

'Transparantie binnenste buiten'

Over de invloed van de toegang tot documenten van de Europese Commissie op het politiek gedrag van belanghebbenden

Onderzoeksverslag

Door Liesa Veldman BA, 25 augustus 2009.

Onder begeleiding van dr. Albert Meijer en prof. dr. Deirdre Curtin.

Master Research in Public Administration and Organizational Science

Universiteit Utrecht



Voorwoord

In alle eerlijkheid moet gezegd worden dat het uitvoeren van dit onderzoek en het schrijven van de scriptie een zware dobber voor me was. Ik ben dan ook blij dat ik nu de laatste letters aan het schrijven ben in dit onderzoeksverslag. Hoewel het wat meer moeite heeft gekost dan ik verwacht had om dit onderzoeksverslag op papier te krijgen, ben ik uiteindelijk trots op het resultaat.

Bij het tot stand laten komen van het onderzoeksverslag heb ik gelukkig hulp gehad. Inhoudelijke ondersteuning heb ik gehad van mijn begeleiders, Albert en Deirdre. In de aanloop naar dit onderzoek heeft Gijs Jan me geholpen om tot een onderzoeksonderwerp te komen. Morele ondersteuning heb ik ontvangen van mijn ouders, vrienden en mijn vriend. Tijdens de vele uren die ik in de bibliotheek heb doorgebracht heeft het gezelschap van Anne Marie en Joost me geholpen om gemotiveerd te blijven en de noodzakelijke afleiding te krijgen. Tot slot wil ik natuurlijk de respondenten bedanken die meegewerkt hebben aan dit onderzoek.

Hopelijk hebben mijn inspanningen er toe geleid dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan de kennis op het gebied van de invloed die de toegang tot documenten heeft op het politiek gedrag van belanghebbenden. Ik hoop dan ook dat dit verslag met interesse gelezen zal worden.



Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 6
2. Onderzoeksvragen	p. 12
3. Theorie 1: Transparantie	p. 18
4. Theorie 2: Politiek gedrag	p. 24
5. Theorie 3: Relatie & verwachtingen	p. 32
6. Methoden en Technieken	p. 36
7. Empirie 1: Toegangsvoorzieningen	p. 42
8. Empirie 2: Politiek gedrag	p. 56
9. Empirie 3: Relatie toegang tot documenten en politiek gedrag	p. 76
10. Conclusie	p. 86
11. Discussie	p. 90
12. Literatuurlijst	p. 94
13. Bijlage	p. 100
1: Lijst met gespreksthemata's interviews	
2: Respondentenlijst	

1 Introductie

Het besluitvormingsproces van de Europese Unie is een complex proces waar meerdere instituties bij betrokken zijn. Dit zijn de Europese Raad, de Raad van de Europese Unie (Raad), de Europese Commissie (Commissie) en het Europees Parlement. De Europese Raad van regeringsleiders heeft een belangrijke taak in het bepalen van de grote lijnen van het beleid, zij bepaalt de politieke richting van het toekomstige beleid. De Raad is verantwoordelijk voor zowel uitvoerende als wetgevende functies. Ze bepaalt de beleidsagenda voor de middellange en lange termijn en vervult een dominante rol in het wetgevingsproces. De Commissie is het belangrijkste uitvoerende orgaan. Ze is verantwoordelijk voor het initiëren van beleidsvoorstellen en het monitoren van de implementatie van beleid als voorstellen eenmaal geadopteerd zijn. Verder heeft zij ook enige wetgevende taken. Het Europees Parlement heeft verscheidene wetgevende bevoegdheden. Samen met de Raad bezit het Europees Parlement het recht op codecisie. Verder bezit het de competentie om het budget van de EU te amenderen en kan het de uitvoerende macht tot de verantwoording roepen.¹ Hoewel het Europese Hof van Justitie buiten het besluitvormingsproces staat, heeft het toch een belangrijke rol. Het kan de lidstaten verplichten om te voldoen aan hun verplichtingen die voortvloeien uit het besluitvormingsproces en het beschermt de rechten van burgers en organisaties onder de Europese wetgeving.²

Bovengenoemde instituties zijn gesticht voor (en door) de burgers van de Europese lidstaten. Hiermee houdt de bemoeienis van de burger met het besluitvormingsproces echter niet op. Burgers zijn op verschillende manieren betrokken, waarbij de instituties het doel of instrument zijn om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Burgers kunnen eisen kenbaar maken via de politieke partijen waar ze door gerepresenteerd worden in het Europees Parlement of in hun nationale parlement, via de vertegenwoordiging van hun nationale regeringen in de Raad en ze kunnen juridische zaken voor het Hof van Justitie brengen. Veelal treden burgers niet allen op, ze organiseren zich dan vanuit hun rol als belanghebbenden in belangengroepen. Dit zijn stichtingen van individuele burgers of andere private actoren zoals vakbonden, consumentenverenigingen, milieuorganisaties. Deze organisaties hebben als doel om de belangen van hun leden te behartigen of ze te beschermen. Belanghebbenden trachten hun belangen te behartigen door activiteiten te ontplooiën richting (vertegenwoordigers van) nationale regeringen of direct bij de (vertegenwoordigers van) Europese instituties. Verder kunnen ze politieke partijen financieel ondersteunen of kunnen ze zich richten tot het nationale of Europese Gerechtshof door een zaak aanhangig te maken.³

Het uitoefenen van dergelijk politiek gedrag door belanghebbenden roept bij velen negatieve associaties op van achterkamertjes waar het grote geld van de machtige bedrijven niet is opgewassen tegen de idealistische actiegroepen met kleine budgetten. Politiek gedrag wordt echter ook gezien als een belangrijk instrument. Dit instrument wordt niet alleen door belanghebbenden opgeëist, maar de Europese Unie moedigt de inmenging van belanghebbenden in het besluitvormingsproces ook aan. De Commissie biedt belanghebbenden toegang omdat dit instituut de informatie en expertise van belanghebbenden goed kan gebruiken bij de uitoefening van haar taken. De Commissie is namelijk een betrekkelijk kleine bureaucratie, gezien de taken die aan haar zijn toevertrouwd. Dit zorgt er voor dat de Commissie een aangewezen instituut is voor toegang van belangengroepen. Andere instituties maken, om dezelfde redenen, ook gebruik van belangengroepen. Het Europees Parlement maakt gebruik van de expertise van belangengroepen om het handelen van de Commissie in de gaten te kunnen houden en om te kunnen concurreren met de Raad in het wetgevingsproces.

¹ S. Hix (1999), pp. 6- 8.

² E. Szyszczak en A. Cygan (2008), p. 43

³ S. Hix (1999), p. 7

Raadsmedewerkers gebruiken de expertise van belangengroepen om haar strategieën en activiteiten te ondersteunen.⁴

Er zijn nog andere redenen dan deze om de consultatie van belanghebbenden aan te moedigen. De Europese Unie heeft namelijk de wens om de Europese Unie meer te verbinden met haar burgers.⁵ De representatie van belangen wordt dus niet alleen aangemoedigd vanuit praktische overwegingen maar het wordt ook gezien als een middel om de Europese Unie meer democratisch te maken. De Commissie signaleert namelijk een gebrek aan vertrouwen en interesse bij de burger in de Europese instituties. Er is een gebrek aan vertrouwen in en betrokkenheid bij 'een slecht begrepen en complex systeem' als de Europese Unie dat 'vaak wordt gezien als te veraf en tegelijkertijd als te opdringerig'. De democratische instituties van de Europese Unie 'kunnen en moeten proberen om Europa te verbinden met haar burgers'.⁶ De oprichting van een (structurele) dialoog met belanghebbenden wordt gezien als één van de middelen die de Europese Unie democratischer kan maken en de burger in staat kan stellen om meer betrokken te raken bij de Europese politiek. Om de Europese Unie beter toegankelijk te maken voor burgers moet 'recente, online informatie over de beleidsvoorbereiding in alle fases van de besluitvorming' aangeboden worden.⁷

Er wordt getracht om deze toegankelijkheid te verbeteren door middel van een verordening die de toegang tot documenten van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad regelt. De verordening tracht mogelijkheden te bieden voor belanghebbenden om betrokken te zijn of te participeren in de beleidsvoorbereiding van het beleidsproces. Het doel van de verordening is het volgende: 'Deze openheid maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten (...)'.⁸

Voor de realisering van dit doel worden de volgende middelen ingezet. In principe worden in het kader van deze verordening alle documenten openbaar gemaakt voor het publiek. Dit geldt zowel voor de documenten die de instituten opstellen als voor de documenten die ze ontvangen van derden. De verordening heeft wel uitzonderingen bepaald voor deze toegang. Bepaalde publieke en private belangen worden door de verordening beschermd. De instituties hebben verder het recht om hun interne consultaties en beraadslagingen – indien noodzakelijk – te beschermen om de instituties in staat te stellen hun taken uit te voeren. De verordening is echter gestoeld op het principe dat 'het recht op toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag' gegeven wordt.⁹

De vraag is hoe door belanghebbenden van dit recht op toegang tot documenten van de instellingen gebruik wordt gemaakt. Gebruiken belanghebbenden de documenten die openbaar worden gemaakt om hun politieke gedrag richting de Europese Unie te ondersteunen?

Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt het centrale podium gereserveerd voor de relatie tussen toegang tot documenten en het gebruik dat belanghebbenden ervan maken om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Het is interessant om te weten of er gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot toegang en zo ja welk gebruik er wordt gemaakt van de mogelijkheden die de belanghebbenden geboden wordt. Dit onderzoeksverslag zal een verkennend onderzoek presenteren naar dit

⁴ S. Hix (1999), pp. 206, 207

⁵ E. Szyszczak and A. Cygan (2008), p. 26

⁶ COM(2001) 428 definitief, p. 3

⁷ COM(2001) 428 definitief, p. 4

⁸ Verordening 1049/2001

⁹ Verordening 1049/2001

onderwerp. De vraag die leidend was voor het onderzoek is: *Hoe beïnvloedt de toegang tot documenten het politiek gedrag van belanghebbenden tijdens de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces van de Commissie?*

Hierbij is het belangrijk om in ogenschouw te nemen dat het gebruik van de toegangsmogelijkheden tot documenten beperkt is tot gebruik in politieke zin. Dit betekent dat andere vormen van gebruik buiten beschouwing blijven, zoals het lezen van documenten om geïnformeerd te raken waarna de documenten worden gearhiveerd. Om binnen het bereik van dit onderzoek te vallen moet er na het lezen of raadplegen van de documenten een handeling volgen gericht op het beïnvloeden van de publieke sfeer.

Het doel van dit onderzoek is om er achter te komen of en hoe documenten van de Commissie gebruikt worden door belanghebbenden ter ondersteuning van hun politiek gedrag richting de Commissie. Hiermee wordt het politiek gedrag onderzocht dat belanghebbenden laten zien op basis van de toegang tot documenten die zij verkregen hebben van de Commissie.

Dit onderzoek voert een verkenning uit van deze kwestie en dient daarmee als een eerste aanzet om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. De mogelijkheden die de Europese Unie biedt tot toegang worden in kaart gebracht en er wordt aan de hand van een casusstudie onderzocht hoe de mogelijkheid die de Europese Unie biedt het politiek gedrag van belanghebbenden beïnvloedt.

In dit onderzoek figureren een aantal begrippen die verdere verduidelijking behoeven. Deze begrippen zoals politiek gedrag en belanghebbende worden in het volgende hoofdstuk gedefinieerd. Voordat de onderzoeksvraag uitgebreider zal worden gepresenteerd wordt eerst de relevantie van het uitvoeren van dit onderzoek besproken.

Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk gezien is dit onderwerp vanwege meerdere redenen interessant. Zo kan dit onderzoek tot uitbreiding van het pallet aan wetenschappelijke kennis leiden. Er is al onderzoek gedaan naar de mogelijkheden die de Europese Unie biedt om toegang te krijgen tot documenten. De focus van dit onderzoek heeft zich echter beperkt tot onderzoek naar de aanbodkant, de zijde van de Europese Unie. Er zijn theoretische publicaties verschenen rondom de vraag of de regelgeving rondom toegang tot documenten adequaat is¹⁰, dus of de voorzieningen die nu geboden worden de doelen van de Europese Unie binnen bereik brengen. Daarnaast is verkend welke mogelijke gevolgen toegang tot documenten kan hebben voor het publiek belang.¹¹ In hoeverre is dit gediend met verdere openheid? Wordt het publieke belang geschaad of is het juist gebaat bij openheid door middel van toegang tot documenten. Verder is er onderzoek geweest naar de vraag of het recht van belanghebbenden om toegang te krijgen tot documenten de manier waarop Europese instituties functioneren beïnvloedt.¹² Ook hebben wetenschappers zich gebogen over de vraag of de onderliggende motieven van het beleid gerechtvaardigd zijn.¹³ In dit kader is bijvoorbeeld de vraag behandeld of toegang tot documenten een fundamenteel recht genoemd kan worden. Een onderwerp dat nog niet door wetenschappers onder de loep is genomen is het handelen van belanghebbenden die de doelgroep zijn van het beleid met betrekking tot toegang tot documenten. Dit onderzoek tracht een eerste verkenning te verrichten van dit onderwerp zodat dit hiaat opgevuld kan worden.

Onderzoek naar het gebruik dat belanghebbenden maken van de mogelijkheden is om nog een reden interessant. Dit onderzoek kan namelijk bijdragen aan studies die al eerder uitgevoerd zijn in het bredere onderzoeksveld rondom openbaarheid van bestuur. In andere settingen dan de Europese is

¹⁰ Bijvoorbeeld: D. Curtin (2000), T. Hüller (2007), C. Moser (2001). Zie ook V. Deckmyn (2002) (ed.)

¹¹ Bijvoorbeeld: A. Flanagan (2007), J. Lodge (2003)

¹² Bijvoorbeeld: A. Prat (2005)

¹³ Bijvoorbeeld: D. Curtin and A. Meijer (2005), R.W. Davis (1999)

door onderzoekers ook onderzoek gedaan naar openbaarheid van bestuur, wordt gediscussieerd over de grondslagen of de wijze waarop het recht zijn beslag krijgt.¹⁴ In aanvulling op dit al bestaande onderzoek, dat zich geconcentreerd heeft op het nationale niveau, kan dit onderzoek een nieuw perspectief bieden op de sociale dynamiek die openbaarheid met zich meebrengt in een Europese setting.

Maatschappelijke relevantie

Daarnaast kan dit onderzoek maatschappelijk van belang zijn. Veel geld, tijd en moeite wordt door de verschillende instituties geïnvesteerd om het publiek toegang te bieden tot documenten. Websites met miljoenen pagina's worden up-to-date gehouden, het Europese Hof van Justitie buigt zich over zaken, verzoeken tot toegang moeten verwerkt worden door de instituties en onderhandelaars uit de verschillende landen hebben over de afgelopen decennia talrijke vergaderingen over dit onderwerp belegd. Met deze investeringen in het achterhoofd is het relevant om te weten hoe er nu eigenlijk gebruik wordt gemaakt van het beleid door de doelgroep.

Van toegang tot documenten, als een maatregel in het kader van transparantie, wordt door de Europese Unie verwacht dat het verdienstelijk zal zijn voor de democratie en behoorlijk bestuur. De Commissie heeft meerdere en ook hoge verwachtingen wat dit betreft. Transparantie wordt gezien als een essentiële eigenschap met een inherente waarde die elke moderne overheid zou moeten bezitten. Transparantie zou verder de efficiëntie van het functioneren van de instituties en de gerichtheid op de dienstverlening vergroten. Ook wordt het gezien als een wapen tegen corruptie. De Commissie verwacht verder dat transparantie het democratisch gehalte van de Europese Unie kan verhogen. De Commissie verwacht dat transparantie de legitimiteit van de Europese instituten versterkt, ze verwacht dat de Europese identiteit verstevigd wordt, dat er meer vertrouwen komt in de werking van de Europese Unie en dat er meer mogelijkheden zijn om de Europese instituties tot verantwoording te roepen.¹⁵

Deze hoge verwachtingen staan of vallen echter met het gebruik dat belanghebbenden maken van de documenten die openbaar worden gemaakt. Alleen de gebruikers, de belanghebbenden, kunnen de transparantie van de Europese Unie echt tot leven brengen door daadwerkelijk een kijkje in de keuken te nemen. Belanghebbenden moeten gebruik maken van de mogelijkheid om toegang te krijgen tot documenten, omdat de doelen van de Europese Unie anders niet gerealiseerd kunnen worden. Immers, als de Europese Unie de jaloezieën optrekt en niemand de moeite neemt om door de ramen te kijken, is transparantie slechts een formaliteit.

Behalve dat aan de hand van de resultaten van dit onderzoek de opbrengst van de gedane investeringen beoordeeld kan worden, is het ook belangrijk om dit onderwerp te onderzoeken omdat het een eerste stap is in een evaluatie van de weerslag die het recht op toegang tot documenten heeft gekregen in de Europese Unie. Met de huidige stand van zaken in het onderzoek naar de toegang tot documenten is het niet mogelijk om te bepalen in welke mate de doelen van de Europese Unie bereikt worden. Het gebrek aan informatie over het gebruik van de toegang tot documenten is hier debet aan. Dit onderzoek kan een dergelijke evaluatie dichterbij brengen.

Er bestaat tot slot al langere tijd een discussie over de invloed die belanghebbenden hebben op het besluitvormingsproces. Om deze invloed transparanter te maken heeft de Commissie een register opgezet waar belanghebbenden die actief zijn bij de Commissie zich vrijwillig kunnen aanmelden.¹⁶ Dit onderzoek kan inzicht bieden in de wijze waarop belanghebbenden invloed trachten uit te oefenen en

¹⁴ Zie voor publicaties van wetenschappers over de Nederlandse Wet Openbaarheid Bestuur bijvoorbeeld het werk van prof. dr. L. Damen, of het werk van prof. dr. B. van der Meulen.

¹⁵ Commissaris Siim Kallas - transparantie-initiatief

¹⁶ Register van belangenvertegenwoordigers van de Commissie

op welke manier belanghebbenden toegang krijgen tot documenten. De resultaten van dit onderzoek kunnen daardoor ook in de discussie gebruikt worden over de wijze waarop de Europese Unie met de activiteiten van belanghebbenden om zou moeten gaan.

Opzet onderzoeksverslag

Op deze introductie volgt een bespreking van de onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk worden ook een aantal keuzes verantwoord. Vervolgens zal begonnen worden met het beantwoorden van de gestelde vragen. Eerst worden de theoretische vragen beantwoord in hoofdstuk drie over transparantie en hoofdstuk vier over politiek gedrag. Op basis van deze hoofdstukken worden verwachtingen geformuleerd over de uitkomsten van dit onderzoek, ook de relatie tussen de centrale variabelen wordt gepresenteerd. Na een hoofdstuk over de gehanteerde methoden en technieken volgen drie empirische hoofdstukken. Een eerste hoofdstuk is gewijd aan een bespreking van de toegangsvoorzieningen die door de Europese Unie geboden worden. In het tweede hoofdstuk wordt het politiek gedrag van belanghebbenden besproken. In het derde hoofdstuk wordt de koppeling gemaakt tussen toegang tot documenten en het politiek gedrag van belanghebbenden. Tot slot worden op basis van de resultaten een conclusie gepresenteerd en wordt op de resultaten gereflecteerd in de discussie.

Onderzoeksvragen

Dit onderzoek, zoals uiteengezet is in de introductie, gaat in op de wijze waarop het politieke gedrag van belanghebbenden beïnvloed wordt door de toegang die de Commissie biedt tot haar documenten. Deze toegang is door de Europese Unie mogelijk gemaakt, dus nu is het de vraag wat belanghebbenden doen met de beschikbare documenten. Wordt door de belanghebbenden getracht om met behulp van documenten van de Europese Unie invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces? Het voor u liggende onderzoek tracht de beantwoording van deze vraag door middel van een verkennend onderzoek dichter bij te brengen. Voor dit onderzoek is de volgende vraag leidend geweest:

Hoe beïnvloedt de toegang tot documenten van de Commissie het politieke gedrag van belanghebbenden in de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces van de Europese Unie?

Door het stellen van juist deze vraag zijn een aantal keuzes gemaakt. Deze keuzes zullen in dit hoofdstuk worden toegelicht. Ook zullen deelvragen worden gepresenteerd die de beantwoording van de hoofdvraag mogelijk maken.

Keuzes

Allereerst is er gekozen voor bepaalde definities voor de centrale begrippen, als 'document', 'belanghebbende' en 'politiek gedrag'. Daarnaast is er voor gekozen om het onderzoek te beperken tot de Commissie en de voorbereidende fase van het besluitvormingsproces. Ook is er voor gekozen om zowel politiek gedrag dat indirect als direct tot de Commissie is gericht te betrekken in dit onderzoek.

Document:

In een document vindt informatie zijn weerslag. Maar over wat precies een document is bestaan meerdere opvattingen. In de loop der tijd is het begrip van wat een document is verschoven van een definitie waarbij alleen gedrukte teksten als document werden beschouwd naar een definitie waar binnen ook niet-tekstuele informatie (zoals grafische en multimediale informatie) als document opgenomen zijn.¹⁷

Omdat dit onderzoek zich beperkt tot de documenten die door de Europese Unie als document worden aangemerkt zal de definitie die de Europese Unie hanteert van een document aangehouden worden. Deze definitie is opgenomen in de verordening die de publieke toegang tot documenten van de Raad, de Commissie en het Europees Parlement regelt.¹⁸ In deze verordening wordt een document als volgt gedefinieerd: 'iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren.' Dit betekent dat zowel interne documenten als uitgaande documenten voor het publiek toegankelijk worden gemaakt tenzij de inhoud van de documenten onderhevig is aan één van de uitzonderingen die gespecificeerd zijn in de verordening. Deze uitzonderingen dienen publieke en private belangen te beschermen.

¹⁷ J. Mackenzie Owen (1999)

¹⁸ Verordening 1049/2001

Op het moment is er een procedure binnen de Europese Unie gaande om de verordening die de toegang tot documenten regelt te herzien. Hierin wordt onder andere voorgesteld om de definitie van een document te veranderen. In het voorstel vallen alleen documenten onder de definitie die geregistreerd zijn (door ze te archiveren of door ze te verzenden). Critici vinden dat hiermee het bereik van de definitie wordt ingeperkt. De herziene definitie, die door de Commissie is voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement, zal niet gebruikt worden in dit onderzoek omdat het recht op toegang tot documenten nu nog wordt gereguleerd door Verordening 1049/2001.

Belanghebbende:

Van de term belanghebbende zijn ook meerdere definities mogelijk. Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden om alleen Europese burgers als belanghebbende te zien, maar ook burgers uit landen die niet lid zijn van de Europese Unie maar die wel in een lidstaat wonen of werken kunnen als belanghebbende worden aangemerkt.

In dit onderzoek wordt een ieder die een belang heeft in de wijze waarop de Europese Unie functioneert als een belanghebbende gezien. Hiermee wordt dus de etymologie van het woord belanghebbende gevolgd, i.e. een 'persoon die belang bij iets heeft'.¹⁹ Door de keuze voor deze betekenis wordt de lijn van de verordening van de Europese Unie als uitgangspunt genomen. Hierin is bepaald wie gebruik mag maken van het recht op toegang tot documenten. Toegangsgerechtigd zijn volgens de verordening 'iedere burger van de [Europese] Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat (...).' In de verordening is ook bepaald dat 'natuurlijke of rechtspersonen die geen verblijfplaats of geen statutaire zetel hebben in een lidstaat' toegang verleend kan worden tot documenten. Uit de zojuist gegeven specificatie van de toegangsgerechtigden blijkt dat de Europese Unie een brede toegang biedt tot haar documenten. Om deze reden wordt de volgende definitie van belanghebbende gehanteerd. Belanghebbenden zijn 'diegenen die interacteren met of een belang hebben in de organisatie' van de Commissie.²⁰

Dit houdt in dat belanghebbenden met zowel publieke als private belangen toegang kunnen krijgen tot documenten. Daarnaast houdt het in dat belanghebbenden niet zozeer een wens hoeven te hebben om iets te veranderen in de Europese Unie. Doordat zij leven, werken in de Europese Unie of er contact mee hebben worden zij gezien als belanghebbende. Belanghebbenden kunnen zich op verschillende manieren manifesteren. Zij kunnen optreden als burger, als lobbyist, als ambtenaar, als activist enzovoort. Wanneer een specifiek beleidsdossier van de Europese Unie in overweging wordt genomen zijn de belanghebbenden dan ook niet alleen de direct betrokkenen die beïnvloed worden door het voorgestelde beleid. Belanghebbenden zijn een bredere groep, het gaat om iedereen die een belang denkt te hebben bij de uitkomst van een beleidsproces en vanuit dat belang wel of niet kiest om te interacteren met de organisatie van de Commissie.

