijgt.

Voor de publieke raadpleging voor Europa 2020 werd geen specifiek budget voorzien bij het Secretariaat-Generaal. Dat geldt overigens voor de hele communicatieaanpak tijdens de implementatie van de strategie; er is geen specifiek, nieuw budget voorzien, evenmin binnen DG COMM; de financiële ondersteuning voor de verschillende communicatie-initiatieven komt van de DG's en hun budgetten.

Het personeel dat ingezet werd om de raadpleging op te volgen en de specifieke bijdragen van de burgers en de lidstaten te verwerken, bestond uit negen ambtenaren en een stagiair binnen het Secretariaat-Generaal. De bijdragen van organisaties werden voor verwerking doorgestuurd naar een netwerk van zes DG's (Economische en financiële zaken, Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, Regionaal beleid, Onderwijs en cultuur, Interne markt en diensten en Energie) waar die input door een aantal mensen geanalyseerd werd. Positief aan die methodologie is de rechtstreekse confrontatie tussen de DG's en de inbreng van hun specifieke *stakeholders*, terwijl de potentieel arbitraire aanpak door de verscheidene DG's tegelijk een nadeel kan betekenen in het licht van een consistente verwerking en attitude. Naar schatting van het Secretariaat-Generaal werkten in totaal zo'n vijftig mensen mee aan de verwerking en analyse van de respons.

4.2.7 *Impact*

Waar de voorgaande criteria veeleer technisch-procedureel van aard waren, is dit laatste analyse-element gericht op de inhoudelijke, substantiële impact van

de raadpleging, wat het praktisch faciliteren van een dialoog in een volwaardige EPS overstijgt. Zoals aangegeven onder het vierde criterium, is de substantiële impact van de input van burgers en andere participanten een vereiste om hen betrokken en gemotiveerd te houden. Een van de voornaamste struikelblokken in verband met participatiemethoden, is de perceptie dat ze vruchteloos zijn, enkel ingeschakeld worden om beslissingen te legitimeren en er geen oprechte intentie is om de aanbevelingen mee te nemen in de beleidsvorming (Rowe & Frewer 2000, 14-15). In tegenstelling tot de voor de hand liggende noodzaak van deze toetssteen, is de empirisch operationalisering ervan geenszins een evidentie.

Om consistent na te gaan welke impact de input van burgers in het bijzonder heeft gehad op het uiteindelijke voorstel van de Commissie over Europa 2020 (Europese Commissie 2010b), zijn we aangewezen op een vergelijking tussen het document waarin de Commissie zelf een overzicht geeft van de respons die ze ontvangen heeft (European Commission, 2010, 28-29) enerzijds en de finale voorstelling van Europa 2020 anderzijds.¹⁶ De drie elementaire prioriteiten (een slimme, duurzame en inclusieve groei), zowel in de discussienota als in de uiteindelijke strategie, worden volgens het overzichtsdocument over het algemeen onderschreven in de raadpleging. Volgens het Secretariaat-Generaal stond validatie voorop, wat een reductie is van onze conceptualisering van een EPS als setting waar ook nieuwe input geventileerd en geabsorbeerd wordt.

Ten slotte merkt het Secretariaat-Generaal nog op dat nieuwe elementen die gesuggereerd werden tijdens de consultatie en niet de verwerking of het overzicht van de respons haalden, niet per definitie niet meegenomen worden in de verdere invulling van Europa 2020. (Bij verdere raadplegingen dient de Commissie immers rekening te houden met “de bijdragen van deelnemers bij eerdere raadplegingen” (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2002b, 21).) Zo haalde het vaak geopperde, maar politiek gevoelige voorstel om sancties te voorzien voor lidstaten die slechte beleidsplannen voorleggen, de finale beleidsstrategie niet aangezien het gaat om een politieke strategie die de goedkeuring moest krijgen van de 27 lidstaten. Welke sancties lidstaten riskeren in geval van onevenwichtige begrotingen en te zware overheidsschulden, is een topic dat evenwel hoog op de actuele Europese agenda staat.

