

De Europese Unie en representatie. Kan de EU de onevenwichtigheden in het systeem van belangengroepen aanpakken?

SAMENVATTING VAN

Sanchez Salgado, R. (2014). *Europeanizing Civil Society. How the EU Shapes Civil Society Organizations*, Houndmills: Palgrave.

De Europese Unie bevordert sinds jaar en dag de participatie in het beleidsproces van economische belangengroepen en van groepen in het maatschappelijke middenveld. De betrokkenheid van burgers bij het Europese politieke proces wordt vaak beschouwd als een van de oplossingen voor het Europees democratisch tekort. Het is echter niet altijd duidelijk in hoeverre economische en maatschappelijke organisaties de 'algemene' belangen van burgers vertegenwoordigen of dat zij zich richten op meer specifieke, particularistische belangen. Daarom twijfelen veel critici aan de capaciteit van deze 'intermediaire' groepen om bij te dragen aan de kwaliteit van vertegenwoordiging op Europees niveau. In het boek, dat een bredere problematiek behandelt dan slechts representatie, waarover deze samenvatting handelt, worden twee argumenten besproken die ten grondslag liggen aan deze twijfel. Ten eerste zijn Europese non-gouvernementele organisaties (ngo's) niet altijd in staat de voorkeuren van hun leden te aggregeren

en te coördineren. Verder zijn veel Europese ngo's in belangrijke mate afhankelijk van EU-subsidies.

De meeste Europese ngo's hebben geen burgers als leden; ze vertegenwoordigen de belangen van organisaties, netwerken en platformen die actief zijn op nationaal niveau. Het is niet makkelijk om al deze belangen te coördineren. Er is, in neocorporatistische termen, een *trade-off* tussen de logica van beleidsinvloed en de logica van het lidmaatschap. Om effectief op EU-niveau te opereren en in aanmerking te komen voor EU-subsidies moeten belangengroepen deskundigheid hebben. Europese instellingen, in het bijzonder de Commissie, vertrouwen op argumenten die op nauwkeurige gegevens zijn gebaseerd. Volgens veel wetenschappers leggen Europese ngo's te veel de nadruk op deze deskundigheid. Dit gaat ten koste van de vertegenwoordiging van hun achterban. Dus slaan deze ngo's nauwelijks een brug tussen Europese instellingen en Europese burgers.

Veel representatieproblemen van Europese ngo's hebben echter niet zoveel te maken met deze 'logica van beleidsinvloed' maar meer met de afweging tussen 'volledigheid' en 'afstemming'. Om dat te begrijpen is het zinvol een onderscheid te maken tussen twee typen ngo's. De eerste soort betreft koepelorganisaties met duizenden ledenorganisaties vanuit alle EU-lidstaten. Omwille van hun geografische omvang wordt deze soort ngo's gezien als de meest legitieme op Europees niveau. Ze krijgen vaak geldmiddelen van de Europese instellingen om de aggregatie van belangen te vergemakkelijken. Het probleem van deze grote ngo's is dat zij ondanks hun inspanningen nauwelijks in staat zijn de belangen van al hun leden te coördineren. Deze brede Europese platformen hebben meestal een lange representatieketen. Alleen nationale platformen en internationale ngo's zijn direct bij bestuurlijke processen betrokken. Burgers en lokale en nationale ngo's voelen zich vaak ver van Brussel, omdat ze alleen door de nationale platformen gerepresenteerd worden.

De andere soort Europese ngo's heeft veel minder leden. Zij representeren slechts rond de honderd burgerorganisaties. Aangezien ze minder burgers en minder landen representeren, zijn deze ngo's niet zo legitiem. Maar dit soort ngo's is wel veel beter in staat de belangen van hun leden te coördineren. De interne *trade-off* tussen volledigheid van groeps-lidmaatschap en directe invloed van deelnemende organisaties blijkt net zo belangrijk als de *trade-off* tussen de 'logica van lidmaatschap' en de 'logica van beleidsinvloed'.

Een ander belangrijk probleem is de afhankelijkheid van EU-subsidies. De Europese ngo's krijgen vaak ruime geldmiddelen van de Europese Commissie. Er lijkt een vicieuze cirkel van gemak (*circle of convenience*) te bestaan tussen de Europese Commissie en ngo's, ten koste van de representatie van Europese burgers. De Europese Commissie zou ngo's financieren om zich te verzekeren van steun voor haar beleid en de EU-gefinancierde ngo's zouden niet kritisch zijn voor het EU-beleid. Het is de vraag of deze kritiek steek houdt. De steun aan ngo's door overheden biedt namelijk ook een oplossing voor het probleem van onevenwichtigheden in het systeem van belangengroepen. Door in dit systeem in te grijpen, kunnen overheden de participatie van kwetsbare en uitgesloten burgers bevorderen. Ook kunnen ze proberen ngo's zo vorm te geven, dat deze de interne democratische principes respecteren. Uit onderzoek blijkt dat de EU voornamelijk uitgesloten groepen als vrouwenorganisaties, migranten en seksuele minderheden steunt. Zonder de steun van de EU worden alleen groepen van rijke burgers in het Europese politieke proces gerepresenteerd. Natuurlijk vloeien er ook risico's voort uit het ingrijpen van overheden in het maatschappelijk middenveld. Overheidsinstellingen en bureaucratieën, zoals de Europese Commissie, kunnen het systeem van belangengroepen inzetten voor hun eigen doeleinden. Om dit te voorkomen, kunnen bijvoorbeeld de beslissingen van deze bureaucratieën aan betere publieke en (Europese en nationale) parlementaire controle onderworpen worden.

De voorwaarden voor het ontvangen van EU-financiering spelen mogelijk ook een democratische rol. De EU geeft niet blindelings geld weg. De ngo's en groepen die EU-fondsen ontvangen, moeten een formeel systeem van representatie hebben. De EU probeert de autonomie van ngo's te bevorderen maar deze pogingen hebben tot nu toe niet veel succes gehad. De meeste burgergroepen die door de EU gesteund worden, zijn nu zeer afhankelijk van EU-financiering. Of deze afhankelijkheid leidt tot verlies van autonomie valt nog te bezien. Sommige ngo's die veel EU-subsidie krijgen (rond 80 procent van hun totale budget) zijn erg kritisch voor het EU-beleid. Het platform van sociale ngo's maakt bijvoorbeeld gebruik van slogans zoals "Mr Barroso, you killed the European dream!". Een eventueel verlies van autonomie is dus geen voldoende reden

om, zoals wel wordt voorgesteld, de Europese financiering van ngo's te stoppen.

De mate waarin ngo's een oplossing voor het Europees democratisch tekort kunnen zijn, is een complexe empirische vraag. Het democratisch potentieel van ngo's hangt af van het soort ngo en van het type relatie met Europese politieke instellingen. Het is voor een Europese ngo niet makkelijk (wellicht zelfs onmogelijk) om aan alle verschillende dimensies van representatie te voldoen. Veel ngo's bereiken echter een redelijke balans tussen verschillende logica's van participatie. De EU kan ngo's ook steunen om het probleem van onevenwichtigheden in het systeem van belangengroepen op te lossen. Risico's, zoals de instrumentalisering van ngo's door publieke instellingen, zullen aangepakt moeten worden.