In het onderzoeksverslag komt ook regelmatig de term 'gebruiker' voor. Als deze term gebruikt wordt dan worden hiermee de gebruikers van de toegangsvoorzieningen bedoeld. De groep belanghebbenden is breder en zij hoeven niet gebruik te maken van de toegangsvoorzieningen om als belanghebbende te worden aangemerkt.

Politiek gedrag:

Politiek gedrag wordt in dit onderzoek gedefinieerd als gedrag dat het doel heeft om de uitkomst van het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Om dit te bereiken worden door belanghebbenden

¹⁹ Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse Taal

²⁰ A. Meijer (2007)

overtuigingen, houdingen en opinies gecommuniceerd richting de Commissie. Dit gedrag kan direct gericht zijn op de Commissie, maar het kan ook indirect via andere kanalen uitgeoefend worden. Zoals in de inleiding is gebleken hanteert de Commissie zelf de term lobbyen. Ook in de literatuur wordt deze term veel gebruikt.²¹ Voor dit begrip is in dit onderzoek echter niet gekozen omdat deze term een beperktere reikwijdte heeft dan politiek gedrag. Lobbyen wordt door de Dikke van Dale gedefinieerd als 'door gesprekken proberen belangrijke beslissingen te beïnvloeden'. In dit onderzoek worden niet alleen gesprekken als middel gezien om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Ook bijvoorbeeld demonstraties, petities, brieven etc. worden als instrument beschouwd. Vandaar dat voor een bredere definitie van politiek gedrag is gekozen.

Commissie:

Verordening 1049/2001 reguleert de toegang van belanghebbenden tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. In dit onderzoek wordt er bewust voor gekozen om alleen onderzoek te doen naar de Commissie. Hieraan liggen meerdere redenen ten grondslag.

De eerste reden is dat de Commissie de katalysator is geweest in de ontwikkeling van beleid op het gebied van transparantie.²² De Commissie heeft transparantie gebombardeerd als een middel om de Europese Unie meer democratisch te maken. Dit wordt duidelijk in het Witboek van de Commissie over 'European governance'. De Commissie heeft meerdere initiatieven ondernomen om transparantie te bevorderen. Het zogenaamde 'transparantie-initiatief' is hier een voorbeeld van. Daarnaast is het de Commissie geweest die de tekst van Verordening 1049/2001 opgesteld heeft.²³ De wil die de Commissie heeft laten zien om voorzieningen in het leven te roepen zou kunnen leiden tot een goede kwaliteit van de voorzieningen.

De tweede reden waarom de keuze op de Commissie is gevallen is dat de literatuur er op wijst dat de meeste politieke gedragingen gericht zijn op de Commissie. De eerste verwijzing hiernaar dateert al uit 1965. Toen waren er indicaties dat de Commissie het voornaamste doel van de activiteiten van belanghebbenden zou worden.²⁴ Dit wordt tegenwoordig ondersteund door meerdere auteurs.²⁵ Er ligt een gedachte aan deze redenering ten grondslag, deze is de volgende. Er wordt geredeneerd dat het benaderen van de Commissie het meeste loont voor belanghebbenden.²⁶ De Commissie heeft namelijk de taak om beleidsvoorstellen op te stellen. Dit vroege stadium van het beleidsproces brengt kansen met zich mee om bepaalde kwesties als probleem te definiëren, om de formulering van problemen te beïnvloeden, ideeën aan te dragen en hierdoor de inhoud van beleidsvoorstellen te beïnvloeden.²⁷ Hoe verder een voorstel in het besluitvormingsproces komt, hoe minder ruimte er is om de inhoud te beïnvloeden.²⁸

Er is nog een andere reden waarom de pogingen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden geconcentreerd zijn bij de Commissie. De Commissie heeft namelijk een relatief kleine bureaucratie tot haar beschikking om de taken uit te voeren die tot haar verantwoordelijkheid behoren. De Commissie is daarom afhankelijk van andere bronnen om informatie en expertise te betrekken.²⁹ De gelimiteerde capaciteit van de Commissie maakt het noodzakelijk om regelmatig en structureel

²¹ Bijvoorbeeld in: J. Beyers (2004)

²² D. Curtin en A. Meijer (2005), pp. 10, 11

²³ Commissaris Siim Kallas - transparantie-initiatief.

²⁴ Europa Instituut, UvA (1965), p. 21

²⁵ S. Hix (1999), J. Greenwood (2003), J. Richardson (ed.) (1996), S. Mazey and J. Richardson (1993)

²⁶ S. Hix (1999), pp. 194, 195.

²⁷ Zie naast J. Greenwood ook M.P.C.M. van Schendelen (2005), pp. 104, 105

²⁸ J. Greenwood (2003), p. 3, 31, 47, 48. M.P.C.M. van Schendelen (2005), pp. 104, 105.

²⁹ J. Greenwood (2003), S. Hix (1999) en S. Mazey en J. Richardson (1993).

gebruik te maken van de expertise van belanghebbenden. Dit is des te meer relevant als het gaat om onderwerpen waar specialistische expertise voor benodigd is.

Zowel de Commissie als het Europees Parlement en in mindere mate ook de Raad moedigen belanghebbenden aan om bij het besluitvormingsproces betrokken te zijn. Dat de Commissie de participatie van belanghebbenden in het besluitvormingsproces zo aanmoedigt maakt dat een verkenning van het politiek gedrag richting de Commissie op basis van documenten interessant is. Want hoe krijgen deze contacten tussen belanghebbenden en de Commissie in de praktijk vorm?

Vorbereidende fase beleidsproces:

De Commissie heeft meerdere verantwoordelijkheden die meerdere fasen van het besluitvormingsproces beslaan. De institutie ontwikkelt strategieën voor de middenlange termijn, stelt wetgeving op, arbitreert in het wetgevende proces, representeert de Europese Unie in bilaterale en multilaterale handelsoverhandelingen, stelt regels en verordeningen op, beheert het budget van de Europese Unie en houdt bij of verdragen en secundaire wetgeving door de lidstaten worden geïmplementeerd.³⁰

De Commissie is dus actief in het besluitvormingsproces van de voorbereiding tot de evaluatie van het uiteindelijke beleid. Toch is gekozen om alleen de voorbereidende fase te onderzoeken. Er zijn namelijk redenen om aan te nemen dat de voorbereidende fase de meest aangewezen fase is voor belanghebbenden om te trachten invloed uit te oefenen. In de voorbereidende fase wordt informatie over het beleidsprobleem verzameld, geanalyseerd en verwerkt. Belanghebbenden kunnen door het presenteren van bepaalde informatie of analyses richting trachten te geven aan de wijze waarop een beleidsprobleem wordt benaderd.³¹

Direct/ indirect benaderen van de Commissie:

Tot slot is het belangrijk om stil te staan bij een kenmerkend aspect van de Europese Unie. De Europese Unie kan namelijk beschreven worden als een systeem van 'multilevel governance'. Beleid wordt in de Europese Unie opgesteld in een samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus. Bij het opstellen van beleid zijn niet alleen de Europese instituties betrokken. Ook nationale overheden werken mee aan de totstandkoming van beleid. Dit heeft tot gevolg dat de inspanningen van belanghebbenden gericht kunnen zijn op de Commissie hoewel ze niet direct op de institutie zelf geconcentreerd zijn. Via nationale instituties of zelfs regionale instituties kan politiek gedrag uitgeoefend worden dat uiteindelijk tot doel heeft om de Commissie te beïnvloeden.³²

Voor het onderzoek betekent dit dat er rekening mee moet worden gehouden dat handelingen van belanghebbenden die gericht zijn op het beïnvloeden van de Commissie niet per definitie direct gericht hoeft te zijn op de institutie zelf. Invloed kan uitgeoefend worden via andere Europese instituties of via nationale en regionale instituties, maar ook de media is een mogelijk kanaal.

Op basis van bovenstaande overwegingen is gekozen voor de formulering van de hoofdvraag zoals deze in het begin van dit hoofdstuk is gepresenteerd. Op basis van deze hoofdvraag, die hieronder wordt herhaald, zijn zowel theoretische als empirische deelvragen geformuleerd die als leidraad hebben gediend voor het literatuuronderzoek en het empirische onderzoek.

³⁰ S. Hix (1999), p. 32

³¹ M.A.P. Bovens et. al. (2001), pp. 83, 84

³² M.P.C.M. van Schendelen (2005), S. Hix (1999), p. 200, M.P.C.M. van Schendelen (2005), J. Greenwood (2003), pp. 4, 7.

Hoe beïnvloedt de toegang tot documenten van de Commissie het politieke gedrag van belanghebbenden in de voorbereidende fase van het beleidsproces van de Europese Unie?

Theoretische vragen

- *Hoe kan de toegang tot documenten worden geconceptualiseerd?*

In het theoretische hoofdstuk over transparantie zal de literatuur op het gebied van transparantie besproken worden zodat de toegang tot documenten geconceptualiseerd kan worden. De inspanningen van de Europese Unie met betrekking tot het bieden van toegang tot documenten valt onder de noemer van het beleid om de transparantie van het openbaar bestuur te vergroten. De literatuur over dit onderwerp zal besproken worden om inzichtelijk te maken hoe in dit onderzoek naar de (onafhankelijke) variabele 'toegang tot documenten' kan worden gekeken.

Daarnaast wordt in het kader van deze vraag literatuur besproken die het mogelijk maakt om in te kunnen gaan op de bruikbaarheid van de digitale voorzieningen die door de Commissie zijn opgezet om toegang tot documenten te bieden. De Commissie heeft er namelijk voor gekozen om vooral via het internet toegang te bieden tot documenten.

- *Hoe kan het politiek gedrag van belanghebbenden worden gedefinieerd en geconceptualiseerd?*

In tweede theoretische hoofdstuk zal ingegaan worden op de literatuur die bestaat over 'politiek gedrag' en 'belanghebbenden'. Eerder in dit hoofdstuk is een korte definitie van deze twee termen gegeven, deze zullen in het vervolg van dit onderzoek gehandhaafd worden.

In de bespreking zullen verschillende vormen van politiek gedrag worden onderscheiden. Ook zullen verschillende typen belanghebbenden worden benoemd. Op basis van deze bespreking zullen de onderscheiden vormen van politiek gedrag gerelateerd worden aan verschillende typen belanghebbenden.

- *Hoe kan de relatie tussen toegang tot documenten en het politiek gedrag van belanghebbenden worden geconceptualiseerd?*

In het hoofdstuk met de titel 'relatie & verwachtingen' wordt een voorlopig antwoord gepresenteerd op bovenstaande vraag over de relatie tussen de twee centrale onderwerpen in dit onderzoek. Aan de hand van de theoretische verkenning van het onderwerp toegang tot documenten in termen van transparantie en een inventarisatie van verschillende vormen van politiek gedrag dat door verschillende typen belanghebbenden kan worden uitgevoerd zijn deze verwachtingen opgesteld.

Op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen zal de operationalisatie van de begrippen worden gepresenteerd in hoofdstuk zes. De operationalisatie dient als leidraad voor het empirisch onderzoek waarvan in hetzelfde hoofdstuk de gehanteerde methode besproken wordt.

Het empirisch onderzoek bestaat uit drie delen. Ten eerste worden de voorzieningen die toegang bieden tot documenten besproken. Ten tweede wordt aan de hand van een casus het politiek gedrag van belanghebbenden besproken. Ten derde wordt het documentgebruik van belanghebbenden gerelateerd aan hun politiek gedrag. Het empirisch onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende vragen.

Empirische vragen

- *Hoe heeft de Commissie de toegangsvoorzieningen voor documenten vormgegeven?*

In het hoofdstuk over de toegangsvoorzieningen zal het beleid dat de toegang regelt tot documenten besproken worden. Onderdeel hiervan is een bespreking van de totstandkoming van dit beleid. Vervolgens zal aangegeven worden welke documenten hoe beschikbaar worden gemaakt door de Commissie. Van deze bespreking maakt ook een analyse van de bruikbaarheid van de toegangsvoorzieningen deel uit. In dit hoofdstuk wordt kortom het potentieel van de geboden toegangsvoorzieningen besproken. In kaart zal worden gebracht waar door de belanghebbenden mogelijk gebruik van kan worden gemaakt om toegang te krijgen tot documenten van de Commissie.

- *Welk politiek gedrag vertonen belanghebbenden op basis van de documenten waar zij toegang tot verkregen hebben?*

In het tweede empirische hoofdstuk staat het politiek gedrag van belanghebbenden centraal. Eerst zal aangegeven worden hoe de belanghebbenden die deelgenomen hebben aan dit onderzoek getypeerd kunnen worden. Vervolgens wordt weergegeven welk politiek gedrag de belanghebbenden hebben uitgeoefend die deelnamen aan het onderzoek.

- *Hoe beïnvloeden de toegangsmogelijkheden tot documenten van de Commissie het politiek gedrag van belanghebbenden?*

Voordat in het derde empirische hoofdstuk een antwoord wordt gepresenteerd op bovenstaande vraag zal eerst het daadwerkelijk gebruik van de toegangsmogelijkheden beschreven worden. Er wordt weergegeven hoe door gebruikers documenten gelokaliseerd worden, welke documenten geraadpleegd worden, en hoe belanghebbenden er informatie aan onttrekken. Vervolgens zal besproken worden op welke wijze de toegangsmogelijkheden invloed hebben op het politiek gedrag van belanghebbenden.

Vooruitblik

Nu de onderzoeksvragen gepresenteerd zijn zal een begin gemaakt worden met de beantwoording ervan. De theoretische onderzoeksvragen zullen behandeld worden in de volgende drie hoofdstukken. De empirische onderzoeksvragen zullen beantwoord worden in hoofdstuk acht, negen en tien.

3

Theorie 1: Transparantie

De bespreking van de theorie die relevant is voor dit onderzoek wordt verdeeld over twee hoofdstukken. In dit eerste hoofdstuk wordt ingegaan op het concept transparantie en de bruikbaarheid van digitale voorzieningen. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op het politiek gedrag van belanghebbenden.

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op het concept transparantie. Aan de hand van dit theoretisch concept kan de toegang tot documenten beter geduid worden. Hierop volgt een bespreking van het concept bruikbaarheid. Dit dient er toe beter inzicht te krijgen in factoren die de bruikbaarheid bepalen van de digitale voorzieningen die de toegang tot documenten in de praktijk vormgeven.

Transparantie

Het beleid rondom toegang tot documenten is er op gericht om de transparantie van de Europese Unie te vergroten. Hiermee is het bieden van transparantie het doel en is toegang tot documenten één van de middelen om dit te bereiken. Wanneer toegang tot documenten geduid dient te worden kan dit dus worden gedaan door transparantie te theoretiseren. Dit omdat toegang tot documenten dus een onderdeel is van transparantie. Hoewel transparantie in het dagelijks taalgebruik geen onbekende term is, is het interessant om het in deze specifieke context te bespreken. Want wat houdt transparantie nu eigenlijk in als het gerelateerd wordt aan toegang tot documenten? In deze paragraaf zullen enkele theorieën rondom transparantie gepresenteerd worden.

Om transparantie als begrip te kunnen plaatsen zullen eerst enkele definities gegeven worden en zal het verschil tussen transparantie en enkele gerelateerde termen beschreven worden.

Transparantie is een woord dat in vele contexten gebruikt kan worden. Met een bril die uitgaat van transparantie van het openbaar bestuur kan transparantie het meest treffend worden omschreven als 'the ability to look clearly through the windows of an institution'.³³ Een andere verhelderende definitie is 'transparency is the conduct of public affairs in the open or otherwise subject to public scrutiny'.³⁴ Dit betekent dat zowel de inhoud als de vorm van het besluitvormingsproces in haar verschillende stadia datgene is dat transparant wordt gemaakt voor de burgers van de Europese Unie. Op basis van wat de burgers hebben gezien door de ramen van de instituties kunnen burgers een beter begrip krijgen van de werking en de resultaten van de Europese Unie en kunnen ze deze kritisch opnemen.³⁵

Transparantie wordt vaak gelijkgesteld aan openheid. Hoewel de termen strikt gezien niet dezelfde betekenis hebben wordt transparantie beschouwd als een vorm van openheid. Daarom worden de termen als synoniem gebruikt in het alledaags gebruik. Een andere term die vaak in één adem met transparantie genoemd wordt is 'publicity' of bekendheid/openbaarheid. Hüller besteedt aandacht aan het verschil tussen deze twee termen. Volgens hem wordt transparantie bereikt 'if certain issues, acts and processes are published and there are no severe restrictions to their visibility'. 'Publicity' gaat eigenlijk een stap verder dan transparantie. Hier is pas sprake van als Europese burgers ook echt weten wat er gaande is in het Europese besluitvormingsproces en zich daardoor bewust zijn van de keuzes die op het Europese niveau gemaakt worden. Tegelijkertijd wordt volgens Hüller ook vereist dat burgers er zich van bewust zijn dat deze kennis ook bestaat bij andere burgers. Hiermee gaat

³³ De Boer (1998), in C. Moser (2001), p. 2, 3.

³⁴ Birkinshaw 2006, in A. Meijer (2009), p. 258.

³⁵ D. Curtin en A. Meijer (2005), p. 4.

'publicity' verder dan het publiceren van documenten (dit is transparantie). Het is een vereiste dat de inhoud er van ook echt de burger bereikt.³⁶

Transparantie is in meerdere aspecten uiteen te rafelen.³⁷ Er zal nu uiteen worden gezet wat de mogelijkheden zijn. Later in dit onderzoeksverslag zullen deze kenmerken worden teruggekoppeld naar de Commissie. Ten eerste is van belang *wie* de transparantie creëert. Denk aan de organisatie, de afdeling, de persoon enzovoort die de transparantie biedt. Ten tweede is het *onderwerp* van transparantie een kenmerk, wat wordt transparant gemaakt? Transparantie van het openbaar bestuur kan in smalle en brede zin worden beschouwd. Vanuit het smalle perspectief worden alleen simpele en heldere procedures geschaard onder transparantie.³⁸ Het bredere perspectief behelst ook de mogelijkheden die burgers geboden worden om te participeren in het besluitvormingsproces en zo hun visie en opinies op beleidskwesties te delen. Voorbeelden van initiatieven die vallen onder de brede noemer van transparantie zijn het bieden van toegang tot informatie, e-government, consultatie van experts of burgers en de al eerder genoemde mogelijkheid voor burgers om te participeren in het besluitvormingsproces.³⁹ Ten derde is van belang wat voor *soort informatie* transparant wordt gemaakt. Dit betreft het karakter van de informatie die in de documenten is vastgelegd. Ten vierde kan transparantie *actief of passief* worden aangeboden. Als een overheid transparant wil zijn dan kan het proberen om haar beleid en handelingen actief toegankelijk te maken voor haar burgers. Een overheid kan transparantie echter ook op een passieve manier uitdragen, dan wordt slechts het recht geboden aan burgers om toegang te hebben tot documenten of informatie. Het initiatief voor het gebruik van de transparantiemogelijkheden ligt dan volledig bij de burger, de overheid neemt niet actief het verspreiden van informatie of documenten ter hand. Ten vijfde kunnen verschillende media gekozen worden voor de *verspreiding* van de informatie. Het openbaar maken van vergaderingen is een vorm van transparantie die gekozen kan worden. Een andere vorm is het toegankelijk maken van overheidsdocumenten.

Een belangrijk aspect van transparantie dat in de aangehaalde indeling niet genoemd wordt is de *doelgroep* voor wie de organisatie de transparantie mogelijk maken. Transparantie kan namelijk aan een bepaalde doelgroep geboden worden die het recht gegeven wordt om een kijkje in de keuken te nemen. Het is echter ook mogelijk dat een organisatie transparant is voor iedereen die maar geïnteresseerd is.

Bruikbaarheid

Sinds begin jaren negentig is de druk om documenten van de instituties openbaar te maken toegenomen. De druk op openbaarmaking van documenten kan deels worden toegeschreven aan de opkomst van het internet.⁴⁰ Het internet heeft zowel de kosten van het publiceren van informatie als de kosten voor het raadplegen van informatie drastisch verlaagd. Waar voorheen door middel van archieven toegang geboden werd tot papieren documenten, zijn documenten nu 24 uur per dag vanaf elke locatie te raadplegen voor iedereen.⁴¹

Zoals het aanbieden van documenten op papier gevolgen heeft voor het gebruik er van, heeft ook het aanbieden van documenten via internet zijn consequenties voor de gebruiksmogelijkheden. De wijze waarop de Commissie de digitale omgeving heeft opgezet is van belang voor de mogelijke vormen van politiek gedrag. De bruikbaarheid van deze digitale omgeving beïnvloedt de wijze waarop

³⁶ T. Hüller (2007), p. 565- 567.

³⁷ Op basis van A. Meijer, S.G. Grimmelikhuijsen en G.J. Brandsma (2008), pp. 2- 5.

³⁸ C. Moser (2001), p. 2

³⁹ D. Curtin en A. Meijer (2005), p. 2, 5

⁴⁰ A.L. Shapiro (1999), in A. Meijer, S.G. Grimmelikhuijsen en G.J. Brandsma (2008)

⁴¹ A. Meijer, S.G. Grimmelikhuijsen en G.J. Brandsma (2008)

belanghebbenden documenten kunnen aanwenden voor het uitoefenen van politiek gedrag. Bruikbaarheid refereert dan aan de kwaliteit van de informatietechnologie. In dit onderzoek wordt alleen de bruikbaarheid van de digitale omgeving onderzocht omdat deze het meest gebruikt wordt om documenten te raadplegen. De archieven waarin papieren documenten worden opgeslagen worden in steeds mindere mate gebruikt, raadpleging van documenten via internet heeft voor gebruikers de voorkeur.⁴²

De discussie rondom bruikbaarheid speelt zich af onder de bredere paraplu van 'Human Computer Interaction (HCI)'. In deze discussie zijn drie kampen te onderscheiden, een kamp dat zich richt op het ontwerp van systemen, de evaluatie van deze systemen en een kamp dat voorgaande twee onderdelen samenbrengt.⁴³ Deze bespreking beperkt zich tot de criteria van bruikbaarheid die voor de belanghebbenden te beoordelen zijn. Het gaat er immers om hoe hun omgang met de digitale dienstverlening van invloed is op het politieke gedrag dat zij laten zien. Hiermee worden ontwerptechnische criteria buiten beschouwing gelaten.

Er zijn verschillende interpretaties van het begrip bruikbaarheid en in verschillende publicaties worden verschillende termen worden gebruikt die synoniem zijn. Het blijkt dat de volgende definitie van de ISO breed gedragen wordt binnen het onderzoeksveld.⁴⁴ Dit wordt wellicht mede veroorzaakt doordat de definitie is opgesteld door een groep deskundigen die gespecialiseerd is in 'Human Computer Interaction'.⁴⁵ Bruikbaarheid wordt door de ISO gedefinieerd als de 'extent to which a product can be used by specified users to achieve specified goals with effectiveness, efficiency and satisfaction in a specified context of use.'⁴⁶ Effectiviteit houdt in dat de belanghebbenden door middel van het gebruik van het systeem hun voorgestelde doel kunnen bereiken, namelijk het lokaliseren en opvragen van een bepaald document. Efficiëntie houdt in dat belanghebbenden op een doelmatige wijze de benodigde documenten kunnen lokaliseren en opvragen. Dit houdt in dat er zo weinig mogelijk tijd en moeite in geïnvesteerd hoeft te worden om het doel te bereiken. Tevredenheid houdt in dat de belanghebbenden de digitale omgeving die gecreëerd is waarderen.

Naast de eigenschappen van het systeem die bepalen of het systeem bruikbaar is heeft de context vanzelfsprekend ook invloed op de bruikbaarheid. Aspecten zoals het type belanghebbende, het doel dat ten grondslag ligt aan het gebruik en overige situationele omstandigheden zijn ook bepalend voor het gebruik van de toegangsvoorzieningen.⁴⁷ Het zoekgedrag van gebruikers kan bijvoorbeeld variëren afhankelijk van de kennis, ervaringen en geraffineerdheid.

In navolging van deze definitie kunnen criteria opgesteld worden die de bruikbaarheid van systemen bepalen. Er zijn verschillende criteria op basis waarvan de bruikbaarheid van digitale systemen kan worden beoordeeld. Deze kunnen geschaard worden onder de drie criteria uit de definitie. Er is echter voor gekozen om naast effectiviteit en efficiëntie te kiezen voor vormgeving in plaats van tevredenheid. Of gebruikers tevreden zijn over de toegangsvoorzieningen hangt naar mijn mening namelijk af van een combinatie van de effectiviteit, de efficiëntie en de vormgeving van het systeem. Tevredenheid past naar mijn mening niet in dit rijtje omdat het niet kenmerk van het systeem is, maar eerder een conclusie naar aanleiding van de analyse.