4.3 Europa 2020: meer dovemansgesprek dan dialoog

In deze casestudy werd aan de hand van zeven interdependente en voornamelijk technisch-procedurele criteria in kaart gebracht hoe de Commissie vorm gaf aan de publieke raadpleging voor de lancering van Europa 2020. Tabel 1 geeft aan welke kernelementen of parameters uit onze conceptualisering van de EPS corresponderen met de analysecriteria die gebruikt werden in de casestudy en hoe die vervolgens geëvalueerd worden.

Tabel 1. Kernelementen omschrijving EPS, analysecriteria casestudy en evaluatie.

Kernelementen EPS	Analysecriteria	Evaluatie
Top-down faciliteren	3. Beleidsengagement	o/-
	4. Communicatie en taakomschrijving	-
	6. Middelen	o
<i>van een</i>		
Heterogeen, inclusief forum	1. Representatieve participatie	o
	5. Toegankelijkheid	-
<i>waar burgers</i>		
Actief mee richting kunnen geven aan het beleid	2. A priori betrokkenheid	+
	7. Impact	o

(+ = overwegend gehaald; - = overwegend gefaald; o = geen uitsluitel)

In de eerste parameter ‘top-down faciliteren’ is de uitkomst veeleer negatief in deze casestudy met het criterium ‘Communicatie en taakomschrijving’ als zwakste schakel, gezien de overheersend indirecte aard van de schaarse informatie en het gebrek aan een duidelijke omschrijving van het belang van de raadpleging binnen het besluitvormingsproces. Over het criterium ‘Middelen’ is moeilijk een onweerlegbare evaluatie op te maken; de exacte inspanningen van de Commissie in deze zijn moeilijk in een relatief perspectief te plaatsen – “most discussions on participation methods in the literature do not discuss costs in any depth” (Rowe & Frewer 2000, 17) –, maar het gebrek aan een afgebakend budget en de tanende garantie van een consistente verwerking van de respons maakt de evaluatie alerminst overheersend positief. De factor ‘Beleidsengagement’ vraagt om verder onderzoek; onze analyse van het huidige *communicatiebeleid* van de Commissie is een eerste indicatie dat de publieke dialoog tussen de burgers en de EU minder top-downondersteuning zal vinden.

Het meest opmerkelijke aspect binnen de tweede parameter ‘heterogeen, inclusief forum’ is de vaststelling bij het analys criterium ‘Representatieve participatie’ dat de Commissie zelf niet noodzakelijk bijhoudt welke profielen de deelnemers aan haar publiekeparticipatie-initiatief hebben, hoewel ze zegt het zelf belangrijk te vinden “dat de Commissie, wanneer zij na een raadplegingsproces een politieke beslissing neemt, nagaat in hoeverre de standpunten representatief zijn” (Commissie van de Europese Gemeenschappen 2002b, 12). Op zich doet dat de balans voor ‘Beleidsengagement’ bijgevolg ook naar de negatieve zijde overhellen. Bij gebrek aan data kunnen we echter geen uitsluitel geven over de werkelijke representativiteit van de participanten. Het discutabele tijdschema en de zeer beperkte toegangswegen voor de bijdragen doen ten slotte eveneens betwijfelen of er bij de raadpleging sprake was van een ‘heterogeen, inclusief forum’.

Onder de laatste parameter ‘actief mee richting kunnen geven aan het beleid’ vinden we de enige uitgesproken positieve evaluatie in deze casestudy terug. Zoals

we argumenteerden, voldoet de raadpleging qua 'A priori betrokkenheid' immers in zekere zin automatisch aan de vereisten. Het inhoudelijke evaluatiecriterium 'Impact' verdient verdere uitdieping en onderzoek en kan in deze casestudy noch als sluitend gehaald noch als onweerlegbaar gefaald beoordeeld worden.