⁴² L. Cotino (2005)

⁴³ J. Symonds en A. Connor (2009)

⁴⁴ N. Sawasdichai (2009), C. Gena en L. Ardissono (2009), A. Dillon (2001), A. Abran, A. Khelifi en W. Suryn (2003)

⁴⁵ A. Abran, A. Khelifi en W. Suryn (2003)

⁴⁶ ISO 9241

⁴⁷ A. Dillon (2001)

Voor effectiviteit, efficiëntie en vormgeving zijn verschillende kenmerken opgesteld. Deze kenmerken worden gepresenteerd in tabel 1.

Een effectief of functioneel systeem zorgt er voor dat de gebruiker zijn doel kan bereiken. Een efficiënt systeem er voor zorgt dat dit zo eenvoudig of doelmatig mogelijk gaat. Bij het hanteren van de criteria is het verschil tussen deze twee criteria niet altijd even eenvoudig te onderscheiden. Zo is het niet altijd even duidelijk of een criterium de reis naar het doel 'slechts' vereenvoudigd of dat het criterium ook daadwerkelijk benodigd is om het doel te bereiken. Dit is afhankelijk van de gebruiker, naast dat systeemkenmerken hier een invloed op hebben. Dit houdt in dat criteria die nu onder efficiëntie staan, in bepaalde gevallen ook de effectiviteit kunnen vergroten.

Daarnaast ga ik er vanuit dat de vormgeving van het systeem van invloed is op de efficiëntie en effectiviteit van het systeem. Als de vormgeving aantrekkelijk is zal de effectiviteit en de efficiëntie van het systeem vergroot worden omdat gebruikers het systeem hierdoor eerder positief zullen waarderen.

Tabel 1: Conceptualisatie bruikbaarheid⁴⁸

Effectiviteit of functionaliteit:

- Volledigheid – het systeem moet de functies uit kunnen voeren die het zegt te bieden. De documenten die het belooft openbaar te maken, moeten dus openbaar gemaakt worden.
- Tijdigheid – het systeem dient de documenten tijdig aan te bieden, dus vanaf het moment dat ze officieel openbaar dienen te zijn moeten de documenten oproepbaar zijn.
- Toegankelijk – de zoekresultaten moeten zo aangeboden zijn dat een gebruiker de data kan raadplegen zonder dat het nodig is dat er extra software hoeft te worden geïnstalleerd door een gebruiker.
- Detailniveau – de gebruiker raadpleegt met een bepaalde informatiebehoefte het systeem. Het detailniveau van de documenten bepalen of de gebruiker deze informatiebehoefte door middel van de inhoud van het systeem kan bevredigen. Dit wordt tevens bepaald door de wijze waarop de documenten worden aangeboden. Documenten kunnen namelijk naast geheel ook gedeeltelijk openbaar worden gemaakt.

Efficiëntie:

- Zichtbaarheid van systeemstatus – het systeem zou gebruikers in een redelijke termijn moeten laten weten wat er gebeurt door feedback te geven over de status van een bewerking.
- Overeenkomst tussen echte wereld en systeemwerkelijkheid – het systeem zou de taal van de gebruikers moeten spreken. Dit houdt in dat de taal van de gebruiker gebruikt wordt, maar ook dat in de gebruikte taal woorden, frases en concepten gebruikt worden die de gebruiker familiair zijn.
- Uitvalswegen – het is mogelijk dat gebruikers fouten maken in hun keuzes die ze door het systeem leiden. Een efficiënt systeem zorgt er voor dat er de mogelijkheid is voor gebruikers om hun fouten te herstellen zonder gegevens opnieuw te hoeven invullen.
- Consistentie en standaarden – het moet voor gebruikers helder zijn of verschillende woorden, situaties of handelingen hetzelfde betekenen of iets anders.
- Gebruikersgeheugen – er moet rekening mee gehouden worden dat het geheugen van een gebruiker beperkt is. Daarom zou zoveel mogelijk vermeden moeten worden dat gebruikers informatie uit een eerdere dialoog dienen te onthouden. In plaats daarvan moet de informatie

⁴⁸ Gebaseerd op J. Nielsen (2009) en C. Gena en L. Ardissono (2009)

die een gebruiker nodig heeft voor het goed doorlopen van een systeemfunctie beschikbaar zijn als de gebruiker die nodig heeft.

- Gebruikerstype – verschillende mogelijkheden voor de onervaren gebruiker en de ervaren gebruiker kunnen de gebruikersmogelijkheden voor de onervaren gebruiker vereenvoudigen en voor de ervaren gebruiker juist uitbreiden. Hierdoor kan er dienstverlening op maat geleverd worden.
- Adequaatheid – het systeem zou geen informatie moeten bevatten die irrelevant is of die zelden nodig is. Zichtbaarheid en herkenbaarheid van de functies is hierbij van belang.
- Foutmeldingen – de foutmeldingen zouden in heldere taal weergegeven moeten worden (niet in foutcodes) en zouden het probleem moeten aanduiden en een oplossing moeten bieden.
- Instructie – hoewel het de voorkeur verdient dat een systeem geen handleiding vereist, kan het toch noodzakelijk zijn dat er een handleiding beschikbaar wordt gesteld voor gebruikers. Deze documenten zouden eenvoudig te vinden en te raadplegen zijn. Dit houdt in dat het toegespitst moet zijn op de functie die de gebruiker wil gebruiken, dat het concrete stappen moet aanbieden die gevolgd kunnen worden en dat het een niet te lijvig document dient te zijn.

Vormgeving:

- Dit houdt in of de vormgeving aantrekkelijk wordt bevonden door gebruikers. Een aantrekkelijke vormgeving zorgt er voor dat gebruikers het systeem eerder als bruikbaar zullen waarderen.

Vooruitblik

Toegang tot documenten wordt door de Europese Unie ingezet als een middel om het functioneren van haar instituties transparanter te maken voor belanghebbenden. Om een beter begrip te krijgen van het concept transparantie is het concept gedefinieerd en zijn de verschillende aspecten die samengaan met het bieden van transparantie besproken.

Vervolgens is ingegaan op het begrip bruikbaarheid. De toegang tot documenten wordt door de Commissie voornamelijk geboden via internet. De inrichting en kwaliteit van de voorzieningen die de Commissie biedt bepaalt voor een belangrijk deel hoe belanghebbenden gebruik kunnen maken van hun recht op toegang. Om de bruikbaarheid te kunnen bepalen zijn met behulp van de literatuur criteria opgesteld.

De conceptualisatie van zowel transparantie als bruikbaarheid dient later in de empirische hoofdstukken als kapstok om de wijze waarop toegang tot documenten binnen de Commissie vorm heeft gekregen te bespreken.

4

Theorie 2: Politiek gedrag

In dit hoofdstuk wordt besproken welke vormen van politiek gedrag te onderscheiden zijn, en op welke criteria verschillende soorten belanghebbenden van elkaar te onderscheiden zijn.

Politiek gedrag

Politiek gedrag is in hoofdstuk twee gedefinieerd als gedrag gericht op de Commissie met als doel om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. De keuze voor de term politiek gedrag is niet bepaald door een bestaand discours in de literatuur. In de literatuur wordt namelijk niet gesproken van politiek gedrag, veeleer wordt er gesproken van 'lobbyen'. Voor dit onderzoek is echter bewust niet gekozen voor deze term. De term lobbyen doet naar mijn mening namelijk geen recht aan de mogelijkheden die belanghebbenden hebben om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Persoonlijke contacten zijn één mogelijkheid om deze invloed uit te oefenen, maar er zijn echter veel meer mogelijkheden. Deze mogelijkheden worden in deze paragraaf besproken.

In tabel 2 zijn de verschillende mogelijke vormen van politiek gedrag weergegeven. De kolommen bevatten zowel handelingen die onder politiek gedrag geschaard kunnen worden als het doel waar ze op gericht kunnen zijn.

Tabel 2: Conceptualisatie van politiek gedrag

<i>Directe manieren (Acces)</i>		<i>Indirecte manieren (Voice)</i>	
Gericht op:	Handelingen:	Gericht op:	Handelingen:
Vertegenwoordiger(s) van de Commissie	Persoonlijk bezoek, brief, telefoontje, email Uitnodiging voor een uitje Lidmaatschap comité Participatie in hoorzitting Presentatie van positie Formeel bezoek, contact, delegatie Formeel verzoek, petitie	Overige Europese instellingen (Sub) nationale overheid Geaffilieerde belangengroepen Buitenlands (niet-EU) netwerk Ad-hoc coalitie Wetenschappers Mid-level ambtenaren Politieke partijen Bekende personen Vrienden Tussenpersonen en consultants	Wetenschap: studies, seminars Werkbezoeken, reisjes Internet (website, weblog, haatsite etc.) Rechtszaak, rechtelijke procedure Folder of brochure Massamedia Persconferentie Manifestatie, demonstratie Boycott, blokkade, staking

Gebaseerd op: M.P.C.M. van Schendelen (2005), p. 253

In overeenstemming met het principe van multilevel governance kunnen er indirecte en directe vormen van politiek gedrag worden onderscheiden. Politiek gedrag dat het handelen van de Commissie tracht te beïnvloeden hoeft namelijk niet direct gericht te zijn op de Commissie. Het kan ook gericht zijn op andere instituten of actoren die op andere niveaus opereren. Bovenstaande handelingen kunnen naast het onderscheid tussen directe en indirecte manieren om invloed uit te oefenen ook worden onderverdeeld in een andere categorie die hiermee grotendeels correspondeert. Voor deze indeling wordt het werk van Beyers gebruikt, die 'voice' en 'access' strategieën onderscheidt. 'Voice refers to public political strategies, such as media campaigns or protests, whereas seeking access is synonymous with inside lobbying.'⁴⁹ In de 'access' strategie wordt informatie direct overgedragen van de belanghebbenden naar het doel waarop invloed wordt uitgeoefend. Als de 'voice' strategie wordt aangewend, geschiedt deze informatieoverdracht indirect. Een voorbeeld van een 'access' strategie is een vergadering tussen belanghebbenden en de Commissie. Een voorbeeld van een 'voice' strategie is het houden van een demonstratie in Brussel.

Belanghebbenden

Zoals in hoofdstuk twee is beschreven worden belanghebbenden gedefinieerd als diegenen die interacteren met of een belang hebben bij het functioneren van de organisatie van de Commissie. In deze paragraaf wordt een bespreking gewijd aan de theorievorming rondom belanghebbenden. Deze bespreking valt uiteen in twee delen. Eerst zal aangegeven worden aan de hand van de bespreking van 'stakeholder theory' welk belang gehecht wordt aan de rol van belanghebbenden voor het functioneren organisaties. Vervolgens zal aan de hand van verschillende criteria besproken worden hoe belanghebbenden van elkaar kunnen verschillen.

Stakeholder theory:

De theorievorming rondom belanghebbenden is gestart met een onderzoek in 1984 van Freeman rondom de betekenis van belanghebbenden voor het functioneren van organisaties. Hij demonstreerde in een studie dat het strategisch management van bedrijven uit de private sector veel effectiever en efficiënter zou zijn als er aandacht besteed zou worden aan de belangen van belanghebbenden.⁵⁰ Na deze baanbrekende studie is er veel onderzoek gedaan naar het belang van belanghebbenden voor organisaties. De zogenaamde 'stakeholder theory' heeft sindsdien dan ook een ontwikkeling doorgemaakt. 'Stakeholder theory [nowadays] attempts to describe, prescribe, and derive alternatives for corporate governance that include and balance a multitude of interests.'⁵¹ De focus van de theorie ligt op de wijze waarop de manager van het bedrijf met belanghebbenden omgaat. Onderwerp van studie zijn de belanghebbenden die hij identificeert en hoe de manager met deze belanghebbenden (en hun claims) omgaat in de eeuwig veranderende organisatie en omgeving.⁵² Belanghebbenden worden binnen deze literatuur omschreven als '... any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organisation's objective.'⁵³ Wanneer dit vertaald wordt naar de publieke sector houdt dit in dat 'stakeholders are those who interact with or have a stake in the public organization.'⁵⁴

Binnen het onderzoek dat de afgelopen 25 jaar is uitgevoerd zijn twee lijnen te identificeren. Scholl benoemt de 'social science' tak en de 'business ethics' tak. Beide onderschrijven ze de conclusie van

⁴⁹ J. Beyers (2004), p. 213

⁵⁰ H.J. Scholl (2001), p. 2

⁵¹ H.J. Scholl (2001), p. 6

⁵² H.J. Scholl (2001), p. 6

⁵³ Freeman (1984) in: H.J. Scholl (2001), p. 4

⁵⁴ A. Meijer (2007)

Freeman, namelijk dat aandacht voor belanghebbenden de bedrijfsvoering verbetert. Ze verschillen echter in de methoden die gebruikt dienen te worden en de resultaten die bereikt worden.⁵⁵ De 'social sciences' tak is ook weer onder te verdelen in twee stromingen, namelijk een beschrijvende en instrumentele benadering van onderzoek. De beschrijvende tak wil er achter komen wie de belanghebbenden zijn, wat ze willen, en hoe ze hun wensen werkelijkheid trachten te laten worden. De instrumentele tak gaat een stap verder en relateert bepaalde handelingen van het management aan uitkomsten. Dit houdt in dat bepaalde uitkomsten bereikt kunnen worden als het management zich op een bepaalde manier gedraagt. De 'business ethics' tak benadert stakeholder theory normatief. Deze tak deduceert normen en principes voor bedrijven die gestoeld zijn op een filosofisch perspectief.⁵⁶

Het onderzoek naar belanghebbenden heeft zich dus oorspronkelijk afgespeeld in organisaties met een winstoogmerk. Er zijn wetenschappers die daarom de toepassing van 'stakeholder theory' in een publieke setting afwijzen. Donaldson en Preston gaan er bijvoorbeeld van uit dat de publieke en private setting te verschillend zijn. Zo zeggen ze dat de kritieke private kwesties die spelen rondom de rol van belanghebbenden, zoals de betekenis van eigendomsrechten, uniek zijn voor de private situatie.⁵⁷ Scholl is één van de wetenschappers die hier niet mee kan instemmen. Volgens hem kan 'stakeholder theory' wel van belang zijn voor de publieke sector. Hij onderkent dat managers in de publieke sector niet handelen om winst te maken of het voortbestaan van het bedrijf veilig te stellen. Maar ook deze managers maken beslissingen die de mogelijkheid hebben om individuen of groepen van individuen te beïnvloeden wanneer zij hun organisatiedoel nastreven.

In navolging van Scholl ga ik er ook van uit dat 'stakeholder theory' van belang kan zijn voor onderzoek naar publieke organisaties. De bezwaren die bestaan ten aanzien van toepassen van de methodes in een publieke setting deel ik. Ook denk ik dat het terecht is om onderscheid aan te brengen in normatieve overwegingen met betrekking tot publieke en private organisaties. Er bestaat namelijk een groot verschil in aan te wenden instrumenten en normatieve overwegingen omdat de doelen van de organisatie en de principes waar de organisatie op is gestoeld voor een publieke of private organisatie ver bij elkaar vandaan liggen. Specifiek voor publieke organisaties zouden wellicht instrumenten ontworpen kunnen worden in het kader van 'stakeholder theory'. Dit valt echter niet binnen het kader van dit onderzoek.

Wanneer de toepassing van de theorie zich beperkt tot de descriptieve versie, kan de theorie echter zeer geschikt zijn. De theorie kan descriptief gebruikt worden om zo te beschrijven wie de belanghebbenden zijn, wat ze willen en hoe ze handelen. Hiermee kan de theorie een middel zijn om instrumenten te ontwikkelen waarmee belanghebbenden geïdentificeerd en in kaart gebracht kunnen worden.

Typen belanghebbenden:

In navolging van de beschrijvende tak van de 'stakeholder theory' kunnen belanghebbenden ingedeeld worden in verschillende categorieën. De verschillende categorieën worden gerepresenteerd in tabel 3. Aan de hand deze kenmerken kan de groep belanghebbenden die actief is op het Europese niveau inzichtelijk gemaakt worden. Daarnaast maakt de conceptualisatie het mogelijk om verschillende soorten belanghebbenden te koppelen aan verschillende vormen van politiek gedrag.

⁵⁵ H.J. Scholl (2001), p. 2.

⁵⁶ H.J. Scholl (2001), p. 8, 9.

⁵⁷ T. Donaldson en L.E. Preston (1995), p. 69

Tabel 3: Conceptualisatie belanghebbenden

1.Type
2. Organisatievorm (zie tabel 4)
3. Route
4. Belang
5. Relatie met Commissie
6. Hulpbronnen

Dan nu een beschrijving van de kenmerken waarop belanghebbenden kunnen worden geconceptualiseerd.

Ten eerste kunnen belanghebbenden onderverdeeld worden in interne, externe of zogenaamde 'interface' belanghebbenden. Interne belanghebbenden opereren binnen de grenzen van de organisatie, dit zijn bijvoorbeeld werknemers. De 'interface' belanghebbenden interacteren van binnen de organisatie met de externe omgeving. De externe belanghebbenden bestaan uit organisaties of individuen van buiten de organisatie.⁵⁸

Ten tweede kunnen belanghebbenden ingedeeld worden naar de organisatievorm van waaruit zij hun activiteiten uitvoeren. Om dit inzichtelijk te kunnen maken heb ik tabel 4 opgesteld. Deze lijst pretendeert niet uitputtend te zijn, het dient als een eerste indeling die de uitvoering van het onderzoek behulpzaam dient te zijn omdat het mogelijk maakt de belanghebbenden te plaatsen. In de tabel wordt gerefereerd aan typen organisaties. Eén van de termen die gebruikt wordt in deze tabel spreekt wellicht niet voor zich. Belangenorganisaties zijn alle organisaties die georganiseerd zijn rondom een bepaald belang. Ze organiseren zich op basis van 'chosen positions regarding facts and trends occurring in the environment and being labelled as either threats or opportunities'.⁵⁹ Uit de tabel blijkt verder dat de organisaties kunnen opereren op verschillende niveaus. Zo zijn de overheden vanuit verschillende bestuursniveaus actief. Maar ook de overige organisaties kunnen georganiseerd zijn op regionaal, nationaal, Europees of internationaal niveau.⁶⁰ Daarnaast wordt in de tabel aangegeven dat zowel de publieke als de private organisaties individueel kunnen optreden of in een associatie. In een associatie worden meerdere organisaties verenigd die dezelfde belangen vertegenwoordigen.

⁵⁸ R. Brugha en Z. Varvasovszky (2000)

⁵⁹ M.P.C.M. van Schendelen (2005), pp. 42, 43.

⁶⁰ S. Hix (1999), p. 4, 7, J. Greenwood (2003), p. 4

Tabel 4: Organisaties belanghebbenden

Publieke belangenorganisaties:

NGO's (non-gouvernementele organisaties, zoals werknemersorganisaties, consumentenorganisaties, milieuorganisaties)
 Burgers (tijdelijk georganiseerd rondom een bepaald doel, zoals een milieukwestie)

Private belangenorganisaties:

Private lobbyisten (zoals consultants)
 Bedrijven
 Beroepen (georganiseerd naar beroepsgroep)
 Werkgevers

Overheid:

Nationale overheden
 Regionale overheden
 Politieke partijen
 Andere instituten (zoals de rekenkamer of bijvoorbeeld op afstand geplaatste organen)

Overig:

Internationale organisaties
 Denktanks
 Juristen

Associaties

Gebaseerd op: J. Greenwood (2003), p. 7- 9; S. Hix (1999), p. 3, 192; M.P.C.M. van Schendelen, (2005); COM(2008) 630

Ten derde kunnen de belanghebbenden verschillende routes volgen om hun doel te verwezenlijken. Deze verschillende routes zijn mogelijk omdat de Europese Unie is georganiseerd als een systeem van 'multi-level governance'. Beleid wordt opgesteld in interactie tussen instituten op het regionale, nationale en Europese niveau.⁶¹ Dit houdt in dat een lobby die gericht is op bijvoorbeeld de provincies het doel kan hebben om de besluitvorming op Europees niveau te beïnvloeden. Naast dit onderscheid in niveaus is het ook mogelijk om niet de kern van het Europese openbaar bestuur te benaderen, maar de consultatieve instituties of agentschappen die de Europese Unie opgericht heeft.⁶²

Ten vierde kunnen belanghebbenden zich organiseren op basis van verschillende soorten belangen. De indeling naar diffuse en specifieke belangen is afkomstig van Beyers en wordt ondersteund door andere auteurs, hoewel zij in hun beschrijving andere etiketten gebruiken.

De belangen refereren naar de belangen van de achterban op basis waarvan politiek gedrag wordt uitgeoefend. Een deel van de belanghebbenden kunnen diffuse belangen vertegenwoordigen. Zij vertegenwoordigen volgens Beyers 'interests that are linked to broad and general segments of society, such as consumers or future generations.' Dit impliceert dat het belang dat door de belanghebbenden

⁶¹ S. Hix (1999), p. 200, M.P.C.M. van Schendelen (2005).

⁶² J. Greenwood (2003), pp. 4, 7.

wordt behartigd niet wordt gerepresenteerd door degenen waarvoor de invloed wordt uitgeoefend. Slechts een beperkte groep zet zich in voor een belang, terwijl een grote groep mensen die de discussie ook aangaat zich afzijdig houdt.

Het andere deel van de belanghebbenden zet zich in voor specifieke belangen. Deze belanghebbenden 'have a clear-cut stake in the production process and defend the interests of well-circumscribed and concentrated constituencies.' Dit betekent dat de belangen die deze organisaties behartigen direct verbonden zijn aan de achterban die ze representeren, denk bijvoorbeeld aan belangen die van doen hebben met de professionele, economische, sociale en commerciële belangen van hun leden.⁶³

De twee soorten belangen blijken te verschillen in het effect dat ze kunnen bereiken. De laatste groep belanghebbenden die specifieke belangen behartigd, zoals specialiseerde producenten of consumentengroepen, worden geacht om beter in staat te zijn om de uitkomst in de gewenste richting te sturen tijdens onderhandelingsprocessen. Generieke belangen daarentegen blijven meestentijds machteloos.⁶⁴ Volgens Beyers is er een verband tussen het belang van belanghebbenden en de strategie die ze voor hun politieke gedrag ontplooiën. Beyers stelt dat belanghebbenden met diffuse belangen eerder geneigd zijn om een 'voice' strategie te gebruiken, terwijl belanghebbenden met een specifiek belang een 'access' strategie gebruiken.⁶⁵

Ten vijfde onderhouden niet alle belanghebbenden dezelfde relatie met de Commissie, het instituut dat in dit onderzoek onderwerp van studie is. Verschillen in de relatie worden deels beïnvloedt door de Commissie zelf. De Commissie stimuleert actief het tot stand komen van bepaalde belangengroepen en ondersteunt bepaalde belangengroepen financieel of met informatie. De Commissie heeft zelfs getracht om dit proces te formaliseren in het Verdrag van Maastricht. Quasi officiële functies zijn aan bepaalde belanghebbenden aangeboden, toegangsroutes naar de Commissie zijn gecreëerd en de Commissie stimuleert de creatie van groepen belanghebbenden op het Europees niveau. Toegang tot documenten kan ook worden gezien als een maatregel die de Commissie meer toegankelijk dient te maken voor belanghebbenden.⁶⁶ Daarnaast zullen bepaalde belanghebbenden beter in staat zijn om contacten te leggen dan anderen.

De Europese Unie wordt als relatief open beschouwd, er zijn namelijk meerdere manieren om invloed uit te oefenen. Toch is er het risico dat voor bepaalde groepen de Europese Unie opener is dan voor anderen omdat bepaalde groepen meer mogelijkheden geboden wordt om hun belangen te behartigen dan andere.⁶⁷ Dit kan leiden tot protest van groepen die minder privileges genieten en daardoor niet of minder uitgebreid geconsulteerd worden.⁶⁸

Ten zesde kan het politiek gedrag van belanghebbenden worden beïnvloed door hulpbronnen die ze tot hun beschikking hebben. 'Expertise, time and courage' is benodigd 'to wade through the masses of documents placed on the Internet'.⁶⁹ Deze middelen kunnen materiële bronnen zijn (geld) maar ook de hier deels mee samenhangende middelen als ervaring met het systeem van toegang tot documenten, expertise om de informatie te duiden, kennis van de mogelijkheden van andere routes om het doel te bereiken, talenkennis of kennis over zoekmogelijkheden.

⁶³ J. Beyers (2004), p. 216

⁶⁴ S. Hix (1999), pp. 188- 208, J. Greenwood (2003)

⁶⁵ J. Beyers (2004), p. 213.

⁶⁶ J. Greenwood (2003), pp. 44- 57, p. 14, 15.

⁶⁷ J. Greenwood (2003), p. 7

⁶⁸ S. Hix (1999), p. 198

⁶⁹ D. Curtin en A. Meijer (2005), p. 10

Vooruitblik

In dit onderzoek staat het politiek gedrag centraal dat door belanghebbenden van de Commissie wordt uitgeoefend. Uit een verkenning van de literatuur bleek dat er meerdere vormen van politiek gedrag kunnen voorkomen en dat belanghebbenden op verschillende manieren van elkaar te onderscheiden zijn.

Dan zal nu verkend worden op welke manier de verschillende belanghebbenden en de verschillende vormen van politiek gedrag beïnvloed kunnen worden door de toegang tot documenten. Op basis van bovenstaande bespreking van de literatuur worden in het volgende hoofdstuk verwachtingen gepresenteerd met betrekking tot deze relatie.

5

Theorie 3: Relatie & verwachtingen

Nu de belangrijkste begrippen uit de onderzoeksvraag, transparantie en politiek gedrag van belanghebbenden, zijn geconceptualiseerd zullen verscheidene verwachtingen gepresenteerd worden met betrekking tot de relatie tussen toegang tot documenten en het politiek gedrag van belanghebbenden.

Relatie

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een bepaalde relatie tussen de twee centrale begrippen in dit onderzoek. De verwachte relatie tussen toegang tot documenten en politiek gedrag zal in deze paragraaf dan ook worden beschreven. Deze relatie is er één tussen een onafhankelijke variabele (de publieke toegang tot documenten – als vorm van transparantie) en een afhankelijke variabele (politiek gedrag van belanghebbenden). Voor de afhankelijke variabele geldt dat het een voorwaarde is dat het politiek gedrag uitgeoefend wordt door belanghebbenden. De relatie tussen de twee centrale variabelen wordt naar verwachting beïnvloedt door de kenmerken van deze belanghebbenden en het beleid en regelgeving van de Europese Unie.

De relatie ziet er naar verwachting als volgt uit:

Figuur 1: Relatie tussen variabelen



De mogelijkheid om toegang te krijgen tot documenten leidt naar verwachting tot politiek gedrag. Dit politiek gedrag is naar verwachting gebaseerd op de inhoud van de opgevraagde en vervolgens geraadpleegde documenten. Op deze relatie zijn twee modererende variabelen van invloed. Ten eerste is het beleid en de regelgeving van de Europese Unie van invloed. Zo wordt door Verordening 1049/2001 bepaald aan welke randvoorwaarden het beschikbaar maken van documenten gebonden is. Daarnaast is het beleid met betrekking tot de vormgeving van de toegangsmogelijkheden van belang. De Commissie heeft er voor gekozen om de toegang te faciliteren via archieven en via een

digitale omgeving. De wijze waarop deze toegangsmogelijkheden zijn vormgegeven is van invloed op de wijze waarop de belanghebbenden gebruik kunnen maken van de documenten.

Ten tweede zijn de kenmerken van de belanghebbenden van invloed. In het tweede theoretische hoofdstuk zijn een zestal kenmerken onderscheiden op basis waarvan belanghebbenden van elkaar kunnen verschillen. Deze verschillen tussen belanghebbenden zullen naar verwachting van invloed zijn op de relatie tussen de toegang tot documenten en het politiek gedrag. Kenmerken van belanghebbenden kunnen namelijk hun gedrag beïnvloeden.

Bovenstaande figuur 1 presenteert een verwachting met betrekking tot de verhouding tussen de variabelen in dit onderzoek. Naar aanleiding van dit model kunnen specifiekere verwachtingen geformuleerd worden met betrekking tot de relaties tussen de variabelen. Deze verwachtingen zullen vervolgens in het empirisch onderzoek getoetst worden.

Verwachtingen

Naar aanleiding van het zojuist gepresenteerde theoretisch kader kunnen een flink aantal verwachtingen geformuleerd worden. De verwachtingen die binnen dit onderzoek passen en op basis van het theoretisch kader het best onderbouwd kunnen worden zullen in dit hoofdstuk gepresenteerd worden. Er zijn verwachtingen geformuleerd die betrekking hebben op de variabelen toegang tot documenten en politiek gedrag en ook zullen verwachtingen geformuleerd worden die betrekking hebben op de relatie tussen beiden.

Toegang tot documenten:

De Commissie heeft er voor gekozen om het publiek voornamelijk via internet toegang te bieden tot documenten. De bruikbaarheid van deze toegangsmogelijkheid is van belang voor de wijze waarop belanghebbenden gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om toegang tot haar documenten te krijgen. Er zijn een aantal criteria weergegeven op basis waarvan de bruikbaarheid van een systeem bepaald kan worden. De verwachting is dat er meer gebruik gemaakt zal worden van de toegangsmogelijkheden als de voorzieningen van de Commissie bruikbaar zijn. *Een grotere bruikbaarheid van de digitale voorzieningen zal een positief effect hebben op de frequentie van het gebruik door belanghebbenden.* Als de mogelijkheden gebruiksvriendelijk zijn zullen naar verwachting grotere aantallen en meer verschillende soorten belanghebbenden gebruik maken van de mogelijkheid om toegang te krijgen tot documenten. Want hoe beter de kwaliteit is van de functies die geboden worden, voor hoe meer belanghebbenden de mogelijkheid interessant is.

Politiek gedrag:

Naar verwachting zal het politiek gedrag van belanghebbenden beïnvloed worden door de kenmerken waarop belanghebbenden van elkaar onderscheiden kunnen worden. In het tweede theoretische hoofdstuk is een onderscheid gemaakt naar verschillende soorten belanghebbenden en vormen van politiek gedrag. Op basis hiervan zijn de volgende verwachtingen geformuleerd. Deze hebben betrekking op de routes die belanghebbenden gebruiken, het karakter van de belangen van de belanghebbenden en de strategie die belanghebbenden hanteren.

Naar verwachting zullen belanghebbenden verschillende routes (direct/indirect) gebruiken met het doel het handelen van de Commissie te beïnvloeden. De Commissie zal naar verwachting niet alleen direct benaderd worden maar ook via andere instituten en via het nationale niveau. Dit wordt veroorzaakt door het systeem van multilevel governance maar ook door de wijze waarop

belanghebbenden zijn georganiseerd. Belanghebbenden die op nationaal niveau georganiseerd zijn, zullen naar verwachting eerder via het nationale niveau politiek gedrag uitoefenen omdat ze daar hun netwerken hebben opgebouwd. Belanghebbenden die ook op het Europese niveau georganiseerd zijn zullen eerder via dit niveau politiek actief zijn.

Daarnaast is het type belang dat de belanghebbenden vertegenwoordigen een factor die naar verwachting het politiek gedrag zal beïnvloeden. Van diffuse belangen wordt in de literatuur gezegd dat zij minder succesvol zijn dan specifieke belangen in het nastreven van hun belangen. *Daarom zullen belanghebbenden die een achterban met diffuse belangen vertegenwoordigen naar verwachting ook vormen van politiek gedrag aanwenden die gericht zijn op de eigen achterban.* Naast dat de Commissie overtuigd dient te worden zal namelijk ook een deel van de eigen achterban, die niet per definitie achter de gekozen lijn staat, overtuigd moeten worden.

Verder is de relatie die belanghebbenden met de Commissie onderhouden van belang. In het theoretisch hoofdstuk is beschreven dat er verschillende vormen van intensiteit zijn van contacten tussen de Commissie en belanghebbenden. Dit wordt veroorzaakt door het handelen van de belanghebbenden zelf maar ook door het beleid dat de Commissie voert rondom de inmenging van belanghebbenden in het besluitvormingsproces. Bovenstaande kan resulteren in het bestaan van 'insider' en 'outsider' groepen. *De verwachting is dat insider groepen meer gebruik zullen maken van access strategieën dan outsider groepen omdat zij een hechtere relatie met de Commissie onderhouden.* In een access strategie wordt namelijk direct contact opgenomen met de Commissie en insiders hebben hier door hun bevoorrechte positie eenvoudiger de mogelijkheid toe.

Relatie:

Dan nu verwachtingen die betrekking hebben op de relatie tussen de twee centrale begrippen uit dit onderzoek. Naar verwachting zijn de toegangsmogelijkheden van invloed op het politiek gedrag dat belanghebbenden aanwenden en het type belanghebbende dat van de mogelijkheden gebruikt maakt. De toegangsvoorzieningen zijn namelijk op een bepaalde manier vormgegeven en dit stuurt de gebruikersmogelijkheden.

Zo zullen de gedragingen die vallen onder de access strategie naar verwachting dominant zijn onder de belanghebbenden. Dit wordt veroorzaakt door het karakter van de aangeboden informatie. De informatie op basis waarvan het politiek gedrag kan worden uitgeoefend is specialistisch en soms zelfs technisch. Er wordt verwacht dat dit zal leiden tot het gebruik van een access strategie omdat in deze strategie dergelijke informatie aangewend kan worden. Gespecialiseerde, technische kennis is naar verwachting minder geschikt voor een voice strategie. Voice strategieën zijn immers gericht op grote groepen mensen, dus moet informatie geschikt worden gemaakt voor veel verschillende soorten geadresseerden.

Vanwege het karakter van de aangeboden informatie wordt ook verwacht dat de documenten vooral door belanghebbenden met expertise zullen worden geraadpleegd. Voor het raadplegen van de documenten is namelijk naast kennis van computertechnologie ook kennis nodig van het besluitvormingsproces en het betreffende onderwerp. Belanghebbenden bezitten niet allen dezelfde mogelijkheden om hulpbronnen te bemachtigen. Hierdoor is het niet voor iedereen even eenvoudig om relevante documenten te lokaliseren en op of aan te vragen. *Op basis daarvan wordt verwacht dat belanghebbenden met meer expertise de toegangsvoorzieningen vaker zullen gebruiken dan belanghebbenden met minder expertise.*

De volgende verwachting hangt samen met bovenstaande verwachting, maar is gericht op een ander aspect van de aspecten waar belanghebbenden op te onderscheiden zijn. Er is namelijk nog een verwachting te formuleren ten aanzien van de wijze waarop documenten verkregen worden en de invloed die dat heeft op het politiek gedrag van belanghebbenden. In de afgelopen jaren zijn de

mogelijkheden om documenten te raadplegen door de Europese Unie vergroot. Hierdoor is te verwachten dat het onderscheid tussen belanghebbenden in termen van insider/ outsider verkleind is. Doordat er echter nog steeds verschillende relaties bestaan tussen belanghebbenden en de Commissie wordt verwacht dat het onderscheid nog steeds bestaat. Dus naast dat de expertise van invloed is op het gebruik van de toegangsvoorzieningen zal ook de relatie met de Commissie van invloed zijn op het gebruik. *Naar verwachting zal dit verschil in de intensiteit van de relatie tussen de Commissie en belanghebbenden er toe leiden dat belanghebbenden die 'outsider' zijn meer afhankelijk zullen zijn van de formele voorzieningen dan de belanghebbenden die tot de 'insider' groep behoren.* Dit geldt zowel voor het opvragen van documenten als het uitoefenen van politiek gedrag. Deze verwachting is geformuleerd omdat 'insider' groepen een hechtere relatie onderhouden met de Commissie waardoor het mogelijk is dat zij onderhands documenten ontvangen of de Commissie informeel benaderen om inzichten te delen. Daardoor is het voor 'insider' belanghebbenden wellicht niet meer nodig om via de officiële weg documenten op of aan te vragen of van formele contactmomenten gebruik te maken.

Tot slot nog een verwachting die betrekking heeft op de instituten waar belanghebbenden invloed op trachten uit te oefenen naar aanleiding van de documenten waar ze toegang tot hebben gekregen. De documenten die de Commissie opstelt worden gebruikt door de andere actoren in het besluitvormingsproces. *Daardoor wordt verwacht dat het politiek gedrag van belanghebbenden naar aanleiding van de documenten niet beperkt zal zijn tot de Commissie.* Belanghebbenden zullen op basis van documenten van de Commissie ook politiek gedrag uitoefenen bij andere instellingen.

Vooruitblik

De relatie tussen toegang tot documenten en het politiek gedrag van belanghebbenden is in dit hoofdstuk in een schema weergegeven en vervolgens beschreven. Vervolgens zijn specifieke verwachtingen geformuleerd met betrekking tot de variabelen die in deze relatie een rol spelen.

In het vervolghoofdstuk zal besproken worden hoe de relatie tussen de twee centrale variabelen gemeten of geoperationaliseerd kan worden. Ook worden de gehanteerde methoden in dit onderzoek besproken.

6 Methoden en Technieken

Dan zal nu eerst worden weergegeven hoe de belangrijkste begrippen meetbaar gemaakt kunnen worden of geoperationaliseerd kunnen worden. Vervolgens wordt besproken welke methodes aangewend zullen worden om een meting uit te voeren.

Operationalisatie

In deze operationalisatie worden criteria benoemd die de relatie tussen de centrale variabelen (toegang tot documenten en politiek gedrag van belanghebbenden) meetbaar maken. Op basis van deze criteria kan het onderzoek worden uitgevoerd en kunnen de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Onafhankelijke variabele (toegang tot documenten):

De onafhankelijke variabele van dit onderzoek is de toegang tot documenten. Voor dit onderzoek is het van belang om een beeld te krijgen van de wijze waarop de toegang tot documenten van de Commissie is ingericht. Dit wordt in kaart gebracht aan de hand van de zes kenmerken van transparantie die in het theoretisch hoofdstuk uiteengezet zijn. Er wordt in kaart gebracht wie de transparantie biedt, voor wie de transparantie geboden wordt, wat transparant wordt gemaakt, wat voor soort informatie transparant wordt gemaakt, of dit actief of passief gebeurt, en waar de documenten te vinden zijn. De mogelijke opties voor elk van deze kenmerken zijn beschreven in hoofdstuk drie, pagina 17.

Vervolgens wordt de wijze waarop toegang geboden wordt tot de documenten onderzocht. De bruikbaarheid van de faciliteiten die deze toegang bieden bepalen voor een groot deel het mogelijke gebruik dat belanghebbenden kunnen maken van de documenten. Het vastleggen van de mogelijkheid voor het publiek om documenten te raadplegen is immers één, maar de wijze waarop dit recht zijn beslag krijgt is een tweede. In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de bruikbaarheid van de digitale dienstverlening aangezien is gebleken dat belanghebbenden voornamelijk van de digitale voorzieningen gebruik maken. In dit onderzoek worden dus de digitale toegangsmogelijkheden betrokken die door belanghebbenden te beoordelen zijn. De criteria die gebruikt zullen worden om deze bruikbaarheid te beoordelen zijn te vinden in tabel 1.

Afhankelijke variabele (politiek gedrag van belanghebbenden):

De afhankelijke variabele bestaat uit het politiek gedrag van belanghebbenden. Het politiek gedrag dat onderwerp is van dit onderzoek wordt door belanghebbenden van de Commissie vertoond.

Het politiek gedrag kan meetbaar of inzichtelijk gemaakt worden door de verschillende handelingen en routes in kaart te brengen die de belanghebbenden hanteren. Zie tabel 2 voor deze handelingen en routes. Zoals eerder is vermeld geldt voor deze mogelijke routes dat het politiek gedrag dat onderwerp is van dit onderzoek gericht dient te zijn op de Commissie. Dit sluit echter niet het politiek gedrag uit dat via andere kanalen gericht is op de Commissie. Het besluitvormingsproces van de Europese Unie kent immers meerdere lagen waardoor invloed die uiteindelijk gericht is op de Commissie, in eerste instantie gericht kan worden op andere organisaties of instituties.

Modererende variabelen:

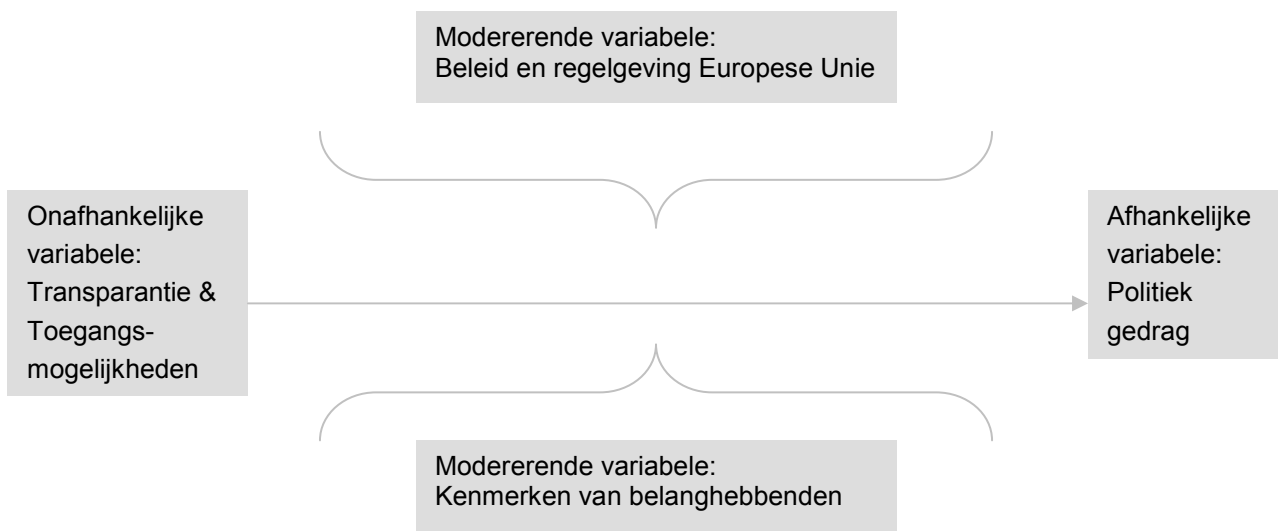
Tot slot zijn er een aantal modererende variabelen die van invloed zijn op de relatie tussen de centrale variabelen. Deze variabelen zijn enerzijds het beleid en de regelgeving van de Europese Unie, anderzijds zijn de kenmerken van belanghebbenden van invloed op de centrale relatie.

Op basis van bepaalde overwegingen is de toegang tot documenten vormgegeven, deze overwegingen hebben uiteindelijk de vormgeving van het beleid bepaald. Door het totstandkomingsproces van het huidige beleid te onderzoeken is er inzicht mogelijk in zowel de overwegingen die geleid hebben tot dit beleid als het kader waarbinnen toegang tot documenten zich afspeelt.

Ook de kenmerken van belanghebbenden zijn onderdeel van dit onderzoek. In dit onderzoek wordt immers het politiek gedrag van belanghebbenden onderzocht. De wijze waarop belanghebbenden verschillen kan van invloed zijn op de centrale relatie. De belanghebbenden kunnen in kaart gebracht worden door op verschillende aspecten de belanghebbenden onder te verdelen. Zie tabel 3 voor deze verschillende aspecten.

In onderstaande figuur, die de relatie uitbeeldt tussen de variabelen is inzichtelijk gemaakt welke onderdelen van de variabelen onderzocht zullen worden.

Figuur 2: Geoperationaliseerde variabelen



Methoden

In dit onderzoek worden meerdere methodes gebruikt. De totstandkoming van het beleid met betrekking tot toegang tot documenten wordt gereconstrueerd. Ook worden de voorzieningen die de Europese Unie en de Commissie hebben opgezet om toegang te bieden tot documenten van de instituten geanalyseerd. Ten derde wordt een gevalsanalyse uitgevoerd van een relevante casus om zo het politiek gedrag van belanghebbenden te kunnen reconstrueren.

Eerst zullen de methodes worden beschreven, vervolgens zal geschetst worden welke methode welke deelvraag kan beantwoorden.

Analyse toegangsmogelijkheden:

De analyse van de toegangsmogelijkheden bestaat uit drie verschillende onderdelen.

Eerst zal de totstandkoming van het beleid geschetst worden. Dit zal geschieden aan de hand van documenten van de Europese Unie en wetenschappelijke verhandelingen over dit onderwerp. Deze methode is opgenomen in dit onderzoek omdat de keuzes die de beleidsmakers in de regelgeving rondom het recht op toegang tot documenten gemaakt hebben van invloed zijn op het uiteindelijke gebruik er van. Er worden namelijk bepaalde mogelijkheden wel geboden en andere niet.

Daarna zullen de mogelijkheden die er voor belanghebbenden zijn om documenten van de Commissie te bemachtigen in kaart gebracht worden. Onderzocht zal worden wie de transparantie biedt, wat transparant wordt gemaakt, voor wie dit gebeurt, wat voor soort informatie transparant wordt gemaakt, of dit actief of passief gebeurt en waar de documenten te vinden zijn.

Met behulp van deze gegevens kan de bruikbaarheid van de digitale dienstverlening van de Commissie beoordeeld worden. Dit zal geschieden aan de hand van de kenmerken die opgesteld zijn om de bruikbaarheid te bepalen zullen de digitale toegangsmogelijkheden onderzocht worden. De analyse hield in dat er documenten zijn opgezocht via de mogelijkheden die de Commissie aanbiedt. Vervolgens is aan de hand van de onderscheiden criteria voor bruikbaarheid bepaald in hoeverre de voorzieningen bruikbaar te noemen zijn. Deze analyse is in de loop der tijd uitgevoerd bij het verzamelen van informatie voor de casus die gebruikt is als kapstok voor de interviews. Om meer te weten te komen over de casus is gebruik gemaakt van de verschillende toegangsmogelijkheden die de Commissie biedt. Deze informatieverzameling heeft over een langere periode plaatsgevonden. De bruikbaarheid is door één persoon beoordeeld, namelijk door de onderzoeker. De respondenten die aangezocht zijn voor de casusanalyse zijn niet gevraagd naar de bruikbaarheid van de toegangsmogelijkheden omdat het niet mogelijk was om zulke uitvoerige interviews te houden. Dan zou namelijk in de interviews naar twee onderwerpen gevraagd moeten worden.

Casusanalyse:

Aan de hand van een casus is onderzocht welk politiek gedrag belanghebbenden uitoefenen op basis van documenten van de Commissie. Ook is ingegaan op het documentgebruik van de belanghebbenden. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de casusselectie, deze bevat ook een omschrijving van de casus. Daarnaast zal ingegaan worden op de wijze waarop de meting heeft plaatsgevonden en de wijze waarop de analyse van de data is uitgevoerd.

Casusselectie

De casus die voor dit onderzoek is geselecteerd is het besluitvormingsproces rondom de dienstenrichtlijn. Voordat aangegeven zal worden op basis van welke overwegingen deze casus is gekozen, zal eerst de casus omschreven worden.

De dienstenrichtlijn is eind 2006 door middel van de codecisieprocedure⁷⁰ door de lidstaten van de Europese Unie aangenomen. Hoewel het besluitvormingsproces dus is afgerond is de richtlijn nog niet door de lidstaten geïmplementeerd.⁷¹ Het doel van de dienstenrichtlijn is dat dienstverleners,

⁷⁰ In de codecisieprocedure beslissen de Raad en het Europees Parlement samen of ze een voorstel van de Commissie aannemen of niet. Hierbij treden ze dus samen als wetgever op, en moet er tussen de twee instituten overeenstemming bereikt worden.

⁷¹ i.e. verwerkt in de nationale wet- en regelgeving.

hieronder worden bijvoorbeeld reclamebureaus of glazenwassers geschaard, eenvoudiger binnen de Europese Unie kunnen gaan werken. Belemmeringen die nu nog bestaan zoals regelgeving, administratieve lasten en hoge kosten worden door de dienstenrichtlijn weggenomen. Dit maakt het eenvoudiger voor dienstverleners om buiten de grenzen van hun eigen land binnen de Europese Unie te opereren. Het uiteindelijke doel is om de concurrentie, economische groei en werkgelegenheid te vergroten. Daarnaast wordt verwacht dat de positie van de consument verbeterd wordt omdat er meer keuzeruimte is.⁷² Over de verdiensten van deze richtlijn is lange tijd geen consensus geweest. Er waren twee grote strijdpunten in het debat. Ten eerste bestonden er bezwaren bij belanghebbenden over het opnemen van bepaalde gevoelige diensten in het voorstel zoals de watervoorziening of gezondheidszorg. Ten tweede speelde het zogenaamde land van oorsprong principe. Verschillende belanghebbenden waren er tegen dat de regelgeving van het land van oorsprong gevolgd zou moeten worden door dienstverleners die in een ander Europees land gingen werken.⁷³

In het besluitvormingsproces van de Europese Unie is de Commissie vooral actief in de voorbereidende fase. De Commissie heeft het voorstel geïnitieerd en vervolgens opgesteld. Het voorstel voor de dienstenrichtlijn is in 2004 gepresenteerd. Het proces dat hieraan voorafgegaan is verloopt normaal gesproken volgens een bepaald stramien. Voor de dienstenrichtlijn is hier echter gedeeltelijk van afgeweken. Normaal gesproken wordt eerst intern bij de Commissie het voorstel voorbereid. Vervolgens wordt in een comité met deskundigen uit verschillende landen het conceptvoorstel aangescherpt. Het is gebruikelijk dat de Commissie dan een groenboek en een witboek presenteert aan de hand waarvan belanghebbenden geconsulteerd worden. In dit geval is echter alleen een groenboek en witboek uitgegeven over diensten van algemeen belang (in 2003 en 2004). Tot slot wordt het voorstel door de Commissie gepresenteerd. Dit voorstel is in het Europees Parlement besproken en in de Raad. Op basis van deze eerste lezing van het Europees Parlement en de posities in de Raad is vervolgens een aangepast voorstel gepresenteerd. Dit voorstel is door het Europees Parlement en de Raad, na het aanbrengen van enkele wijzigingen uiteindelijk geaccepteerd. Na de publicatie van het voorstel zit de taak voor de Commissie er op, er worden dan alleen nog verduidelijkende documenten of mededelingen gepubliceerd door de Commissie om het voorstel toe te lichten. De Commissie komt vervolgens pas weer in actie als de lidstaten de richtlijnen gaan implementeren, omdat zij de taak heeft de implementatie te monitoren.