5. Conclusie

Het opzet van dit artikel was tweeledig; ten eerste zijn we nagegaan hoe de Europese Commissie via haar communicatiebeleid werk maakt van de directe tweerichtingscommunicatie en dialoog met haar burgers binnen de EPS. Ten tweede hebben we aan de hand van een casestudy getest in welke mate de Commissie in de praktijk (a) top-down die directe publieke dialoog ondersteunt zodat (b) een heterogeen, inclusief forum ontstaat (c) waarin burgers actief mee richting kunnen geven aan de Europese besluitvorming. Door in verschillende opzichten af te wijken van de platgetreden onderzoekspistes en specifieke afbakeningen te maken, laat dit onderzoek ons toe om duidelijke aanvullingen op de huidige kennis over het bredere concept van de EPS te formuleren.

Met deze bijdrage focusten we duidelijk op de rol van instellingen (*in casu* de Europese Commissie) binnen de EPS want hoewel de publieke sfeer bovenal een maatschappelijke inbedding heeft, kunnen institutioneel optreden en engagement haar ontplooiing in zekere mate beïnvloeden. Bovendien heeft de Europese Commissie zich de afgelopen jaren expliciet in haar communicatiebeleid een pleitbezorger voor een levendige EPS getoond. Onze analyse van dit cruciale beleidsdomein tijdens de huidige legislatuur leert ons echter dat de institutionele ondersteuning voor de EPS via het communicatiebeleid op een bijzonder laag pitje is komen te staan. In dialoog treden met burgers wordt (opnieuw) als een louter individuele politieke verantwoordelijkheid bestempeld; de verdiensten en voordelen van de EU *in the picture* werken, krijgt daarentegen hogere prioriteit. Een directe, gestructureerde wisselwerking met burgers en hun bijdragen kanaliseren en verzilveren – essentieel voor een functionerende publieke sfeer – worden naar het achterplan verschoven. De eerste doorlichting en inzichten in het huidige communicatiebeleid die onze analyse biedt, duidt erop dat de luikende paradigmaverschuiving richting meer tweerichtingscommunicatie die in de literatuur (zie bijvoorbeeld Bee 2010; Brüggemann 2005; Michailidou 2008) met het nodige voorbehoud gesuggereerd wordt, momenteel zeer wankel blijkt te zijn. Het is uitkijken naar verdere studie om deze evolutie verder in kaart te brengen.

Terwijl de EPS veelal via (massa)mediaonderzoek bestudeerd wordt en onderzoekers daarbij de activiteit binnen die EPS in belangrijke mate reduceren tot de gemedieerde publieke communicatiestroom, biedt dit artikel een belangrijke,

vernieuwende aanvulling en meerwaarde in de zin dat dit keer burgerparticipatie en het directe contact tussen *strong* en *weak public* centraal stonden. Die laatstgenoemde werd voor deze bijdrage ingevuld met het algemene publiek of de individuele burgers. Hoewel zij de elementaire kernstof zijn van een maatschappelijk bestel en het consultatieregime van de Commissie door de jaren heen georiënteerd geraakt is op de inclusie van individuele burgers (Kohler-Koch & Finke 2007, 209-212), is hun precieze participatiepatroon in deze setting nog een blinde vlek. Academische aandacht ging tot nog toe in de eerste plaats naar de participatie van en contact met ngo's en allerhande (lobby)organisaties (zie bijvoorbeeld Persson 2007 en Quittkat 2011).