Voor juist deze casus is gekozen omdat de voorbereidende fase, waarin de Commissie de belangrijkste taak vervult, inmiddels is afgerond. Hierdoor werd verwacht dat belanghebbenden vrij konden spreken over hun activiteiten rondom de dienstenrichtlijn. Daarnaast is voor deze casus gekozen omdat het zeer waarschijnlijk is dat belanghebbenden gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om documenten te raadplegen. Het is namelijk een dossier waarover veel discussie is geweest. Deze discussie heeft zich zowel in de politieke arena's van de Europese Unie als in de publieke sfeer.

Meting

De meting bestaat uit verschillende elementen. Allereerst zijn de belanghebbenden die zich over deze casus, de dienstenrichtlijn, hebben uitgesproken in kaart gebracht. Dit is gebeurd aan de hand van de criteria die in de operationalisatie zijn onderscheiden. Dit onderzoek heeft zich beperkt tot de belanghebbenden die vanuit Nederland voor deze casus actief waren.

Vervolgens is door middel van interviews met belanghebbenden gesproken over het politiek gedrag dat zij hebben vertoond en het documentgebruik dat ter ondersteuning heeft gediend. Het aantal respondenten van dit onderzoek was afhankelijk van het aantal belanghebbenden dat actief was op dit

⁷² Ministerie van Economische Zaken over de dienstenrichtlijn.

⁷³ Wikipedia pagina over de dienstenrichtlijn.

onderwerp. De tijd die verstreken is sinds het aannemen van de richtlijn heeft er voor gezorgd dat een aantal belanghebbenden inmiddels een andere betrekking had gevonden of met pensioen gegaan is. Dit verminderde het aantal mogelijke respondenten. In totaal hebben er 12 interviews plaatsgevonden. De interviews zijn quasi gestructureerd gehouden. In grote lijnen zagen deze interviews er als volgt uit. Er is gevraagd het politiek gedrag dat door de belanghebbenden vertoond is, welke documenten ze hiervoor ter ondersteuning gebruikt hebben en hoe ze deze documenten verkregen hebben en gebruikt hebben. De lijst met gespreksthema's is te vinden in bijlage 1.

Analyse

De analyse van de onderzoeksresultaten is uitgevoerd door aan de hand van de gespreksthema's verschillen en overeenkomsten te benoemen tussen het politiek gedrag van de verschillende belanghebbenden. Vervolgens is gekeken hoe deze verschillen en overeenkomsten te duiden zijn. Er is gezocht naar relaties tussen deze uitkomsten en het type belanghebbende, de documenten die ze geraadpleegd hebben en de wijze waarop ze de documenten hebben verkregen.

De analyse werd bemoeilijkt door de wijze waarop verslag gedaan kon worden van de interviews. Een aantal respondenten heeft expliciet aangegeven dat het gesprek niet opgenomen mocht worden. Bij andere gesprekken was het niet mogelijk om het op te nemen omdat de gesprekken via de telefoon gevoerd zijn. Uiteindelijk zijn van elk gesprek met de hand zo gedetailleerd mogelijk aantekeningen gemaakt. Daarnaast is bij twijfel navraag gedaan bij respondenten. Ook is het internet gebruikt als check voor de data die door middel van de interviews verkregen is.

Welke methode geeft antwoord op welke deelvraag?

De volgende empirische onderzoeksvragen zullen beantwoord worden voordat de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoordt kan worden.

- *1. Hoe heeft de Commissie de toegangsvoorzieningen voor documenten vormgegeven?*
- *2. Welk politiek gedrag vertonen belanghebbenden op basis van de documenten waar zij toegang tot verkregen hebben?*
- *3. Hoe beïnvloeden de toegangsmogelijkheden tot documenten van de Commissie het politiek gedrag van belanghebbenden?*

In onderstaand schema is uitgebeeld dat de analyse van de totstandkoming van het beleid en de regelgeving inzicht geeft in de wijze waarop de toegangsvoorzieningen vorm hebben gekregen. De casusanalyse zal dienen om inzicht te bieden in het politiek gedrag van belanghebbenden. Deze twee methodes zullen tezamen de beantwoording van de laatste vraag mogelijk maken. Door de analyse van de arrangementen en het politiek gedrag van belanghebbenden zal het mogelijk zijn om de relatie tussen de mogelijkheden tot toegang en het politiek gedrag te bepalen.

	Empirische onderzoeksvragen		
	1	2	3
Analyse beleid en regelgeving Europese Unie	X		X
Casusanalyse		X	X

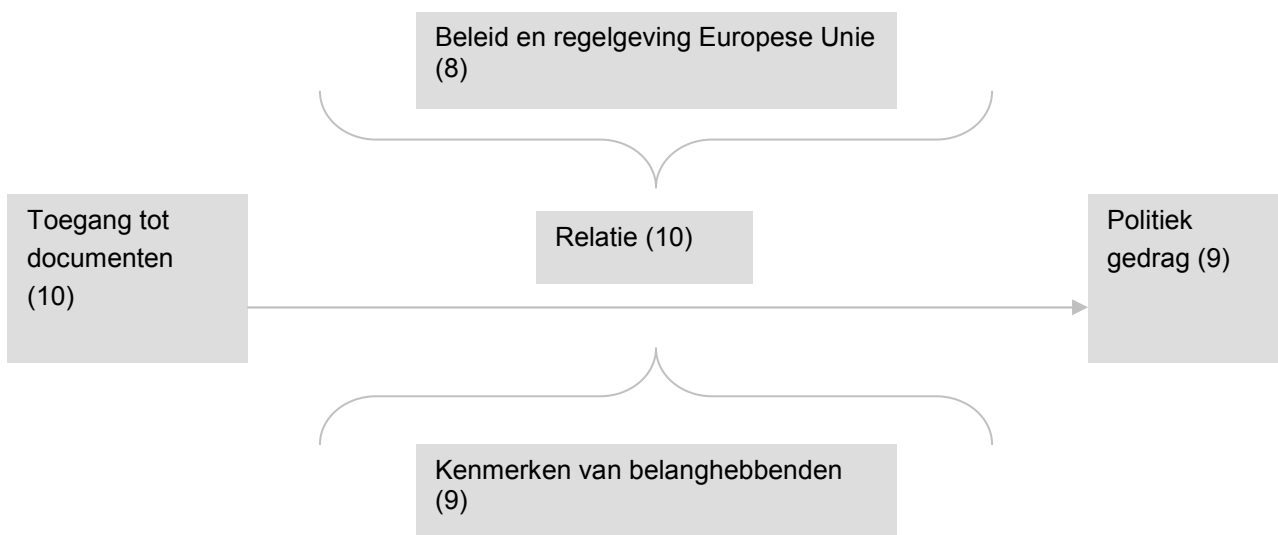
Vooruitblik

In dit hoofdstuk is besproken hoe de variabelen die voor dit onderzoek relevant zijn meetbaar gemaakt kunnen worden en hoe de variabelen vervolgens gemeten zullen worden.

Dan volgen nu drie empirische hoofdstukken waarin achtereenvolgens ingegaan wordt op de toegangsvoorzieningen (8), het politiek gedrag van belanghebbenden (9) en de relatie tussen documentgebruik van belanghebbenden en hun politiek gedrag (10).

In onderstaand figuur wordt aangegeven in welk hoofdstuk welke variabele besproken zal worden.

Figuur 3: Bespreking variabelen



7 Empirie 1: Toegangsvoorzieningen

In dit eerste empirische hoofdstuk zal ingegaan worden op de toegangsvoorzieningen die door de Commissie geboden worden. Om deze toegangsvoorzieningen te kunnen plaatsen in hun context zal eerst aandacht worden besteed aan het beleid van de Europese Unie. Belangrijk voor dit onderzoek is de volgende vraag: welke regelgeving en welk beleid bestaat er met betrekking tot de toegang tot documenten? Om het eindstation van jarenlange regelgeving op dit gebied te duiden wordt eerst de totstandkoming van dit beleid besproken. Vervolgens wordt aan de hand van de zes kenmerken op basis waarvan transparantie geconceptualiseerd kan worden ingegaan op de wijze waarop de Commissie, door middel van de toegang tot documenten, transparantie biedt. Er wordt weergegeven wie de transparantie biedt, wat transparant wordt gemaakt, voor wie de transparantie wordt geboden, wat voor soort informatie transparant wordt gemaakt, of dit actief of passief gebeurt en waar de documenten te vinden zijn. Tot slot wordt de bruikbaarheid van de toegangsvoorzieningen beoordeeld aan de hand van de criteria die in het theoretisch kader zijn beschreven.

In dit hoofdstuk wordt dus ingegaan op het potentieel dat mogelijk gemaakt wordt door de Commissie door de voorzieningen die geboden worden. Het daadwerkelijke gebruik dat belanghebbenden van deze voorzieningen maken komt aan de orde in de overige twee hoofdstukken.

Totstandkoming beleid

Transparantie maakte als gesprekstema al vroeg zijn intrede in discussies binnen de Europese Unie. In de jaren '60 werd het geïntroduceerd door het Europese Hof van Justitie in wat destijds nog de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal was. Het Hof was van mening dat het recht om geïnformeerd te worden een voorwaarde was om het recht om gehoord te kunnen worden effectief te kunnen uitvoeren. In de daaropvolgende jaren heeft het Hof dit principe versterkt en heeft het de vrijheid van de instituten beperkt om vrijgave van documenten te verhinderen of beperken.⁷⁴

Het onderwerp is op de politieke agenda van de Europese Gemeenschap gekomen door een declaratie over het recht op toegang tot informatie. Er staat letterlijk in de declaratie: 'transparency of the decision making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public's confidence in the administration' en 'decisions are taken as closely as possible to the citizen'.⁷⁵ Deze declaratie was verbonden aan het slotstuk van het Verdrag van de Europese Unie (Verdrag van Maastricht – 1992). Er werd gesteld dat de Commissie voor 1993 een verslag moest opstellen over maatregelen die de publieke toegang tot informatie kon verbeteren. Hier werd meer politiek gewicht aan toegevoegd toen er negatieve reacties kwamen op het Verdrag bij de ratificatie van het Verdrag in de lidstaten.⁷⁶ De koele ontvangst van het Verdrag werd o.a. namelijk geweten aan de 'perceived lack of transparency and openness in the complicated European decision-making processes, and its tendency to intensify problems of control and accountability'.⁷⁷ Deze problemen werden des te duidelijker door de groeiende vergemeenschappelijking van de Europese Unie.⁷⁸

Zoals beloofd kwam de Commissie in 1993 met een verslag dat nationale praktijken van wetgeving met betrekking tot toegang tot documenten in kaart bracht. Tegelijkertijd bood de Commissie algemene principes aan die ten grondslag konden liggen aan Europees beleid op dit onderwerp. Nadat deze beginselen voor toegang tot documenten door de Commissie uiteengezet waren stelden

⁷⁴ P. Settembri (2005), p. 639

⁷⁵ Declaratie No. 17 verbonden aan het Verdrag van Maastricht.

⁷⁶ S. Peers in: V. Deckmyn (ed.) (2002), pp. 7, 8

⁷⁷ A. Héritier (2003), p. 821

⁷⁸ C. Moser (2001)

zowel de Raad als de Commissie eind 1993 een Gedragscode op die de toegang tot documenten regelde.⁷⁹

Belangrijk is het om op te merken dat in de Gedragscode gesproken wordt van toegang tot documenten in plaats van toegang tot informatie. Als er toegang tot documenten geboden wordt houdt dit in dat belanghebbenden bepaalde documenten kunnen aanvragen bij de instellingen. Als er toegang tot informatie wordt geboden houdt dit in dat belanghebbenden over een bepaald onderwerp of dossier informatie kunnen opvragen. De instelling bij wie de aanvraag wordt ingediend stuurt dan documenten door die deze informatie bevatten. In vergelijking met de Declaratie in het Verdrag van Maastricht is dus een verschuiving opgetreden van toegang tot informatie naar toegang tot documenten.

Bovenstaande acties kunnen gezien worden als een eerste stap in de richting van een transparante Europese Unie. Geheimhouding en vertrouwelijkheid waren echter nog de regel en openheid en transparantie de uitzondering. Dit kan worden geconcludeerd omdat de Gedragscode maar beperkte mogelijkheden bood om daadwerkelijk toegang te krijgen. Dit was reden voor lidstaten en burgers om de Gedragscode voor het Hof aan te vechten. Nederland vocht bijvoorbeeld de procedure aan op basis waarvan de Gedragscode was opgesteld. De toepassing van de Raad en de Commissie van de Gedragscode werd in specifieke gevallen aangevochten voor het Hof van Eerste Instantie. De resultaten van deze rechtszaken waren gunstig voor degenen die de code aanvochten. Het heeft er toe geleid dat de Gedragscode is aangepast.⁸⁰

Zij aan zij met de lidstaten en burgers die bezwaar maakten tegen de Gedragscode, startte de Europese Ombudsman een lobby om er voor te zorgen dat alle Europese instituties regels aannamen om de toegang tot documenten te regelen. Deze lobby is succesvol gebleken aangezien vanaf 1997 vrijwel elke instituut regelgeving heeft opgesteld.⁸¹

In 1996 stond het onderwerp weer op de agenda tijdens de onderhandelingen voor wat het Verdrag van Amsterdam zou worden. Het onderwerp belandde op de agenda omdat er zorgen waren omtrent de legitimiteit van de Europese Unie. Het resultaat van deze onderhandelingen was Artikel 255 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen.⁸² Dit artikel bepaalde dat alle instituten, agentschappen en andere Europese lichamen met regelgevende activiteiten extensieve toegang dienden te bieden tot hun documenten. Alle instituten die gevoelige taken hebben, zoals het Hof, werden uitgezonderd van dit beginsel.⁸³ Omdat de huidige regelgeving nog steeds gebaseerd is op dit artikel is de tekst van het artikel in onderstaande tabel 5 weergegeven.

⁷⁹ S. Peers in: V. Deckmyn (ed.) (2002), pp. 10, 11

⁸⁰ S. Peers in: V. Deckmyn (ed.) (2002), pp. 12 - 14.

⁸¹ S. Peers in: V. Deckmyn (ed.) (2002), pp. 14, 15.

⁸² S. Peers in: V. Deckmyn (ed.) (2002), pp. 16, 17.

⁸³ D. Curtin (2000), p. 27, 28.

Table 5: Artikel 255 EG.

1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig de leden 2 en 3 worden bepaald.
2. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bepaalt de Raad volgens de procedure van artikel 251 de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende dit recht op toegang tot documenten.
3. Elk van bovengenoemde instellingen neemt in haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot haar documenten op.

Zoals door bovenstaand artikel werd voorgeschreven presenteerde de Commissie haar voorstel begin 2000.⁸⁴ Dit voorstel was een compromis dat zowel de voorstanders als de tegenstanders van transparantie niet kon overtuigen. 'The Commission strategy was to produce a compromise that was designed to appease the openness proponents, but that still retained essential features of the traditional secretive handling of documents.'⁸⁵ Het voorstel kon niet worden geaccepteerd door zowel de Raad als het Europees Parlement. De posities in het debat waren als volgt verdeeld. Het Europees Parlement kon niet instemmen met het voorstel omdat het een grotere openheid wenste. De Raad was verdeeld, met een meerderheid aan landen die beperktere openheid wenste en een minderheid die grotere openheid nastreefde. De Commissie gaf ook de voorkeur voor beperktere mogelijkheden, maar onthield zich van een actieve rol in het onderhandelingsproces. Omdat de discussie geen vruchten afwierp nam de Raad onder leiding van het Franse voorzitterschap op een gegeven moment het stokje over door de halfjaarlijkse wissel van het voorzitterschap. De Fransen namen het initiatief tot meerdere wijzigingen. Deze wijzigingen werden beïnvloed door besluiten van het Hof en de zogenaamde 'Solana coup'. Solana besloot tot regelgeving die de toegang beperkte tot gevoelige documenten vanwege overwegingen in het kader van veiligheid en defensie. Een definitief besluit kon onder dit voorzitterschap echter niet gemaakt worden dus wederom werd de bal doorgespeeld naar een nieuw voorzitterschap, ditmaal het Zweedse. Er werden dialoog bijeenkomsten georganiseerd tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Na lange onderhandelingen werd tot een compromis besloten in de vorm van Verordening 1049/2001.⁸⁶

Deze verordening biedt geen regels die van toepassing zijn op alle Europese instituten, ze beperkt zich tot de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Andere Europese instellingen stellen dus hun eigen regels op met betrekking tot de toegang tot documenten.⁸⁷ Voor de documenten van de drie genoemde instellingen geldt echter dat de verordening 'van toepassing [is] op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkerreinen.' Een document betreft 'iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren'.

De verordening heeft tot doel om 'het recht van toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag te geven'. Dit betekent dat het wil bijdragen aan het doel van openheid en transparantie in het

⁸⁴ B. Bjurulf and O. Elgström (2004), p. 254, J. Heliskoski and P. Leino (2006), p. 735

⁸⁵ B. Bjurulf and O. Elgström (2004), p. 255

⁸⁶ B. Bjurulf and O. Elgström (2004), p. 256, pp. 258- 263, J. Heliskoski and P. Leino (2006)

⁸⁷ T. Hüller (2007), p. 571

functioneren van de Europese instituties.⁸⁸ Om dit te bereiken bepaalt de verordening 'de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen[,] betreffende het (...) recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (...), en welzodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd, (...) de vaststelling van regels die een zo gemakkelijk mogelijke uitoefening van dit recht verzekeren, en (...) [in] de bevordering van goede administratieve praktijken met betrekking tot de toegang tot documenten wordt voorzien'.

De verordening is met gejuich ontvangen zowel binnen de Europese instituties als in de wetenschappelijke wereld. De verordening vertegenwoordigde een verandering van de Europese Unie ten opzichte van transparantie. Een groter aantal documenten dan voorheen werd openbaar gemaakt, en tevens werden ze eenvoudiger toegankelijk gemaakt door het gebruik van het internet. Dit maakte namelijk online documentenregisters mogelijk. De verbeteringen zorgden er in vergelijking met voorheen al voor dat er ook meer gebruik werd gemaakt van het recht om documenten te raadplegen.⁸⁹ Toch is de verordening op bepaalde vlakken ook strikter dan de vorige regels in de Gedragscode.⁹⁰

Omdat er in regelgeving altijd een zekere discretionaire ruimte aanwezig is, is de wijze waarop de instellingen de regelgeving interpreteren van belang voor belanghebbenden. Deze interpretaties kunnen worden getoetst door het Hof als een belanghebbende de beslissing van een instelling aanvecht. Het Hof heeft een belangrijke rol om de juistheid van de interpretatie van de instellingen te toetsen en bij hiaten in de wetgeving zelfs aan te vullen. Het Hof '(...) fill[s] gaps and explain ambiguities in legislation, rectify omissions of the legislature. In so doing, Courts exercise political discretion.'⁹¹ Met andere woorden, door haar interpretaties vult het Hof de regelgeving verder aan.

Tot op heden is Verordening 1049/2001 van kracht, maar een herziening is op stapel. In april 2008 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een revisie van de tekst.⁹² Wederom zal, als de besluitvormingsprocedure is doorlopen, door middel van de codecisieprocedure besloten worden tot een nieuwe verordening.

Uit bovenstaande bespreking blijkt dat over de jaren heen de Europese Unie zijn benadering ten opzichte van openbaarheid van bestuur heeft gewijzigd. Met het verstrijken van de jaren is transparantie van het openbaar bestuur steeds meer een onderwerp van belang geworden. Er zijn een aantal redenen voor deze veranderde opstelling. Om te beginnen is de Europese Unie zowel horizontaal (in aantal lidstaten) als verticaal (de Europese Unie krijgt steeds meer bevoegden) gegroeid. Deze veranderingen hebben de organisatie van de Europese Unie complexer gemaakt, en hebben ook het karakter van de samenwerking veranderd. De Europese Gemeenschap van vlak na de oorlog had (vrijwel) geen politiek karakter. Tegenwoordig is het steeds meer een politiek instituut geworden. Dit brengt vragen rondom behoorlijk bestuur en de kwaliteit van de Europese democratie met zich mee. In dit debat speelt ook transparantie een rol. Van transparantie wordt immers zoals in de inleiding is beschreven verwacht dat het heilzaam is voor beide. De uitbreiding van transparantieregelgeving is echter niet geheel te wijden aan veranderingen binnen de organisatie van de Europese Unie. Ook de mogelijkheden die de computertechnologie biedt zijn van invloed op het beleid. Dit heeft het immers mogelijk gemaakt om uitgebreide transparantie te bieden.

Bovenstaande bespreking rechtvaardigt de conclusie dat de Europese Unie transparanter is geworden. De vraag is of dit ook heeft geleid tot een andere relatie met belanghebbenden? Daarnaast is de vraag of belanghebbenden de mogelijkheden hebben aangegrepen om van deze mogelijkheden

⁸⁸ J. Heliskoski and P. Leino (2006), p. 735

⁸⁹ J. Heliskoski and P. Leino (2006), pp. 736- 737

⁹⁰ S. Peers in: V. Deckmyn (2002), pp. 25- 28.

⁹¹ Heliskoski, J. and Leino, P. (2006), p. 781

⁹² COM(2008) 229 definitief

gebruik te maken in hun politieke gedrag. Deze laatste vraag zal in het tweede deel van de empirie worden beantwoord. Nu zal eerst een bespreking gewijd worden aan de toegangsvoorzieningen van de Commissie.

Toegangsvoorzieningen

Aan de hand van de zes kenmerken zal nu ingegaan worden op de transparantie die de Commissie biedt. Er zal beschreven worden wie de transparantie biedt, wat transparant wordt gemaakt, voor welke doelgroep, wat voor soort informatie transparant wordt gemaakt, of dit actief of passief gebeurt en waar de documenten te vinden zijn.

Ten eerste wordt de vraag beantwoord wie de transparantie biedt door de relevante verordening er op na te slaan. Door middel van Verordening 1049/2001 is de Commissie (naast het Europees Parlement en de Raad) verplicht om toegang te bieden tot haar documenten. De instituties worden door middel van de verordening verplicht om zelf toegang te verlenen tot documenten die onder de regelgeving vallen.

Ten tweede is van belang voor wie de transparantie geboden wordt. Ook hiervoor is regelgeving opgesteld door middel van de verordening. In Verordening 1049/2001 staat vermeld wie recht heeft op toegang tot documenten van de Commissie. Zoals in hoofdstuk twee is besproken heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon (ook zonder verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat) recht op toegang tot documenten van de Commissie.

Ten derde geeft de verordening uitsluitsel over het soort informatie dat transparant wordt gemaakt. De verordening is zoals beschreven van toepassing op documenten die door de Commissie zijn opgesteld en op documenten die door de Commissie zijn ontvangen.

Voor de documenten die de Commissie van derden ontvangt geldt dat '(...) de derde door de instelling geraadpleegd [wordt] om te kunnen beoordelen of een uitzondering (...) van toepassing is, tenzij het duidelijk is dat het document wel of niet openbaar moet worden gemaakt.' De uitzonderingen die hier bedoeld worden betreffen de uitzonderingen die in Verordening 1049/2001 genoemd worden en die ook van toepassing zijn op documenten die door de Commissie worden opgesteld. Voor lidstaten geldt een aparte clausule: 'Een lidstaat kan de instelling verzoeken, een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.' Dit houdt in dat de lidstaten hun nationale regelgeving kunnen blijven toepassen wanneer het gaat om de openbaarmaking van documenten die zij hebben opgesteld.