Onze casestudy over de publieke raadpleging voor de nieuwe Europa 2020-strategie is een aanzet om dit onderzoeksveld binnen het kader van de EPS meer uit te spitten. Hoewel het hier om een *single case* gaat, is Europa 2020 uiterst relevant studiemateriaal en biedt het als een soort "*best case*" kenmerkend inzicht in de manier waarop de Commissie in dialoog treedt met haar burgers. Europa 2020 is immers de nieuwe, overkoepelende Europese langetermijnstrategie die zoals de voorgaande Lissabonstrategie een zeer brede stempel drukt, de technische discussies overstijgt en raakt aan de algemene koers van de EU. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de raadpleging over het nieuwe chemicaliënbeleid (REACH), onderzocht door Persson (2007), is Europa 2020 in die zin geschikter om brede en minder gespecialiseerde bottom-upinput te genereren. Onze studie toont echter aan dat er te weinig afdoende aanwijzingen zijn dat de Commissie in deze raadpleging een representatief en toegankelijk forum top-down heeft weten te faciliteren zodat burgers actief mee richting konden geven aan Europa 2020. Aangezien de (verticale) dialoog tussen burgers en instellingen ook het (horizontale) maatschappelijke debat onder burgers in Europa tot op zekere hoogte kan prikkelen, kan de koudwatervrees van de Commissie om die dialoog aan te zwengelen ook repercussies hebben voor het grotere kader van de EPS. Op die manier kan ook meer begrepen worden waarom de identificatie met 'Brussel' en een algemeen debat ten gronde over het Europese project tot nog toe uitblijven.

NOTEN

1. Hierbij verwijzen we naar het debat tussen auteurs zoals Moravcsik en Majone enerzijds en Follesdal en Hix (2006) anderzijds.
2. Voor een analyse en casestudy's over de specifieke attitude en het (on)bewuste communicatiegedrag van enkele Commissarissen, verwijzen we graag naar Smith (2007).
3. Een degelijk overzicht is onder meer terug te vinden in *Habermas and the Public Sphere* (Calhoun 1992).
4. Er zijn wel enkele pan-Europese media op de markt, maar ze blijven curiosa. Zo profileren bijvoorbeeld het weekblad *European Voice*, het (met EU-subsidies onder-

steunde) televisiekanaal *Euronews* en online nieuwssites *Euractiv* en *EUObserver* zich als pan-Europees, maar blijft hun bereik – al dan niet bewust – beperkt tot een hoger opgeleid publiek. Ook de internationale zakenkrant *Financial Times*, die instaat voor heel wat EU-berichtgeving, blijft uiteindelijk een (internationale en niet uitsluitend Europese) elitekrant. Het intussen ter ziele gegane weekblad *The European* toont aan dat Europese media succesvol maken geen sinecure is. Nationale kranten, tijdschriften en tv-programma's blijven hoe dan ook de geprefereerde media bij het grote publiek (Golding 2006, 14). Brüggemann & Schulz-Forberg (2009) wijzen er echter op dat nationale media kunnen evolueren naar media met een globale insteek (bijvoorbeeld *Deutsche Welle*) en dat internationale media zich kunnen ontwikkelen tot pan-Europese media (bijvoorbeeld *Arte*). Recent onderzoek zoals dat van Garcia-Blanco & Cushion (2010) wijst niettemin op de potentiële impact van pan-Europese media op de vorming van een EPS.

5. Op enkele uitzonderingen zoals Michailidou (2008) na.
6. Het Europese burgerinitiatief werd geïntroduceerd in het Verdrag van Lissabon (2009) en maakt het burgers mogelijk om met minstens een miljoen handtekeningen, ingezameld in een jaar tijd, rechtstreeks voorstellen voor nieuwe EU-wetgeving te suggereren. Dit mechanisme wordt beschouwd als een nieuwe dimensie van participatieve democratie.
7. Sinds 2001 heeft het DG COMM vier herstructureringen ondergaan, wat ook binnen de Commissie erkend wordt als een struikelblok voor de implementatie van een Europees communicatiebeleid (Michailidou 2008, 357). Als gevolg van die hervormingen vertonen de in dit artikel aangehaalde beleidsdocumenten van de Commissie dikwijls overlappingsen en op sommige punten weinig coherentie.
8. De Vertegenwoordigingen van de Commissie zijn de spreekbuizen en contactpunten van de Commissie in de lidstaten.
9. Ter volledigheid; na dit beleidsdocument werden nog twee strategieën over communicatie via internet en audiovisuele media neergelegd. Om de focus op de basislijnen van de algemene communicatiestrategie te behouden, werden beide niet specifiek gebruikt voor deze analyse.
10. Voor de streefcijfers en kerninitiatieven van Europa 2020 verwijzen we naar Europese Commissie (2010b)
11. Concreet gaat het om het Secretariaat-Generaal van de Commissie en de DG's Klimaatbescherming, Onderwijs en cultuur, Economische en financiële zaken, Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie, Ondernemingen en industrie, Energie, Milieu, Informatiemaatschappij en media, Interne markt en diensten, Mobiliteit en vervoer, Regionaal beleid, Onderzoek en innovatie, Landbouw en plattelandontwikkeling en Maritieme zaken en visserij.
12. De Commissie organiseert gewoonlijk een openbare raadpleging wanneer ze begint te werken aan een (wetgevend) initiatief. Burgers, organisaties en bedrijven kunnen via de raadpleging hun mening geven. Een overzicht van de lopende en afgesloten raadplegingen is te vinden op http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_nl.htm.
13. In de raadpleging is er nog sprake van 'EU2020' in plaats van 'Europa 2020'.