Ten vierde is van belang welke documenten openbaar worden gemaakt door de Commissie. Wat betreft de documenten die de Commissie zelf opstelt openbaart ze verschillende soorten documenten. Deze documenten zijn of interne documenten die door de Commissie worden geproduceerd, of het zijn documenten die informatie geven over de gang van zaken in het besluitvormingsproces.

De verschillende interne documenten die door de Commissie worden geproduceerd zijn de volgende. De agenda's van de Commissie vergaderingen worden openbaar gemaakt. Dit gebeurt een week voorafgaand aan de vergadering. De vergaderingen zijn echter niet openbaar en dit betekent dat er geen verslagen worden gepubliceerd. Er wordt wel een besluitenlijst gepubliceerd ongeveer een week nadat de vergadering is gehouden.⁹³ Daarnaast worden documenten met het kenmerk C openbaar gemaakt. Dit zijn documenten die betrekking hebben op officiële besluiten die onder de verantwoordelijkheid van de Commissie vallen. Daarnaast worden de documenten met het kenmerk

⁹³ Commissie over de vergaderingen van de Commissie.

COM openbaar gemaakt. Dit zijn wetgevingsvoorstellen en andere mededelingen van de Commissie van algemeen belang. COM documenten omvatten dus wetgevingsvoorstellen en mededelingen, maar ook aanbevelingen van de Commissie, actie- en kaderprogramma's en het jaarlijks algemeen verslag van de werkzaamheden van de Commissie.⁹⁴ Een ander voorbeeld van een COM document zijn groen- en witboeken. Groenboeken zijn documenten die bedoeld zijn voor belanghebbenden. Hen wordt door middel van een groenboek verzocht om deel te nemen aan een raadplegings- en discussieprocedure. Witboeken sluiten vaak aan op een groenboek en zijn documenten met voorstellen voor communautaire maatregelen.⁹⁵ Een ander voorbeeld zijn de werkprogramma's. Jaarlijks definieert de Commissie de prioriteiten voor het aankomende jaar en wordt er een werkprogramma opgesteld. Dit werkprogramma vertaalt de jaarlijkse beleidsstrategie in beleidsdoelen en in een operationeel programma van te nemen beslissingen door de Commissie.⁹⁶ Verder worden documenten met het kenmerk SEC openbaar gemaakt. Dit zijn documenten die niet onder de andere documenten vallen. Tot slot worden referenties gegeven naar studies die de Commissie aan externe deskundigen heeft uitbesteed. De inhoud van deze studies wordt echter niet openbaar gemaakt. Naast de interne documenten zijn er meerdere informatiebronnen opgezet die het besluitvormingsproces inzichtelijk dienen te maken of die informatie gebundeld toegankelijk maken. Zo wordt er bijvoorbeeld achtergrondinformatie gegeven over de wetgevingsprocedures. Dit heeft betrekking op de toepassing van het Gemeenschapsrecht. Ditzelfde geldt voor de codecisieprocedure waarin het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk optreden in een wetgevende rol. Verder wordt er toegang geboden tot informatie over de werkzaamheden van de Voorzitter van de Commissie.⁹⁷

Door middel van registers wordt toegang geboden tot een aantal van bovenstaande documenten, zo bestaat er een documentenregister waarin verwijzingen naar documenten worden gepubliceerd. Dit register bevat tot nu toe enkel wetgevingsdocumenten hoewel de intentie bestaat om het register uit te breiden met andere categorieën van documenten.⁹⁸ Er bestaan echter ook andere registers die aanvullende informatie bieden. Zo is er een register over de werkzaamheden van de comités. In dit register wordt toegang geboden tot agenda's van vergaderingen van comités, ontwerp- en uitvoeringsmaatregelen, beknopte verslagen van vergaderingen van comités en resultaten van de stemmingen over een door een comité gegeven advies.⁹⁹ In dit register wordt ook een lijst aangeboden van de comités. Deze lijst bevat de titel en code van het comité en het beleidsveld waar het comité onder functioneert.¹⁰⁰ Verder heeft de Commissie een register van groepen van deskundigen opgezet. In dit register worden formele en informele adviesorganen vermeld die of opgezet zijn door middel van Commissie beslissingen of informeel door de diensten van de Commissie. Het register biedt informatie over deze groepen, zoals het beleidsveld waar de adviesgroep onder valt, de taken van de adviesgroep en gegevens over de participanten.¹⁰¹ Verder bestaat er een lijst met zogenaamde 'joint entities'. Dit zijn organen die door middel van internationale verdragen opgezet zijn om toezicht te houden op de implementatie van deze verdragen.¹⁰² Tot slot bestaat er een register met belangenvertegenwoordigers. Belangenvertegenwoordigers kunnen zich vrijwillig inschrijven voor dit register. In dit register wordt vermeld wie de belangenvertegenwoordiger is, in welke categorie de activiteiten vallen die ontplooid worden, wie het hoofd is van de organisatie,

⁹⁴ B. van Riel (2002)

⁹⁵ Centrale site op de Europa Server over documenten van de Europese Unie.

⁹⁶ Commissie over de werkprogramma's van de Commissie.

⁹⁷ Centrale site op de Europa Server over documenten van de Europese Unie.

⁹⁸ Register van documenten van de Commissie.

⁹⁹ Comitologieregister van de Commissie.

¹⁰⁰ Lijst met comités die de Commissie assisteren.

¹⁰¹ Register van deskundigen van de Commissie.

¹⁰² Register van de 'joint entities' van de Commissie.

wat de contactgegevens zijn, wat de doelstellingen en taken zijn, welke interessegebieden de organisatie heeft, bij welke netwerken de organisatie is aangesloten, er worden financiële gegevens weergegeven en de voornaamste taken van de belangenvertegenwoordigers worden benoemd.¹⁰³

Ten vijfde is voor het beeld van de transparantie van de Commissie van belang of transparantie actief of passief wordt geboden. Er kan geconcludeerd worden dat de Commissie op een actieve wijze transparantie biedt. De Commissie neemt namelijk actief de verspreiding van haar documenten ter hand. Er zijn een groot aantal documenten in het register van de Commissie opgenomen die direct via het internet geraadpleegd kunnen worden. Als voor documenten eenmaal besloten is dat ze openbaar gemaakt kunnen worden, dan worden ze in dit register opgenomen. Daarnaast wordt in het kader van de besluitvormingsprocedures de relevante documenten van de Commissie doorgestuurd naar de overige instellingen.¹⁰⁴

Er wordt van de belanghebbenden echter wel verwacht dat ze weten dat documenten bestaan. Documenten kunnen alleen dan opgevraagd of aangevraagd worden door belanghebbenden als documenten gelokaliseerd zijn. Een vraag om informatie over een bepaald onderwerp, waarbij de relevante documenten dan door de Commissie worden opgezocht, is niet mogelijk. Dit geeft aan dat de Commissie tot op zekere hoogte actief transparantie biedt.

Ten zesde is van belang waar de documenten te vinden zijn. De documenten zijn te vinden in archieven en op meerdere plaatsen op het internet. Op internet biedt de Commissie zoals eerder besproken is meerdere registers voor documenten, de werkzaamheden van de comités etc.

Alle documenten die openbaar gemaakt worden zijn via internet te raadplegen. Daarnaast zijn documenten ouder dan dertig jaar opgenomen in archieven die niet via internet toegankelijk zijn.

Eén van de locaties waar documenten te vinden zijn is de Commissiewebsite. Deze site is ingericht aan de hand van thema's. Per thema wordt naast informatie ook verwijzingen aangeboden naar relevante documenten.¹⁰⁵

Eén van deze thema's is transparantie. In het kader van dit thema heeft de Commissie een eigen transparantie website opgezet.¹⁰⁶ Op deze website wordt toegang geboden tot de verschillende informatiebronnen die in het kader van transparantie voor het publiek toegankelijk worden gemaakt. Daarnaast wordt informatie geboden over het beleid met betrekking tot transparantie. Hier is bijvoorbeeld ook toegang mogelijk tot de registers of is er toegang mogelijk tot Prelex. Via Prelex kan de voortgang van de institutionele procedures gevolgd worden. Het is mogelijk om via deze site direct documenten van de instellingen te raadplegen die horen bij de besluitvormingsprocedures.¹⁰⁷

Op de centrale site van de Europese Unie is een documentenportaal opgezet die doorverwijst naar documenten van de verschillende instellingen.¹⁰⁸ Dit portaal verwijst door naar het register van de Europese Commissie. Er worden echter ook op de site zelf documenten aangeboden. Daarnaast geeft Eurlex toegang tot het recht van de Europese Unie.¹⁰⁹

Ook het register van het Europees Parlement geeft verwijzingen naar Commissiedocumenten omdat zij een overzicht geven van alle documenten die onderdeel uitmaken van een bepaalde procedure. Zo kan ook via Oeil, een website van het Europees Parlement waar dossiers die het Parlement

¹⁰³ Register van belangenvertegenwoordigers van de Commissie.

¹⁰⁴ Interview met ministerie van Economische Zaken.

¹⁰⁵ Bijvoorbeeld voor de dienstenrichtlijn: DG Interne Markt van de Commissie over de dienstenrichtlijn

¹⁰⁶ Transparantie website van de Commissie

¹⁰⁷ PreLex, follow-up van de institutionele procedures.

¹⁰⁸ Centrale site op de Europa Server over documenten van de Europese Unie.

¹⁰⁹ EurLex, de toegang tot het recht van de Europese Unie.

behandeld gevolgd kunnen worden, documenten van de Commissie opgevraagd worden.¹¹⁰ Het register van de Raad biedt een dergelijke mogelijkheid niet.

Naast het aanbod van documenten op deze locaties zijn op meerdere plekken verwijzingen te vinden naar de documenten. Zo wordt bijvoorbeeld via de persdienst naar documenten verwezen.

Alle door de Commissie gepubliceerde documenten worden in het Publicatieblad van de Europese Unie (PB) opgenomen. Elke dag wordt een dergelijk PB gepubliceerd in alle officiële talen van de Europese Unie. Het bestaat uit twee elkaar aanvullende series (serie L voor wetgeving en serie C voor mededelingen en bekendmakingen) en een supplement (serie S voor aankondigingen van overheidsopdrachten). De serie C heeft ook een elektronische afdeling, het PB CE. Documenten in het PB CE worden alleen elektronisch gepubliceerd.¹¹¹ Het publicatieblad kan via Eurlex doorzocht worden.

Door organisaties die verbonden zijn aan de Europese Unie wordt ook verwezen naar documenten. Zo geeft de site www.europa-nu.nl informatie over het reilen en zeilen van de Europese Unie. Deze site wordt beheerd door het Europees Parlement Bureau Nederland en het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden. Op www.europadecentraal.nl wordt informatie over Europees recht en beleid voor decentrale overheden aangeboden. Deze site wordt beheerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk. Daarnaast worden door particuliere bedrijven informatie over de Europese Unie samengebracht. Een voorbeeld hiervan is www.euractiv.com.

Bruikbaarheid digitale toegangsmogelijkheden

Nu de toegangsvoorzieningen in kaart zijn gebracht zal een analyse gepresenteerd worden van de bruikbaarheid van de digitale toegangsmogelijkheden. Dit zal geschieden aan de hand van de conceptualisatie van bruikbaarheid die in het theoretisch hoofdstuk is gepresenteerd. Aan de hand van deze kenmerken zal de bruikbaarheid van de digitale dienstverlening van de Europese Unie op het gebied van toegang tot documenten beoordeeld worden. Deze bruikbaarheid is aan de hand van informatie uit (wetenschappelijke) documenten en op basis van empirisch onderzoek geanalyseerd.

Effectiviteit of functionaliteit:

Volledigheid. Het documentregister bevat uitsluitend verwijzingen naar documenten die na 1 januari 2001 tot stand zijn gekomen. Niet alle documenten die in het documentregister¹¹² genoemd worden kunnen ook worden opgeroepen. Zo zijn de definitieve versies van documenten direct te openen, maar zijn eerdere versies niet altijd openbaar. In de loop van de jaren is het register uitgebreid, elk jaar worden ongeveer 12.000 documenten aan het register toegevoegd.¹¹³

Het is echter onduidelijk of het register compleet is in de zin dat het alle documenten openbaar maakt die het volgens Verordening 1049/2001 openbaar zou dienen te maken. Door Statewatch, een non-profit organisatie bestaande uit vrijwilligers die onderzoeksjournalistiek en kritisch onderzoek uitvoert in Europa op het gebied van staats, justitiële en binnenlandse zaken, burgerlijke vrijheden, verantwoording en openheid, is eind 2006 een klacht ingediend over het documentenregister van de Commissie. Volgens Statewatch bevatte het publieke register van de Commissie de wetgevende teksten en de rapporten die door de Commissie aangenomen waren (inclusief de SEC documenten).

¹¹⁰ Oeil, de 'Legislative Observatory' van het Europees Parlement

¹¹¹ Publicatiebureau van de Europese Unie.

¹¹² Register van documenten van de Commissie.

¹¹³ Vastgesteld op basis van de verslagen van de Commissie over de toepassing van Verordening 1049/2001. Deze verslagen zijn te vinden op de toegang tot documenten en openheid portaal op de website van de Commissie.

Het register bevatte volgens hen echter niet de grote meerderheid van de documenten die worden geproduceerd of ontvangen door de Commissie.¹¹⁴ Deze klacht werd door de Europese Ombudsman in januari 2009 als ontvankelijk verklaard. Hiermee bevestigde de Ombudsman dat de documentenregisters van de Commissie inderdaad niet volledig zijn.¹¹⁵

Naast dit documentregister zijn er ook registers die informatie geven over verschillende zaken die van belang zijn voor het functioneren van de Commissie. Zo is er een register met betrekking tot de werkzaamheden van de comités, een register met deskundigen, een register met 'joint entities' en een register voor belangenvertegenwoordigers.

Het register over de werkzaamheden van de comités bevat alleen documenten die verzonden zijn aan het Europees Parlement. Daarnaast zijn alleen documenten van na 1 januari 2003 in het register te vinden.¹¹⁶ Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat dit register niet volledig is. De agenda's, ledenlijsten, verslagen, en stemoverzichten worden niet naar behoren gepubliceerd.¹¹⁷

Het is onduidelijk of het register met deskundigen en het register van joint entities compleet is. Het register van belangenvertegenwoordigers is niet compleet. Deelname aan dit register is niet verplicht, maar is gebaseerd op vrijwilligheid. Het register is in juni 2008 opgestart en in juli 2009 volgt een evaluatie van de Commissie. Uit onderzoek van een samenwerkingsverband van verscheidene belangengroepen blijkt dat slechts 23% van de belangenvertegenwoordigers zich heeft geregistreerd.¹¹⁸

Tijdigheid. Over het algemeen lijkt het er op dat de documenten waar naar verwezen wordt vrijwel direct na hun vaststelling openbaar gemaakt worden. Als de casus van de dienstenrichtlijn als voorbeeld wordt gebruikt blijkt dat zowel op de themapagina van de dienstenrichtlijn als in Prelex en Eurlex verwijzingen te vinden zijn naar de documenten die gedateerd zijn kort na de vaststellingsdatum. Het is echter niet met zekerheid te zeggen of de documenten direct op internet zijn verschenen toen ze vastgesteld zijn, of dat ze direct gepubliceerd zijn nadat ze opgesteld zijn. Voor de overige informatiebronnen zijn geen aanwijzingen dat zij niet tijdig hun documenten publiceren. Voor de verslaggeving van de vergaderingen van de Commissie is door de Europese Unie een keuze gemaakt voor een bepaald verschijningsmoment van de agenda's en notulen. Agenda's van de Commissievergaderingen worden een week voor de vergadering gepubliceerd, notulen een week na de vergadering.¹¹⁹

Toegankelijkheid. Voor het raadplegen van de documenten hoeft geen extra software geïnstalleerd te worden. Voor het openen van documenten is veelal wel een pdf reader vereist, maar dit kan als basissoftware beschouwd worden.

De toegankelijkheid wordt bovendien beïnvloed door het aantal zoekresultaten dat weergegeven wordt. Een zoekopdracht in het documentregister mag maximaal 2.000 resultaten opleveren. Als er meer resultaten gevonden zijn dan deze 2.000 moet de zoekopdracht aangepast worden.

Als een document via de zoekfunctie eenmaal is opgezocht kunnen ook andere documenten die direct met dit document van doen hebben opgevraagd worden. Het is echter niet zo dat alle gerelateerde documenten weergegeven worden, alleen de documenten die tot hetzelfde dossier behoren worden weergegeven.

¹¹⁴ Statewatch, klacht over de Commissie gericht aan de Ombudsman.

¹¹⁵ Statewatch, persbericht van de Ombudsman over de uitspraak ten aanzien van de klacht.

¹¹⁶ Comitologieregister van de Commissie.

¹¹⁷ G.J. Brandsma, D. Curtin en A. Meijer (2008)

¹¹⁸ ALTER-EU (2009)

¹¹⁹ Commissie over de vergaderingen van de Commissie.

Detailniveau. Elk type document dat de Commissie publiceert heeft een bijbehorend detailniveau. Zo worden er wel notulen gepubliceerd van Commissievergaderingen, maar deze blijven beperkt tot de besluiten die genomen zijn. Ook bevat bijvoorbeeld het register van de comités een lijst met leden van de comités, maar worden er geen contactgegevens gepubliceerd van de leden. Daarnaast zijn ook de verslagen zeer beknopt.¹²⁰ Dit geldt ook voor de informatie in de overige registers.

Doordat er uitzonderingen zijn opgesteld voor de openbaarmaking van documenten worden bepaalde documenten niet geheel maar gedeeltelijk openbaar gemaakt. De delen die niet openbaar gemaakt worden vallen onder één van de uitzonderingsclausules van Verordening 1049/2001. Dit zorgt er voor dat informatie in documenten slechts gedeeltelijk zichtbaar is. Van de documenten die in het register zijn opgenomen is niet duidelijk hoeveel documenten er geheel en hoeveel documenten er gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt.

Efficiëntie:

Zichtbaarheid van systeemstatus. De bewerkingen die de zoeksystemen bieden zijn relatief eenvoudig. Er wordt door gebruikers een zoekopdracht ingevoerd en vervolgens verwerkt het systeem deze. Na het geven van de zoekopdracht wordt geen informatie gegeven over de wachttijd. De wachttijd varieert naar gelang de specificiteit van de zoekopdracht. Hoe specifieker de zoekopdracht hoe minder tijd nodig is voor het systeem om de resultaten weer te geven. Dit geldt voor alle zoeksystemen in de registers die in dit onderzoek zijn weergegeven.

Overeenkomst tussen echte wereld en systeemwerkelijkheid. Omdat het zoekstelsel vrij simpel is, is er in zekere zin sprake van een systeemwerkelijkheid die niet overeenkomt met de echte wereld. Slechts op enkele kenmerken kan het systeem worden doorzocht. Het zoekstelsel gaat er verder van uit dat de belanghebbenden de wijze waarop documenten gearchiveerd zijn begrijpen. Als de belanghebbende de zoekfunctie niet begrijpt zijn er wel toelichtingen te vinden.

Niet alle documenten worden in alle officiële talen van de Europese Unie gepubliceerd. Alleen wetgeving en documenten 'die van groot belang zijn voor het publiek' worden in alle officiële talen gepubliceerd. Andere documenten worden alleen in de vereiste talen vertaald, dit zijn bijvoorbeeld mededelingen aan nationale overheden of besluiten die aan specifieke personen of organisaties zijn gericht. De Commissie werkt intern met drie talen (Engels, Frans, Duits) en vertaalt alleen documenten voor externe informatie- en communicatiedoeleinden in alle talen.¹²¹

Dit betekent bijvoorbeeld dat de agenda van de Commissievergaderingen in slechts twee talen gepubliceerd, het Engels en het Frans. De Franstalige versie van de agenda is bovendien uren eerder beschikbaar dan de Engelstalige versie. Dit geldt ook voor de notulen van de vergadering.¹²² Het werkprogramma is in meer talen beschikbaar, namelijk 22. De kwaliteit van de vertaling is verder van groot belang voor de toegankelijkheid. Deze blijkt niet altijd optimaal, zoals blijkt wanneer de welkomsttekst bij het register van de comités in het Nederlands geladen wordt.¹²³

Zoals ook geldt voor de documenten zelf, zijn de zoeksystemen die toegang bieden tot deze documenten niet standaard in alle 23 officiële talen van de Europese Unie opgesteld. Hoewel het documentenregister van de Commissie wel in 23 talen geraadpleegd kan worden, kan het register over de werkzaamheden van de comités bijvoorbeeld slechts in 11 talen doorzocht worden en het register van deskundigen in 2 talen. Het register voor de belangenvertegenwoordigers kan doorzocht

¹²⁰ Comitologieregister van de Commissie.

¹²¹ Veelgestelde vragen over het taalbeleid van de Europese Unie.

¹²² Commissie over de vergaderingen van de Commissie.

¹²³ Register van deskundigen van de Commissie.

worden in alle officiële talen van de Europese Unie.¹²⁴ Als echter in het Engels het register wordt doorzocht voor een Nederlandse belangenvertegenwoordiger kan het voorkomen dat de informatie over deze belangenvertegenwoordiger in het Nederlands wordt weergegeven.

Uitvalswegen. Als een gebruiker een fout maakt in een zoekfunctie hoeft de gebruiker veelal niet opnieuw een zoekopdracht invullen. Het is mogelijk om wijzigingen aan te brengen, dus de zoekopdracht hoeft niet volledig opnieuw gegeven te worden.

Consistentie en standaarden. De zoekfuncties van de verschillende registers die door de Commissie onderhouden worden hebben een vergelijkbare opmaak. Dit maakt het voor gebruikers helder of verschillende woorden, situaties of handelingen hetzelfde betekenen of iets anders.

Gebruikersgeheugen. De zoekfuncties van de registers van de Commissie zijn vrij simpel. Ze bestaan uit slechts één dialoog waarin de gebruiker aangeeft wat hij wil vinden aan de hand van door de Commissie vooraf bepaalde mogelijkheden. Dit betekent dat het gebruikersgeheugen voor deze zoekfunctie niet van toepassing is.

Gebruikerstype. De meeste registers bieden voor alle typen gebruikers één mogelijkheid aan om op te zoeken. Zo kan in het documentregister gezocht worden op kenmerk of referentienummer, de titel van het document in de talen waarin het beschikbaar is, de datum van het document, de talen waarin het document beschikbaar is, de dienst die is bevoegd voor de opstelling van het document of een combinatie hiervan.¹²⁵

De registers Prelex en Eurlex maken het mogelijk voor verschillende soorten gebruikers om een andere zoekfunctie te gebruiken. Dit wordt door de registers benoemd als eenvoudig of geavanceerd zoeken.

Adequatheid. De zoekfuncties geven alleen de mogelijkheden weer waarmee de gebruikers hun zoekopdracht kunnen geven (en geven daarbij de mogelijkheid om een toelichting te lezen). Behalve deze informatie wordt er geen extra informatie gegeven.

Foutmeldingen. Er kunnen door de zoeksystemen meerdere soorten foutmeldingen gegeven worden. Als het systeem vastloopt wordt er door Prelex en het documentenregister een melding weergegeven die veel technische gegevens bevat. Wel wordt aangegeven (in het Engels of in het Frans) waar de melding door veroorzaakt wordt. Er wordt geen oplossing geboden voor het probleem na de weergave van de foutmelding.

Het systeem geeft al snel een foutmelding weer in het geval 'the request has exceeded the allowable time limit'. Het zoekstelsel is dan niet in staat om aan de hand van de gegeven zoekopdracht binnen de toegestane tijd de zoekresultaten weer te geven. De reden dat deze foutmelding gegeven wordt is vaak dat de zoekopdracht niet specifiek genoeg is.

Als de gebruiker een verkeerd type data invoert (bijvoorbeeld letters wanneer een jaartal wordt gevraagd), geeft het systeem een melding welke data er wel kan worden ingevoerd. Dit is een foutmelding maar tegelijkertijd geeft het ook de oplossing weer voor het probleem.

Instructie. De beginpagina van elke zoekfunctie geeft aan welke documenten door middel van de zoekfunctie gevonden kunnen worden. Daarnaast geeft elke zoekfunctie extra informatie door middel van een pagina met antwoorden op veelgestelde vragen, of een instructiebrochure. Verwijzingen naar

¹²⁴ Zie de websites van de betreffende registers.

¹²⁵ Register van documenten van de Commissie.

deze informatie zijn te vinden op de pagina van de zoekfunctie. Het zijn zeer gestructureerde documenten, dit maakt het eenvoudiger voor een gebruiker om te zien of de benodigde informatie aanwezig is.

De toelichting biedt informatie over de werking van het zoekstelsel en de documenten die via het zoekstelsel kunnen worden geraadpleegd.