14. De Commissie evalueert normaal gezien haar raadplegingsbeleid in 2011 (Europese Commissie 2010c, 11-12). De algemene beginselen en minimumnormen voor raadplegingen uit 2002 zijn tot nog toe de formele normen waarnaar teruggegrepen kan worden.
15. Op de website http://ec.europa.eu/yourvoice/index_nl.htm zijn de raadplegingen van de Commissie over de uiteenlopende beleidsfacetten van de Europa 2020-strategie te vinden. Op de websites van de DG's worden eveneens relevante initiatieven aangekondigd.
16. Slechts 317 (meertalige) van de zowat vijfhonderd antwoorden van burgers zijn namelijk beschikbaar in uiteenlopende talen. Een vergelijkende inhoudsanalyse van de twee primaire bronnen (het overzichtdocument en de finale Europa 2020-strategie) kan echter niet als sluitende bewijsvoering gebruikt worden aangezien het moeilijk is om nauwgezet te ontrafelen in welke mate de antwoorden van de burgers precies bijgedragen hebben tot de uiteindelijke strategie. De evaluatie wordt daarenboven gecompliceerd door de bijzonder beknopte samenvatting van de input van burgers in het overzicht, wat direct verband houdt met de verwerkingsmethodologie, toegelicht onder het tweede criterium.

BIBLIOGRAFIE

- Baetens, M. & Bursens, P. (2005), *Mass Media Coverage and the Reduction of the Legitimacy Deficit in the EU. The Belgian Case*, PSW-paper, 4. Antwerpen: Faculteit Politieke Wetenschappen, Universiteit Antwerpen.
- Barroso, J.M. namens de Commissie (2009), *Antwoord op schriftelijke vraag P-3697/09*, geraadpleegd op 21 maart 2011 (<http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/advanced.htm?relName=REFSOURCE&reference=P-3697/2009&language=NL>).
- Barroso, J.M. (2010, maart), Letter to MEP M. Løkkegaard & MEP H. Takkula. Brussel.
- Bee, C. (2010), Understanding the EU's Institutional Communication: Principles and Structure of a Contested Policy (pp. 83-98) in C. Bee & E. Bozzini (Eds.), *Mapping the European Public Sphere. Institutions, Media and Civil Society*. Farnham/Burlington: Ashgate.
- Brüggemann, M. (2005), How the EU Constructs the European Public Sphere. Seven Strategies of Information Policy, *The Public*, 12(2), 57-73.
- Brüggemann, M. & K. Kleinen-von KönigslöwK. (2009), 'Let's talk about Europe' Why Europeanization Shows a Different Face in Different Newspapers, *European Journal of Communication*, 24 (1), 27-48.
- Brüggemann, M. & H. Schulz-Forberg (2009), Becoming Pan-European?: Transnational Media and the European Public Sphere, *International Communication Gazette*, 71(8), 693-712.
- Calhoun, C. (1992), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Calhoun, C. (2002), Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere, *Public Culture*, 14(1), 147-171.

- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001a), *Een nieuw kader voor praktische samenwerking in verband met het voorlichtings- en communicatiebeleid van de Europese Unie*, COM(2001) 354 definitief.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001b), *Europese governance. Een witboek*, COM(2001) 428 definitief.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002a), *Een voorlichtings- en communicatiestrategie voor de Europese Unie*, COM(2002) 350 definitief.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2002b), *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog – Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie*, COM(2002) 704 definitief.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004), *De tenuitvoerlegging van de voorlichtings- en communicatiestrategie van de Europese Unie*, COM(2004) 196 definitief.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2005), *De bijdrage van de Commissie voor de periode van bezinning en daarna: Plan D voor Democratie, Dialoog en Debat*, COM(2005) 494 definitief.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2006), *Witboek inzake een Europees communicatiebeleid*, COM(2006) 35 definitief.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2007), *Communiceren over Europa in partnerschap*, COM(2007) 568 definitief.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2009), *Raadpleging over de toekomstige "EU 2020"-strategie*, COM(2009) 647 definitief.
- Commission of the European Communities (2005), *Action plan to improve communicating Europe by the Commission*, SEC(2005) 985 final.
- de Vreese, C.H. (2007), The EU as a Public sphere, *Living Reviews in European Governance*, 2 (3), geraadpleegd op 20 oktober 2008 (<http://europeangovernance.livingreviews.org/open?pubNo=lreg-2007-3&page=title.html>).
- de Vreese, C.H., S.A. Banducci, H.A. Semetko & H.G. Boomgaarden (2006), The News Coverage of the 2004 European Parliamentary Election Campaign in 25 Countries. *European Union Politics*, 7 (4), 477-504.
- Eriksen, E.O. (2007), Conceptualising European Public Spheres: General, Segmented and Strong Publics (pp. 23-43) in J.E. Fossum & P. Schlesinger (Eds.), *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?* Oxon/New York: Routledge.
- Eriksen, E.O. & J.F. Fossum (2000), *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?* Londen/New York: Routledge.
- Euréal, Rambøll-Management & Matrix (2009), *Evaluation of the Plan D/Debate Europe citizen consultation projects*, geraadpleegd op 17 december 2010 (http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/evaluation_citizens_consultations_sep2009_en.pdf).
- Eurobarometer (2011), *Information on European political matters* (Report), geraadpleegd op 1 maart 2011 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_infor_en.pdf).
- European Commission (2009), *Specific Privacy Statement. Public consultation 'EU2020'*, geraadpleegd op 16 maart 2011 (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/privacy_statement_en.pdf).