Vormgeving:

Vormgeving. De vormgeving van de zoekfuncties is zeer eenvoudig en lijkt ingegeven door de gedachte dat de zoekfuncties vooral functioneel dienen te zijn. Dit houdt in dat aan esthetiek weinig aandacht is besteed. Of de vormgeving van websites aantrekkelijk wordt bevonden is persoonlijk.

Conclusie bruikbaarheid:

De uitkomsten van de analyse van de zoekfuncties die is uitgevoerd aan de hand van eerder opgestelde criteria geeft aan hoe bruikbaar de digitale voorzieningen zijn die toegang bieden tot documenten van de Commissie. In de analyse zijn de verschillende registers die de Commissie aanbiedt in het kader van de regelgeving rondom toegang tot documenten besproken. Voor de kwaliteit van de transparantievoorzieningen is het van groot belang dat het grote aantal aangeboden documenten goed wordt ontsloten. Een bruikbare zoekfunctie via het internet is essentieel omdat de belanghebbenden zo hun weg kunnen vinden in de duizenden documenten die online zijn gezet. Uit de analyse komen een aantal interessante conclusies naar voren met betrekking tot de effectiviteit, de efficiëntie en de vormgeving van de zoekmogelijkheden.

Het is interessant dat uit de analyse is gebleken dat van een aantal registers bekend is dat zij niet compleet zijn. Hoewel Verordening 1049/2001 stelt dat de documenten gepubliceerd dienen te worden, blijkt dat door de Commissie niet in overeenstemming met deze regelgeving wordt gehandeld. Complicerend is verder dat het moeilijk is om als belanghebbende te controleren of het register compleet is. Het is namelijk gebleken dat het een vereiste is om eerst van het bestaan van documenten te weten voordat ze opgespoord kunnen worden.

De zoekfunctie biedt verder in beperkte mate de mogelijkheid om te zoeken op trefwoorden. Er kan op trefwoord gezocht worden, maar de zoekopdracht kan niet goed verfijnd worden. Hierdoor wordt al snel de mededeling gegeven dat de zoekopdracht de tijdslimiet overschreden heeft. Het lokaliseren van documenten is ook lastig door het grote aantal documenten dat is gepubliceerd. Doordat de zoekopdracht niet geavanceerd kan worden uitgevoerd is het moeilijk om adequate resultaten te genereren.

Bovendien is uit de analyse gebleken dat de informatie die door middel van de registers opgevraagd wordt in een aantal gevallen zeer beknopt is. Dit wordt ten dele veroorzaakt door de regelgeving die vereist dat informatie tot op een bepaald detailniveau wordt verstrekt. De bruikbaarheid van het stelsel wordt echter ook beperkt door de voorkennis die benodigd is over het besluitvormingsproces van de Europese Unie. Deze is nodig bij het interpreteren van de informatie uit de documenten en de inschatting van de plaats van de documenten in het besluitvormingsproces. Er wordt een overzicht gegeven van de procedure en de plaats van het document in deze procedure, maar het is een vereiste om te weten wat deze procedure inhoudt en wat de rol van de actoren is die bij de procedure betrokken zijn voordat deze informatie juist geïnterpreteerd kan worden. Informatie hierover moeten belanghebbenden op andere locaties opzoeken of ze moeten de expertise al bezitten. Hierdoor zijn de toegangsmogelijkheden die geboden worden niet voor elke belanghebbende even bruikbaar. Belanghebbenden die expertise bezitten kunnen de toegangsmogelijkheden dan ook beter

aanwenden dan belanghebbenden die minder kennis hebben over de Europese Unie of het beleidsonderwerp.

De bruikbaarheid wordt ook verminderd door de talen waarvan de Commissie gebruik maakt in haar documenten. Hoewel het Frans en het Engels de basistaal is blijkt het ook voor te komen dat informatie in een taal wordt weergegeven die Europeanen minder standaard beheersen. Vanzelfsprekend vergroot het de bruikbaarheid als informatie in alle officiële talen van de Europese Unie wordt weergegeven. Een ander aandachtspunt is de kwaliteit van de vertaling. Het is gebleken dat deze niet altijd optimaal is.

Daarnaast geeft het systeem geen bruikbare foutmeldingen weer en levert een zoekopdracht al snel een foutmelding op. De bruikbaarheid zou gebaat zijn bij een begrijpelijke foutmelding die tevens een goed alternatief biedt. Dat het systeem al snel een foutmelding moet geven zou naar mijn mening verholpen kunnen worden door een geavanceerdere zoekfunctie te bieden waarbij beter op trefwoorden gezocht kan worden.

Het volgende punt is niet als criterium opgenomen voor bruikbaarheid omdat het specifiek is voor de wijze waarop de Europese Unie documenten aanbiedt. Het is namelijk gebleken dat documenten op meerdere locaties te raadplegen zijn. Hoewel de registers elkaar niet volledig overlappen, is het voor de gebruiker niet direct duidelijk welke vindplaatsen er zijn voor documenten en hoe de relatie tussen deze vindplaatsen is. Dit vermindert de bruikbaarheid van de openbaarheid van documenten.

Verder is het nooit duidelijk wanneer alle documenten die van doen hebben met een dossier gevonden zijn. Als de casus van de dienstenrichtlijn als voorbeeld genomen wordt, blijkt dat niet naar alle documenten verwijzingen te vinden zijn. Uit contacten met respondenten bleek dat er bijvoorbeeld iets in een werkprogramma heeft gestaan over de dienstensector. Zo bleek ook dat er zowel een groenboek als een witboek gepubliceerd over diensten van algemeen belang, een onderwerp dat sterk gerelateerd is aan de dienstenrichtlijn. Via de zoekmogelijkheden die de Commissie biedt zijn hier geen verwijzingen naar gevonden terwijl de documenten wel relevant zijn voor belanghebbenden die zich in deze casus verdiepen.

Naast deze punten die de bruikbaarheid van de voorzieningen van de Commissie verminderen kan geconcludeerd worden dat de toegangsmogelijkheden ook in positieve zin te beoordelen zijn.

Zo is het positief dat de mogelijkheid geboden wordt om delen van documenten te raadplegen als andere delen van het document vertrouwelijk gehouden moeten worden. Daarnaast wordt de bruikbaarheid vergroot omdat er informatie geboden wordt over de plaats van het document in de procedure en de overige documenten die direct van doen hebben met deze besluitvormingsprocedure. Ook is het positief dat belanghebbenden geen extra software hoeven te downloaden om de zoekfunctie te kunnen gebruiken. Bovendien hoeft de zoekopdracht niet opnieuw geformuleerd te worden als een zoekopdracht geen resultaten oplevert of wanneer er een foutmelding gegeven wordt. Ook kennen de zoekfuncties een vergelijkbare opmaak, dit vergroot de herkenbaarheid en dus de bruikbaarheid. Verder zijn de instructies bij de zoekfuncties helder. Er wordt aangegeven wat door middel van de zoekfunctie gevonden kan worden, en hoe deze gebruikt kan worden.

Daarnaast zijn er een aantal aspecten die niet eenduidig te interpreteren zijn of waarover onvoldoende informatie beschikbaar is.

Zo bleek het lastig om te beoordelen of de documenten tijdig op internet gepubliceerd zijn. In ieder geval is er geen aanleiding om aan te nemen dat documenten worden gepubliceerd als de procedure al een stap verder is. Verder hangt het van de informatiebehoefte af of het een voordeel of nadeel is dat er een limiet is van 2.000 resultaten. Bepaalde gebruikers zullen er blij mee zijn omdat het systeem bij een grotere zoekvraag weigert omdat de verwerking van een dergelijke opdracht meer tijd

kan kosten dan het aanpassen van de zoekopdracht voor een efficiëntere zoekactie. Andere gebruikers zouden juist wel al deze resultaten willen ontvangen en moeten extra moeite doen om de documenten te bemachtigen nu er een limiet op het aantal resultaten is geplaatst.

Daarnaast wordt er geen informatie gegeven over de systeemstatus. Dit betekent echter niet dat er ook meteen afbreuk gedaan wordt aan de bruikbaarheid. De wachttijd is namelijk niet lang omdat er een limiet aan verbonden is. Als deze overschreden wordt krijgt de gebruiker een foutmelding te zien.

Verder is gebleken dat zowel Prelex als Eurlex voor verschillende gebruikerstypes verschillende zoekfuncties aanbieden. De andere registers bieden deze functie niet. Voor het documentregister van de Commissie zou een dergelijke functie de bruikbaarheid wellicht kunnen vergroten, terwijl dit voor de andere registers niet nodig hoeft te zijn vanwege het karakter van de geboden informatie.

Het laatste criteria van bruikbaarheid is de vormgeving. Zoals besproken is in het theoretisch kader hangt tevredenheid over deze vormgeving samen met de effectiviteit en efficiëntie van het systeem. De vormgeving is helder, maar het is persoonlijk of deze naar tevredenheid is.

Vooruitblik

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de geschiedenis van het transparantiebeleid en de wijze waarop dat uiteindelijk vorm heeft gekregen. De transparantie die de Commissie door middel van toegang tot documenten biedt is beschreven aan de hand van zes kenmerken. Vervolgens zijn de toegangsvoorzieningen onder de loep genomen om de bruikbaarheid te bepalen.

Met deze bespreking is een beeld geschetst van de voorzieningen. Hieraan is een waardering te verbinden. Het is gebleken dat de zoekmogelijkheden van de Commissie al met al deels wel en deels niet aan de eisen die gesteld kunnen worden aan de bruikbaarheid. Het schort aan de bruikbaarheid zowel op het gebied van de effectiviteit als de efficiëntie.

De bruikbaarheid van de voorzieningen kan vooral worden verbeterd voor belanghebbenden die weinig expertise bezitten. Het blijkt namelijk dat de zoekfunctie beter aangewend kan worden zodra de gebruiker meer expertise bezit. Kennis van de organisatie van de Europese Unie, kennis over het verloop van het besluitvormingsproces en kennis over het beleidsonderwerp vergroot namelijk de mate waarin de belanghebbenden de toegangsmogelijkheden kunnen aanwenden. Het is bijvoorbeeld vaak een vereiste om al ingevoerd te zijn in een dossier voordat relevante documenten gelokaliseerd kunnen worden. Dit houdt in dat als een belanghebbende deze voorkennis bezit, de documenten eenvoudiger te vinden zijn. Daarnaast kunnen de voorzieningen geprofessionaliseerd worden door de zoekfunctie te verfijnen.

Na deze bespreking van het potentieel van de toegangsvoorzieningen van de Commissie wordt nu gekeken naar de wijze waarop hier door belanghebbenden daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van de casus van de dienstenrichtlijn besproken welk politiek gedrag belanghebbenden hebben vertoond en hoe het documentgebruik hiertoe ten dienste stond. Vervolgens wordt in het derde empirische hoofdstuk het daadwerkelijke documentgebruik in relatie gebracht tot het politiek gebruik van belanghebbenden.

Empirie 2: Politiek gedrag

Dan zal nu ingegaan worden op de vraag welk politiek gedrag belanghebbenden vertonen. Op deze vraag wordt ingegaan naar aanleiding van het onderzoek naar de casus van de dienstenrichtlijn. In dit hoofdstuk zullen eerst de belanghebbenden die vanuit Nederland actief zijn geweest op de dienstenrichtlijn in kaart worden gebracht. Vervolgens zal de ontwikkelde conceptualisatie gebruikt worden om de belanghebbenden in te delen naar type. Hierop volgt een bespreking van het politiek gedrag van de belanghebbenden die meegewerkt hebben aan dit onderzoek.

Belanghebbenden

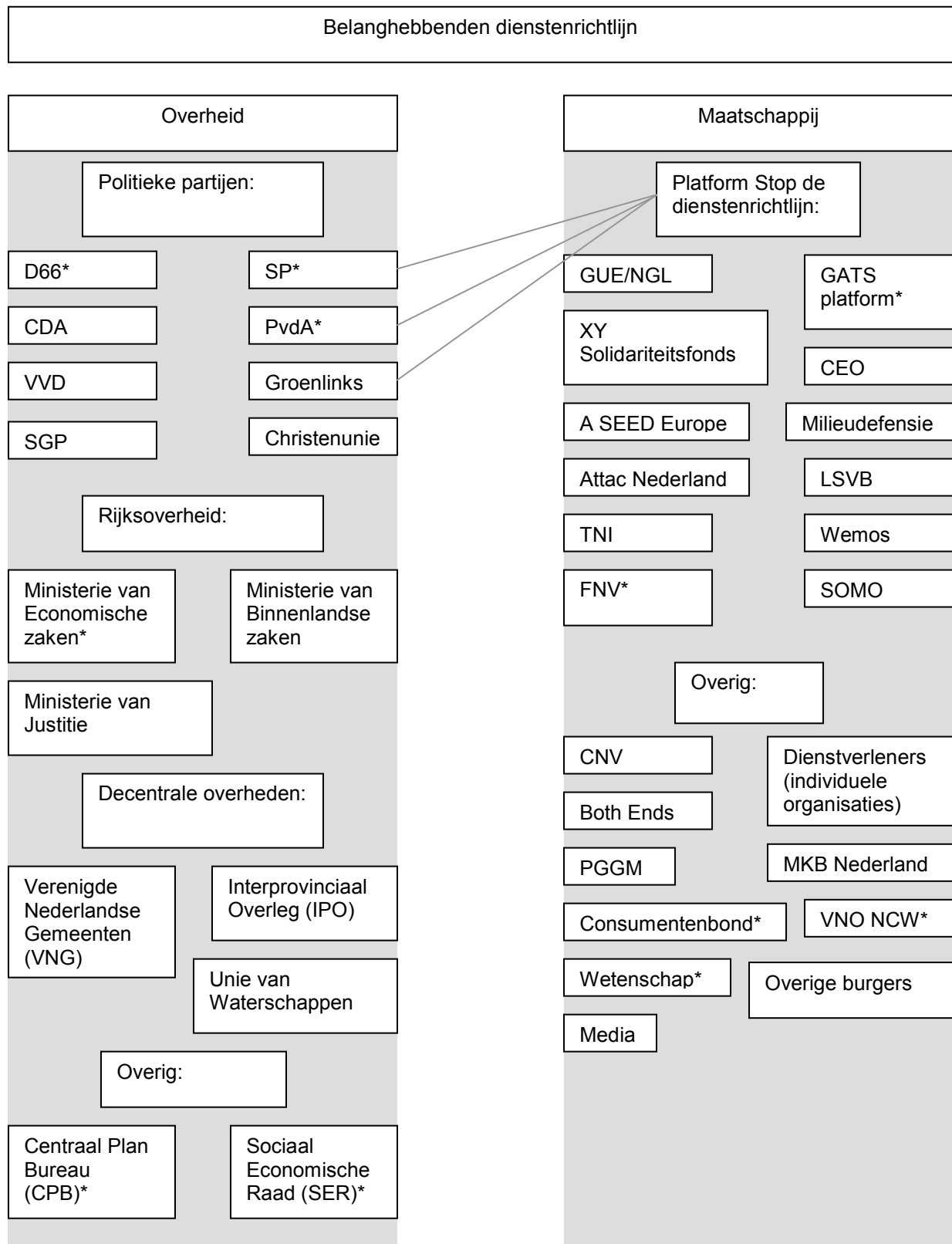
In deze paragraaf zullen de belanghebbenden die actief zijn geweest rondom de casus van de dienstenrichtlijn beschreven worden. Zoals gezegd blijft deze bespreking beperkt tot de belanghebbenden die vanuit Nederland actief zijn geweest op het onderwerp.

Voor dit onderzoek is niet met alle belanghebbenden gesproken die in de figuur staan vermeld. Uiteindelijk zijn interviews afgenomen bij de belanghebbenden die een * achter hun organisatiernaam hebben staan. Met een aantal politieke partijen is niet gesproken omdat zij geen reactie gaven op het verzoek om een gesprek dat ik hen gestuurd heb. Met de overige ministeries is niet gesproken omdat het Ministerie voor Economische Zaken de trekkersrol had vanuit Nederland en daardoor deelnam aan de onderhandelingen. Met de decentrale overheden is niet gesproken omdat de persoon die destijds betrokken was op dit dossier niet meer werkzaam was bij de organisatie.

Dat er niet gesproken is met de overige organisaties van het 'Platform Stop de Dienstenrichtlijn' had meerdere redenen. GUE/NGL bleek een Europese organisatie te zijn. Verder bleek dat de overige organisaties slechts passief steun hadden verleend aan het initiatief, dit betekende dat zij zelf niet zo betrokken waren geweest bij de casus. Zij verwezen mij dan door naar overige organisaties, vaak werd de contactpersoon van het GATS platform genoemd als drijvende kracht achter het 'Platform Stop de dienstenrichtlijn'.

Voor de overige organisaties gold dat de medewerkers die zich bij de organisatie bezighielden met het onderwerp al vertrokken waren bij de organisatie, of dat ik geen reactie kreeg op mijn verzoek voor een gesprek. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de respondenten.

Figuur 4: Nederlandse belanghebbenden Commissie voor dienstenrichtlijn



Dan zullen nu de belanghebbenden die als respondent aan dit onderzoek hebben meegewerkt besproken worden aan de hand van de conceptualisatie die in hoofdstuk drie is gepresenteerd.

Tabel 3: Conceptualisatie belanghebbenden

1.Type
2. Organisatievorm (zie tabel 4)
3. Route
4. Belang
5. Relatie met Commissie
6. Hulpbronnen

Ten eerste zijn in de conceptualisatie drie typen belanghebbenden onderscheiden die een organisatie kan hebben (interne, interface en externe belanghebbenden). De organisatie waar het in deze casus rond draait is de Commissie. De interne belanghebbenden zijn de werknemers bij de Commissie die zich bezig hebben gehouden met de dienstenrichtlijn. Dit zijn de medewerkers en de Commissaris van het DG Interne Markt. De interface belanghebbenden zijn de belanghebbenden die vanuit de organisatie in contact staan met de buitenwereld. Een prominente rol speelt hierin de Commissaris als gezicht van het Directoraat Generaal. Er zijn echter ook andere medewerkers die in deze rol hebben opgetreden door het vertegenwoordigen van de Commissie bij bijeenkomsten met belanghebbenden. Externe belanghebbenden zijn de overige belanghebbenden die in figuur 4 staan weergegeven. Deze belanghebbenden zijn geen onderdeel van de organisatie van de Commissie, maar zijn wel belangrijk voor het functioneren van de organisatie. De Commissie beïnvloedt door haar handelen namelijk (direct/indirect) de randvoorwaarden waarbinnen de belanghebbenden functioneren.

Ten tweede kunnen belanghebbenden ingedeeld worden naar organisatievorm. De belanghebbenden in de linkerkolom zijn allemaal onderdeel van de overheid, zowel op Europees als nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. De rechterkolom kan onderverdeeld worden naar publieke organisaties en private organisaties. Alle organisaties die verbonden zijn aan het 'Platform Stop de dienstenrichtlijn' zijn publieke organisaties. Het zijn allen non-gouvernementele organisaties. De overige organisaties zijn of categorieën of organisaties die vallen onder de publieke sector. De categorieën van organisaties (dienstverleners, media en wetenschap) vallen onder de publieke en private sector.

Voor het optreden van een aantal belanghebbenden waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken is samenwerking in associaties, in dit geval de Europese koepels, heel belangrijk geweest. De Consumentenbond, de FNV en VNO-NCW zijn lid van een Europese koepel en hebben in deze koepels geparticipeerd naar aanleiding van de dienstenrichtlijn. De organisaties hebben niet onafhankelijk getracht op het Europese niveau op te treden.

Ten derde is in het theoretisch kader aangegeven dat belanghebbenden verschillende routes kunnen volgen om de Commissie te beïnvloeden. De Commissie kan direct worden benaderd, maar er kan ook invloed worden uitgeoefend via andere Europese instituties of via nationale organen.

Op Europees niveau richtten de belanghebbenden zich op de Commissie, de Raad en het Europees Parlement maar ook op Europese koepelorganisaties waarin belanghebbenden zich verenigen. Op nationaal niveau richtten de belanghebbenden zich op het ministerie van Economische Zaken en de

Tweede Kamer, maar ook op collega-belanghebbenden. Het geldt voor alle belanghebbenden dat op zowel Europees als nationaal niveau actie is ondernomen. Hoewel beide niveaus door alle belanghebbenden bewandeld worden, heeft niet elke belanghebbende op de verschillende niveaus dezelfde contacten. Bepaalde routes kunnen door bepaalde belanghebbenden wel worden bewandeld, maar door anderen niet.

Dan zal nu voor elke belanghebbende aangegeven worden welke route gebruikt is en waar het politiek gedrag op gericht was. Voor een aantal belanghebbenden geldt dat zij een bijzondere positie hebben omdat ze zelf onderdeel zijn van het besluitvormingsproces. Dit geldt voor het ministerie van Economische Zaken, D66, PvdA en SP. De politieke partijen hebben getracht via de Tweede Kamer het kabinetstandpunt te beïnvloeden dat wordt uitgedragen in de onderhandelingen. Daarnaast hebben politieke partijen via hun vertegenwoordiging in het Europees Parlement zelf deelgenomen aan het besluitvormingsproces waarin ook de Commissie een speler is. Het ministerie van Economische Zaken voert namens de overige Nederlandse ministeries de pen op dit dossier. Dit houdt in dat zij op het Europese niveau actief is voor de Nederlandse overheid. Daarnaast is het ministerie binnen Nederland de trekker in dit dossier. De decentrale overheden hebben als implementerende organisaties ook belang in deze casus. Omdat er geen gesprekken zijn geweest met vertegenwoordigers van deze organisaties is niet duidelijk op welke niveaus zij actief zijn geweest. Bij de activiteiten van deze belanghebbenden met beslissingsbevoegdheid zijn de collega-belanghebbenden die ook beslissingsbevoegdheid hebben belangrijk. Voor het ministerie van Economische Zaken geldt wel dat het in verband met de dualiteit in het openbaar bestuur niet gebruikelijk is dat er contacten bestaan tussen volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Daarnaast richten deze organisaties zich op nationaal georiënteerde belanghebbenden en op nationale overheden om draagvlak te creëren.¹²⁶

Dan worden nu de belanghebbenden besproken die niet een vanzelfsprekend onderdeel zijn van het besluitvormingsproces. Het 'Platform Stop de dienstenrichtlijn' heeft met het 'GATS platform' als trekker getracht haar standpunt richting zoveel mogelijk belanghebbenden in deze casus te communiceren. Hoewel er geen direct contact is geweest met de Commissie is getracht om door middel van het creëren van bewustzijn voor haar standpunten bij politici en spelers uit het maatschappelijk middenveld het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Zo is er door het GATS platform op Europees niveau intensief contact geweest met de fracties van de SP en PvdA uit het Europees Parlement. Richting de Commissie en de Raad is alleen indirect actie ondernomen via de activiteiten die op het Europees Parlement gericht waren. De gedachte was dat de Commissie en de Raad konden worden beïnvloed door de discussie in het Europees Parlement te beïnvloeden. De meeste activiteiten zijn echter op het nationale niveau ontplooid omdat zo de sociale mobilisatie het eenvoudigst tot stand kon worden gebracht. Via de Tweede Kamer is getracht om het optreden van de Minister in de onderhandelingen in de Raad te beïnvloeden, en er is samen met collega-belanghebbenden opgetrokken.¹²⁷

De FNV was lid van het platform en van de SER maar heeft daarnaast ook zelfstandig opgetreden met een lobby. De FNV heeft zich gericht op de verschillende instellingen van de Europese Unie (al dan niet via de Europese koepel). Daarnaast hebben ze zich gericht op de nationale overheid, zowel op de politiek als op de ambtelijke organisatie. Verder hebben ze zich gericht op collega-belanghebbenden en hun eigen achterban.¹²⁸

Door de Consumentenbond is op nationaal en Europees niveau actie ondernomen. Het politieke gedrag op Europees niveau werd uitgeoefend vanuit de Europese koepel en was gericht op meerdere

¹²⁶ Interviews met de genoemde respondenten.

¹²⁷ Interview met GATS platform.

¹²⁸ Interview met FNV.

Europese instituties waaronder de Commissie. In Nederland zijn ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken benaderd en de Tweede Kamer.¹²⁹

VNO-NCW heeft als lid van de SER meegeschreven aan het advies. Daarnaast heeft de organisatie zich via de Europese koepel gemengd in het debat. Ook heeft de organisatie contact gehad met Nederlandse en Europese ambtenaren over dit onderwerp.¹³⁰

Het CPB en de SER hebben allebei actie ondernomen vanuit hun kerntaak op dit dossier. De CPB heeft de resultaten van haar studies zowel op nationaal als op Europees niveau over het voetlicht gebracht. Deze beide niveaus zijn ook door de SER gebruikt bij de presentatie van haar advies over de dienstenrichtlijn.