- European Commission (2010), *Europe 2020 – public consultation. Overview of responses*, SEC(2010) 246 final.
- Europese Commissie (2010a), *Evaluatie van de Lissabonstrategie*, SEC(2010) 114 definitief.
- Europese Commissie (2010b), *Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010) 2020 definitief.
- Europese Commissie (2010c), *Slimme regelgeving in de Europese Unie*, COM(2010) 543 definitief.
- Eurostat (2010), *Internet Usage in 2010 – Households and Individuals* (Data in focus), geraadpleegd op 23 maart 2011 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-050/EN/KS-QA-10-050-EN.PDF).
- Follesdal, A. & Hix, S. (2006), Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), 533-562.
- Fraser, N. (1992), Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy (pp. 109-142) in C. Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Garcia-Blanco, I. & S. Cushion (2010), A Partial Europe without Citizens or EU-Level Political Institutions, *Journalism Studies*, 11(3), 393-411.
- Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (2010), *Publicatieblad van de Europese Unie*, 53(C 83/01).
- Gelders, D., M. Brans, J. Maesschalck & N. Colsoul (2010), Systematic Evaluation of Public Participation Projects: Analytical Framework and Application Based on Two Belgian Neighborhood Watch Projects, *Government Information Quarterly*, 27 (2), 134-140.
- Gerhards, J. & M.S. Schäfer (2010), Is the Internet a Better Public Sphere? Comparing Old and New Media in the USA and Germany, *New Media & Society*, 12 (1), 143-160.
- Golding, P. (2006), *D 6: Theory Building 'European Identity Building/European Public Sphere'*, Work Package, 20. Dortmund: Erich-Brost-Institute, Centre of Advanced Study in International Journalism.
- Gramberger, M.R. (1997), *Die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission 1952-1996: PR zur Legitimation von Integration?* Baden-Baden: Nomos.
- Habermas, J. (1991 [1989]), *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois society*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Habermas, J. (2001), Why Europe Needs a Constitution, *New Left Review*, 11 (5), 5-26.
- Hoffmann, J. (2005). *Re-thinking Democratic Legitimacy. Communication Rights and Deliberation in a European Public Sphere*. Amsterdam: Department Communication Science, Universiteit van Amsterdam.
- Hooghe, L. & G. Marks (2009), A Postfunctionalist Theory of European Integration: from Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science*, 39 (1), 1-23.
- Kaina, V. & I.P. Karolewski (2009), EU Governance and European Identity, *Living Reviews in European Governance*, 4(2), geraadpleegd op 23 november 2010 (<http://european-governance.livingreviews.org/Articles/lreg-2009-2/>).
- Kohler-Koch, B. & B. Finke (2007), The Institutional Shaping of EU-Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation?, *Journal of Civil Society*, 3 (3), 205-221.

- Koopmans, R. (2004), *Integrated Report: Cross-national, Cross-issue, Cross-time*, Integrated Report WP 2. Project: The Transformation of Political Mobilization and Communication in European Public Spheres.
- Koopmans, R. (2007), Who Inhabits the European Public Sphere? Winners and Losers, Supporters and Opponents in Europeanised Political Debates, *European Journal of Political Research*, 46 (2), 183-210.
- Koopmans, R. & J. Erbe (2004), Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanized Political Communication, *Innovation*, 17 (2), 97-118.
- Koopmans, R. & B. Pfetsch (2003), *Towards a Europeanised Public Sphere? Comparing Political Actors and the Media in Germany*. ARENA Working Paper, 23. Oslo: Centre for European Studies, University of Oslo.
- Machill, M., M. Beiler & C. Fischer (2006), Europe-Topics in Europe's Media: The Debate about the European Public Sphere: A Meta-analysis of Media Content Analyses, *European Journal of Communication*, 21 (1), 57-88.
- Medrano, J.D. (2009), The Public Sphere and the European Union's Political Identity (pp. 81-107) in J.T. Checkel & P.J. Katzenstein (Eds.), *European Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyer, C. (1999), Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit, *Journal of Common Market Studies*, 37 (4), 617-639.
- Michailidou, A. (2007), *The Impact of 'Constitutionalisation' on the EU Public Communication Strategy: EU Official Rhetoric and Civil Society*, European Political Communication, Working Paper Series 14/07.
- Michailidou, A. (2008), Democracy and New Media in the European Union: Communication or Participation Deficit?, *Journal of Contemporary European Research*, 4 (4), 346-368.
- Platform of European Social NGOs (2009, november), *Postpone the Adoption of the Europe 2020 Agenda to Allow a Genuine Democratic Debate to Take Place*. Letter to President of the European Commission Barroso, President of the European Council Reinfeldt, President of the European Parliament Buzek, geraadpleegd op 17 maart 2011 (http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/-Policies/Lisbon_Strategy/Social%20Platform%20Letter%20Agenda%202020.pdf).
- Persson, T. (2007), Democratizing European Chemicals Policy: Do Consultations Favour Civil Society Participation?, *Journal of Civil Society*, 3 (3), 223-238.
- Quittkat, C. (2011), The European Commission's Online Consultations: A Success Story?, *Journal of Common Market Studies*, 49 (3), 653-674.
- Raeymaeckers, K., L. Cosijn & A. Deprez, A. (2007), Reporting the European Union. An Analysis of the Brussels Press Corps and the Mechanisms Influencing the News Flow, *Journalism Practice*, 1 (1), 102-119.
- Reding, V. (2010a, januari), *Hearing with Viviane Reding, Commissioner-designate for Justice, Fundamental Rights and Citizenship. Written Answers sent by Viviane Reding*. Brussel: Europees Parlement.
- Reding, V. (2010b, februari), *Communicating for the European Commission: Making Sure that the Policy Message Arrives*. Address to DG COMM staff, including the 33 Commission representations.

- Reding, V. (2010c, September), *Meeting with the Commission's Heads of Representation. Internal speech*. Brussel.
- Risse, T. (2002), *How Do We Know a European Public Sphere When We See One? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators*, IDNET Workshop 'Europeanization and the Public Sphere', European University Institute. Florence, 20-21 februari 2002.
- Risse, T. (2003), *An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators*, Annual Meeting of the European Union Studies Association (EUSA), Nashville TN, 27-30 maart 2003.
- Rowe, G. & L.J. Frewer (2000), Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, *Science, Technology, & Human Values*, 25 (1), 3-29.
- Smith, A. (2007), European Commissioners and the Prospects of a European Public Sphere: Information, Representation and Legitimacy (pp. 227-258) in J.E. Fossum & P. Schlesinger (Eds.), *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?* Oxon/New York: Routledge.
- Statham, P. (2007), Political Communication, European Integration and the Transformation of National Public Spheres: A Comparison of Britain and France (pp. 110-134) in J.E. Fossum & P. Schlesinger (Eds.), *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?* Oxon/New York: Routledge.
- Statham, P. (2010), Media Performance and Europe's 'Communication Deficit': A Study of Journalists' Perceptions (pp. 117-139) in C. Bee & E. Bozzini (Eds.), *Mapping the European Public Sphere. Institutions, Media and Civil Society*. Farnham/Burlington: Ashgate.
- Tomkova, J. (2009), E-consultations: New Tools for Civic Engagement or Facades for Political Correctness?, *European Journal of ePractice*, 7, geraadpleegd op 10 januari 2010 (<http://www.epractice.eu/files/ePractice-Journal-Volume-7.pdf>).
- Trenz, H.-J. (2004), Media Coverage on European Governance. Exploring the European Public Sphere in National Quality Newspapers, *European Journal of Communication*, 19 (3), 291-319.
- van de Steeg, M. (2002), Rethinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union, *European Journal of Social Theory*, 5 (4), 499-519.
- van de Steeg, M. (2006), Does a Public Sphere Exist in the European Union? An Analysis of the Content of the Debate on the Haider Cse, *European Journal of Political Research*, 45 (4), 609-634.
- van de Steeg, M. & T. Risse (2007), *The Emergence of a European Community of Communication: Insights from Empirical Research on the Europeanization of Public Spheres*. Berlijn: ATASP Publications.
- van de Steeg, M. (2010), Theoretical Reflections on the Public Sphere in the European Union: A Network of Communication or a Political Community? (pp. 31-45) in C. Bee & E. Bozzini (Eds.), *Mapping the European Public Sphere. Institutions, Media and Civil Society*. Farnham/Burlington: Ashgate.
- Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (2011), *Publicatieblad van de Europese Unie*, 54(L65).
- Vetters, R., E. Jentges & H.J. Trezn (2009), Whose Project Is It? Media Debates on the Ratification of the EU Constitutional Treaty, *Journal of European Public Policy*, 16 (3), 412-430.

- Wallström, M. (2004, september), *Speech at European Parliament. European Parliament Hearing*. Brussel: Europees Parlement.
- Wallström, M. (2008, oktober), *The Ratification Process of the Lisbon Treaty: Where Are We At?* Brussel: Parlementaire Commissie AFCO.
- Wallström, M. (2009, september), *Communicating and Democracy: The Way Forward*. Brussel: Parlementaire Commissie CULT.