De wetenschapper waarmee gesproken is heeft een wetenschappelijk artikel geschreven over de casus. Daarnaast heeft de wetenschapper deelgenomen aan een bijeenkomst georganiseerd door de PvdA waarin verschillende belanghebbenden discussieerden over de dienstenrichtlijn.¹³¹

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat van de verschillende routes door de belanghebbenden gebruik is gemaakt. Hoewel het besluitvormingsproces zich op het Europese niveau afspeelt, beperken de activiteiten van deze belanghebbenden zich niet tot dit niveau. Hun activiteiten voeren ze voornamelijk uit vanuit het Nederlandse systeem. Het nationale niveau is de basis van waaruit de activiteiten ondernomen worden en daarom is de samenwerking met Nederlandse collega-belanghebbenden zeer belangrijk. Daarnaast is het belangrijk gebleken om op het Europese niveau de collega-belanghebbenden met dezelfde achtergrond (uit de associatie) op de eigen lijn te krijgen. Zowel op Europees niveau als op nationaal niveau hebben belanghebbenden zich gericht op zowel de overheidsinstellingen als op andere belanghebbenden.

Ten vierde kunnen belanghebbenden onderverdeeld worden naar het type belang dat ze behartigen. In de indeling van Beyers worden organisaties afhankelijk van de belangen van de achterban onder de ene noemer of de andere geschaard. Voor dit onderzoek worden de organisaties ingedeeld aan de hand van het karakter van de belangen van de achterban op het gebied van de dienstenrichtlijn. Als de belangen diffuus zijn houdt dit in dat de belangen van de achterban op dit onderwerp verschillen omdat het een heterogene groep is die de organisatie vertegenwoordigt. Als de belangen specifiek zijn houdt dit in dat de belangen van de achterban op het gebied van de dienstenrichtlijn eenduidig zijn en dat de achterban relatief homogeen is.

Tabel 6: Belangen van belanghebbenden (alleen respondenten)

Difuus:	Specifiek:
Politieke partijen	Rijksoverheid
Consumentenbond	CPB
Platform Stop de dienstenrichtlijn	SER
VNO-NCW	Wetenschap
FNV	
GATS Platform	

Politieke partijen, de Consumentenbond, het Platform Stop de dienstenrichtlijn, GATS platform, VNO-NCW en FNV zijn allen belanghebbenden waarvan de achterban heterogeen is en waardoor de organisatie geen eenduidig belang heeft in de casus van de dienstenrichtlijn. De achterban heeft niet per definitie dezelfde belangen als het gaat om de dienstenrichtlijn. Denk bijvoorbeeld aan de

¹²⁹ Interview met de Consumentenbond

¹³⁰ Interview met VNO-NCW.

¹³¹ Interview met de wetenschapper.

achterban van de Consumentenbond. Consumenten hebben naast hun belang als consument ook nog belangen die voortkomen uit politieke overtuiging of vanuit hun professie. Rijksoverheid, CPB, SER en de wetenschapper hebben eenduidige belangen die ze behartigen. Vanuit de taakstelling bestaat een helder beeld over het belang dat de belanghebbenden dienen. De rijksoverheid dient bijvoorbeeld het kabinetsstandpunt uit te dragen. Het CPB, de SER en de wetenschap handelen op basis van kennis. Dit maakt ook dat zij een eenduidig belang dienen: hun handelen dient namelijk gebaseerd te zijn op de kennis die ze verkregen hebben.

Ten vijfde onderhouden de belanghebbenden elk een andere relatie met de Commissie. Voor de politieke partijen en rijksoverheid is de relatie met de Commissie geïstitutionaliseerd. Vanuit het lidmaatschap van het Europees Parlement en de vertegenwoordiging van de regering van de lidstaat zijn deze belanghebbenden vanzelfsprekend onderdeel van het besluitvormingsproces. Dit betekent dat voor dit onderzoek geldt dat de belanghebbenden met een geïstitutionaliseerde rol als insiders beschouwd kunnen worden en belanghebbenden zonder geïstitutionaliseerde rol outsiders zijn.

Voor de belanghebbenden zonder geïstitutionaliseerde rol geldt dat relatie met de Commissie minder vanzelfsprekend is. Zo hebben de Consumentenbond en de FNV alleen contact gehad met de Commissie via de Europese koepels waardoor ze vertegenwoordigd werden. Ook VNO-NCW is via de Europese koepel op dit dossier actief geweest en heeft daarnaast een delegatie van de Commissie ontvangen die voor de organisatie een toelichting gaf op het voorstel van de Commissie.¹³²

In het Platform Stop de dienstenrichtlijn namen verscheidene organisaties deel. De vertegenwoordiger van het GATS platform was hier de trekker van samen met de PvdA en de SP. Er is door dit platform geen relatie opgebouwd met de Commissie. De handelingen waren gericht op de leden van het Europees Parlement.¹³³

De wetenschapper heeft geen contact gehad met de Commissie. Door deel te nemen aan een bijeenkomst over dit onderwerp heeft de wetenschapper contact gehad met andere belanghebbenden die actief waren op zowel Europees als nationaal niveau.¹³⁴

De CPB en de SER zijn overheidsorganisaties die voor de nationale overheid actief zijn. Ze hebben de resultaten van respectievelijk hun economische studie en hun advies echter ook gepresenteerd bij de Europese instituties zoals het Europees Parlement en bij de Commissie.¹³⁵

Ten zesde zijn er hulpbronnen benodigd voor de activiteiten van belanghebbenden. Zoals eerder gesteld is 'expertise, time and courage' één van de vereisten voor het handelen op basis van documenten van de Commissie. Dit houdt tevens in dat financiële middelen een vereiste zijn, maar ook persoonlijke relaties zijn van belang.

Naar verhouding bezitten de partijen die op een institutionele basis (rijksoverheid en politieke partijen) verbonden zijn aan het besluitvormingsprocessen de meeste hulpbronnen. Zij hebben financiële middelen, tijd en relaties met actoren in het besluitvormingsproces om zich te verdiepen in de casus en op basis daarvan te handelen.

FNV en VNO-NCW hebben door hun deelname aan de SER en de grootte van hun achterban automatisch een stoel aan de tafel op nationaal niveau. Ook hebben zij via de Europese koepelorganisaties de mogelijkheid om informatie te vergaren en om politiek gedrag uit te oefenen. Ze zijn voor de Nederlandse overheid een vanzelfsprekende gesprekspartner. Op Europees niveau hebben ze deze status echter niet, en zijn ze meer afhankelijk van de Europese koepelorganisatie. De Consumentenbond heeft ook een grote achterban en is daardoor voor de Nederlandse overheid ook

¹³² Interview met VNO-NCW, Consumentenbond en FNV.

¹³³ Interview met GATS platform.

¹³⁴ Interview met wetenschapper.

¹³⁵ Interview met CPB en SER.

een vanzelfsprekende gesprekspartner. In Europa is ook deze belanghebbendenorganisatie vooral aangewezen op de Europese koepel. Voor deze organisaties geldt dat zij in beperkte mate een (informele) relatie hebben met de Commissie.¹³⁶

Vanuit hun taakstelling hebben het CPB en de SER grote expertise in het verzamelen en duiden van informatie. De publicaties van deze organisaties krijgen veel aandacht en hebben veel statuur in zowel het publieke debat als in het besluitvormingsproces binnen Nederland.¹³⁷

Het 'Platform Stop de dienstenrichtlijn' geniet door haar deelnemers draagvlak onder een groot deel van de Nederlandse bevolking en kan daarnaast gebruik maken van de expertise en middelen van haar leden. Het GATS platform bestaat uit 9 organisaties waaronder Attac Nederland, CEO, LSVB, TNI, Milieudefensie, XY Solidariteitsfonds, Somo en Wemos. Deze organisaties zorgen voor expertise en financiering. Door de deelname aan het 'Platform Stop de dienstenrichtlijn' wordt deze expertise vergroot, daarnaast nemen daar ook organisaties aan deel die deelnemen aan het besluitvormingsproces of contacten hebben met actoren die er aan deelnemen.¹³⁸

Conclusie:

Uit bovenstaande bespreking is gebleken dat aan dit onderzoek alleen externe belanghebbenden hebben deelgenomen. Daarnaast kunnen de organisaties wat betreft organisatietype zowel onderverdeeld worden naar maatschappelijke- en overheidsorganisaties. De organisaties waarmee gesproken is uit de maatschappij zijn publieke organisaties. Veel van deze organisaties zijn actief geweest vanuit een Europese koepelorganisatie of een ander samenwerkingsverband. Ook is gebleken dat zowel nationale als Europese routes worden bewandeld door belanghebbenden. Niet alle belanghebbenden hebben de mogelijkheid om elke route te kiezen. Belanghebbenden met beslissingsbevoegdheden hebben meer mogelijkheden. Voor belanghebbenden met beslissingsbevoegdheid gold naast dat zij meerdere routes tot hun beschikking hebben ook dat zij een hechtere relatie met de Commissie onderhouden. De belanghebbenden die een geïnstitutionaliseerde organisatie vertegenwoordigen staan bovendien dicht bij de Commissie dan andere belanghebbenden. Voor de hulpbronnen geldt ook dat de belanghebbenden met een geïnstitutionaliseerde rol meer kennis, tijd, geld en contacten hebben om er voor te zorgen dat ze een plek aan tafel bemachtigen. Verder kan geconcludeerd worden dat de organisaties heel duidelijk vanuit een Nederlandse basis opereren op het Europese niveau. Ook is gebleken dat zowel organisaties met diffuse als met specifieke belangen deel hebben genomen aan het onderzoek

Politiek gedrag

In deze paragraaf zal ingegaan worden op het politiek gedrag dat belanghebbenden hebben vertoond in het kader van de dienstenrichtlijn. In deze paragraaf zal dus beschreven worden welk politiek gedrag uitgeoefend wordt door de belanghebbenden. Bij deze bespreking zal de lijst worden gebruikt die bijgevoegd is in bijlage 1. Deze lijst is opgesteld naar aanleiding van het theoretisch kader en is later bijgewerkt aan de hand van de informatie uit de interviews. Voorafgaand aan deze bespreking zal eerst aangegeven worden in welke fase de respondenten betrokken zijn geraakt bij de dienstenrichtlijn.

¹³⁶ Interview met FNV, VNO-NCW en Consumentenbond.

¹³⁷ Interview met SER en CPB.

¹³⁸ Interview met GATS platform en website Platform Stop de Dienstenrichtlijn.

Fase waarin respondenten betrokken raakten:

De meeste respondenten zijn betrokken geraakt bij de dienstenrichtlijn toen het voorstel gepresenteerd is door de Commissie. Dit geldt voor het GATS platform, de Consumentenbond, de FNV en de SP. De SER en de wetenschapper zijn pas later bij het onderwerp betrokken geraakt. De PvdA was al actief op de dienstenrichtlijn voordat het voorstel door de Commissie was gepresenteerd. Van D66 is niet duidelijk wanneer ze er bij betrokken zijn geraakt. In het interview heeft de respondent aangegeven dat 'het gebruikelijk is dat voorlopige versies circuleren'. De respondent heeft echter niet gezegd dat dit gold voor het voorstel voor de dienstenrichtlijn. Het ministerie van Economische Zaken wilde geen uitspraken doen over de fase waarin ze betrokken zijn geraakt bij de dienstenrichtlijn.¹³⁹ Eerst zal voor de verschillende respondenten aangegeven worden waarom hun organisaties op een bepaald moment betrokken zijn geraakt bij de dienstenrichtlijn. Vervolgens zal het belang van de voorfase voor het effectief uitvoeren van politiek gedrag worden beschreven. Een aantal respondenten hebben namelijk aangegeven dat dit zeer van belang is.

Dan zal nu per belanghebbende besproken worden wanneer ze betrokken zijn geraakt.

De PvdA is al vroeg betrokken geraakt bij de dienstenrichtlijn. Via informele contacten met het DG Sociale Zaken kwam de respondent erachter dat het DG Interne Markt bezig was met het voorstel over de dienstenrichtlijn en dat hier punten in zouden worden opgenomen waarin de PvdA zich niet in zou kunnen vinden. Het voortraject was volgens de respondent duister. Hoewel het nu gebruikelijk is om belanghebbenden te consulteren en impact assessments uit te voeren, is dat destijds met de dienstenrichtlijn niet gebeurd.¹⁴⁰

Het GATS platform is bij de dienstenrichtlijn betrokken geraakt toen het voorstel van de Commissie al gepubliceerd was. De activiteiten van het GATS platform op dit onderwerp zijn gestart toen ze zich verdiepten in de implementatie van het GATS verdrag van de World Trade Organisation (WTO). Het bleek dat het GATS verdrag en de dienstenrichtlijn qua inhoud vergelijkbaar waren. Dit had tot gevolg dat de bezwaren die het GATS platform had bij het GATS verdrag ook van toepassing zouden zijn op de dienstenrichtlijn.¹⁴¹

De Consumentenbond is betrokken geraakt na de presentatie van het voorstel door de Commissie. Dit geldt ook voor de FNV. Deze organisatie is betrokken geraakt bij de dienstenrichtlijn toen het voorstel door de Commissie is gepresenteerd in 2004. De respondent kwam toen te werken in zijn huidige functie en kwam het voorstel van de Commissie tegen. Hierop heeft de respondent zich verdiept in het onderwerp en heeft de FNV haar positie bepaald. Voordat er actie door de FNV kon worden ondernomen op de dienstenrichtlijn moet eerst in eigen huis hiervoor draagvlak gecreëerd worden. Pas daarna is er echt actie ondernomen.¹⁴²

De SP is betrokken geraakt vanaf de presentatie van het voorstel door de Commissie. Voor die tijd wordt er door de SP geen actie ondernomen, omdat zij als parlement dan nog geen rol hebben in het besluitvormingsproces.¹⁴³

De SER is betrokken geraakt toen het ministerie van Economische Zaken adviesvragen voor hen had opgesteld. De respondent had al eerder, toen het voorstel van de Commissie gepresenteerd werd, getracht om een traject binnen de SER op te starten. Dit initiatief heeft echter geen weerslag gevonden binnen de organisatie.¹⁴⁴

¹³⁹ Interviews met de betreffende organisaties

¹⁴⁰ Interview met PvdA..

¹⁴¹ Interview met GATS platform.

¹⁴² Interview met Consumentenbond en FNV.

¹⁴³ Interview met SP

¹⁴⁴ Interview met SER.

De wetenschapper heeft via de media vernomen dat het debat rondom de dienstenrichtlijn gepolitiseerd raakte. De argumenten die in het debat gebruikt werden stonden de respondent niet aan, en hierop heeft de respondent zich in het onderwerp verdiept. In het debat werden volgens de respondent gevaren gepresenteerd die niet reëel waren en die gestoeld waren op politieke overwegingen.¹⁴⁵

Meerdere respondenten geven aan dat de voorfase, dus voordat het voorstel gepubliceerd wordt, van essentieel belang is voor de mogelijkheden die belanghebbenden hebben om het besluitvormingsproces te beïnvloeden.

Zo geeft de FNV aan dat er tegenwoordig wordt getracht om eerder in het besluitvormingsproces betrokken te raken. In de voorfase is er volgens de respondent meer kans om het beleid te beïnvloeden dan nadat het voorstel is gepresenteerd. Om een effectieve lobby op te kunnen starten moet in een eerder stadium de schrijvers van het voorstel benaderd worden. Het interne traject bij de FNV kostte echter zoveel tijd dat deze fase al afgerond was.¹⁴⁶

Ook VNO-NCW geeft aan dat het van belang is om zo vroeg mogelijk in het proces te laten weten wat de organisatie er van vindt omdat een lobby zo het meest effectief kan zijn. VNO-NCW was dan niet betrokken bij de dienstenrichtlijn voordat het voorstel gepresenteerd was, maar heeft na het uitkomen van het voorstel getracht om zo snel mogelijk hun positie kenbaar te maken.¹⁴⁷

Eén van de respondenten noemt de voorfase een 'duistere fase'. Dit wordt volgens de respondent van het ministerie van Economische Zaken veroorzaakt omdat in deze fase de activiteiten niet zozeer hun weerslag vinden in documenten als wel in ideeën. De vergaderingen waarin deskundigen de ideeën bespreken zijn niet altijd openbaar. Degenen die zitting hebben in deze comités zijn experts of vertegenwoordigers uit landen. Hoewel in deze groepen niks wordt besloten, wordt een vraagstuk verkend zodat de Commissie beter grip op een onderwerp kan krijgen en kennis over het onderwerp op kan doen. Volgens de respondent is 'fact finding' het doel van deze bijeenkomsten.¹⁴⁸

Het ministerie van Economische Zaken verbindt geen waardering aan het karakter van de voorfase. De PvdA doet dit wel. De respondent geeft aan dat het kwalijk is dat lobbyisten al in een vroeg stadium betrokken kunnen zijn bij het voorstel terwijl de leden van het Europees Parlement moeten wachten totdat het officiële proces er voor zorgt dat de informatie bij hen terecht komen. De PvdA vindt dat dit de transparantie van het besluitvormingsproces ondermijnd. Behalve de lobbyisten hebben ook de grote lidstaten een voorsprong, met hen wordt al in het voorstadium afgestemd.¹⁴⁹

Een lobbyist in Brussel bevestigt deze praktijken. Hoewel de respondent niet betrokken was bij de dienstenrichtlijn geeft de respondent aan dat het essentieel is om al betrokken te raken voordat het voorstel wordt gepresenteerd. De lobbyist geeft zelfs aan dat door zijn organisatie alle activiteiten gestaakt worden als het voorstel eenmaal is gepresenteerd omdat er dan nog maar weinig mogelijkheden zijn om daadwerkelijk invloed te hebben.¹⁵⁰

Dan zullen nu de verscheidene vormen van politiek gedrag die door de belanghebbenden zijn vertoond beschreven worden. Voor een deel is afgeweken van de indeling die in het theoretisch kader is beschreven. Hiervoor is gekozen omdat bleek dat voor de kenmerken van de belanghebbenden en het politiek gedrag dat zij hebben vertoond een andere indeling meer passend was. Zo was de deelname van een aantal belanghebbenden aan het besluitvormingsproces zeer belangrijk voor het gedrag dat ze uitoefenden. Daarnaast bleek ook de coalitievorming tussen belanghebbenden een

¹⁴⁵ Interview met de wetenschapper.

¹⁴⁶ Interview met FNV.

¹⁴⁷ Interview met VNO-NCW.

¹⁴⁸ Interview met ministerie van Economische Zaken.

¹⁴⁹ Interview met PvdA.

¹⁵⁰ Interview met oud medewerker Natuur&Milieu.

factor die in het bijzonder aandacht verdiende. Verder bleek uit de praktijk dat een aantal gedragingen niet relevant waren voor deze groep belanghebbenden. Vandaar dat de bespreking van de gedragingen niet strikt de conceptualisatie volgt uit het theoretisch hoofdstuk (de conceptualisatie is vanzelfsprekend wel gebruikt als leidraad bij de interviews).

Participatie in institutionele procedure¹⁵¹:

De institutionele procedure die op de dienstenrichtlijn van toepassing was is de codecisieprocedure. Dit houdt in dat zowel het Europees Parlement als de Raad beslissingsbevoegd is. De eurofracties van D66, PvdA en de SP hebben als lid van het Europees Parlement deelgenomen aan de besluitvormingsprocedure. De Nederlandse overheid heeft door middel van het ministerie van Economische Zaken (inclusief de minister) onderhandelingen gevoerd in de Raad.

Voor de fracties binnen het Europees Parlement verloopt de procedure als volgt. Na het doorlezen van het voorstel van de Commissie wordt de eerste discussie binnen de vakcommissie van het Europees Parlement gevoerd. Vervolgens stelt de rapporteur een eerste concept rapport op van een standpunt. Hierover wordt vervolgens weer gediscussieerd waarna amendementen worden verwerkt in een nieuw rapport van de rapporteur. Toen het voorstel eenmaal gepresenteerd was door de Commissie zijn in het Europees Parlement openbare hoorzittingen geweest waarin experts is gevraagd om papers te schrijven en zaken uit te zoeken. Door het Europees Parlement zijn op basis van deze openbare hoorzittingen, aanvullende informatie van de Commissie en raadpleging van deskundigen wel 1.000 amendementen opgesteld volgens de PvdA. Hierop volgt wederom een discussie die wordt besloten met een stemming. De schaduwrapporteur (dit is de voorzitter van de fractie) zorgt voor een stemlijst die de positie van de fractie weergeeft. Dit laatste rapport wordt vervolgens plenair besproken en dezelfde stappen worden doorlopen alleen dan plenair in het Europees Parlement en niet meer in de vakcommissie.¹⁵²

Via het nationale parlement is door de politieke partijen ook getracht om invloed uit te oefenen op het kabinetsstandpunt dat uitgedragen wordt in de onderhandelingen in de Raad. Er zijn zittingen geweest over de dienstenrichtlijn.¹⁵³

Het ministerie van Economische Zaken had vanuit Nederland de trekkende rol op het gebied van het beleid rondom de dienstenrichtlijn. In de eerste fase, voordat de dienstenrichtlijn was vastgesteld, hield het maken van beleid in dat werd nagedacht over de positie van Nederland met betrekking tot de dienstenrichtlijn. Vervolgens nam het ministerie namens Nederland deel aan de onderhandelingen in de Permanente Vertegenwoordiging van de Raad. Deze onderhandelingen hadden vooral plaats in de werkgroep van de Raad (de Raad Concurrentievermogen). Er zijn heel veel van dergelijke bijeenkomsten georganiseerd, wel vijftig of zestig. De raads werkgroepen vormden de schakel tussen COREPER en de vergaderingen van de Raad. In deze raads werkgroepen worden technische punten opgelost zodat de minister zich in de Raad alleen hoeft bezig te houden met de hoofdlijnen.¹⁵⁴

Presentatie van positie¹⁵⁵:

Er zijn meerdere manieren waarop de belanghebbenden hun positie hebben gepresenteerd. Ook hebben de belanghebbenden hun positie gepresenteerd voor verschillende doelgroepen, zowel op Europees niveau als nationaal en richting collega-belanghebbenden.

¹⁵¹ Toevoeging n.a.v. de interviews

¹⁵² Interview met D66

¹⁵³ Interview met FNV en Consumentenbond.

¹⁵⁴ Interview met het ministerie van Economische Zaken.

¹⁵⁵ Eigen toevoeging n.a.v. interviews, samenvoeging van aantal punten.

Ten eerste zijn er belanghebbenden geweest die hun positie ten opzichte van de Europese instellingen kenbaar hebben willen maken. Zo heeft de Consumentenbond haar positie, als onderdeel van een Europese koepel¹⁵⁶, gepresenteerd voor de instellingen van de Europese Unie. In Europees verband heeft de Consumentenbond een essay geschreven waarin ze de gemeenschappelijke opinie van de consumentenbonden over het voorstel van de Commissie presenteerden. Hierin hebben ze concrete amendementen aangedragen voor verbetering van het voorstel. Naast dit essay zijn er ook gesprekken geweest vanuit de Europese koepel met de Commissie. Deze gesprekken hadden, net als het essay, tot doel om suggesties te doen voor veranderingen in het voorstel. Gesprekken vanuit dezelfde insteek zijn ook gehouden met leden van het Europees Parlement. De Consumentenbond heeft in beperkte mate informele contacten binnen de Europese Unie dus deze contacten hadden plaats in een formele setting en in samenwerkingsverband met de andere consumentenbonden.¹⁵⁷

Ook de FNV heeft op Europees niveau getracht haar ideeën kenbaar te maken. Samen met andere Europese bonden heeft de FNV een overleg met een vertegenwoordiging van ambtenaren van de Commissie bijgewoond waarin uitleg gegeven werd over de tekst van het voorstel. Omdat de vakbonden een heel andere visie hadden op de wijze waarop de dienstensector gereguleerd dient te worden mondde dit uiteindelijk uit in een discussie over het voorstel met de Commissie. De FNV heeft verscheidene contacten gehad met ambtenaren die op het Europese niveau werkzaam zijn. Er is contact geweest met ambtenaren van de Commissie, de Permanente Vertegenwoordiging en de Sociaal & Economisch Attaché. Bij deze contacten moet gedacht worden aan een brief, een telefoontje, een email of een bezoek richting de verschillende actoren. Het presenteren van de positie van de FNV op een onderwerp is volgens de respondent het centrale product: het hebben van een mening over beleid en op basis daarvan lobbyen. Dit houdt in dat zij zoveel mogelijk actoren die een rol spelen in het besluitvormingsproces trachten te benaderen.¹⁵⁸

Door VNO-NCW is richting de Commissie opgetreden vanuit de Europese koepel. Dit is volgens de respondent effectiever omdat een gezamenlijk Europees standpunt meer gewicht in de schaal legt.¹⁵⁹

Het SER advies is vanuit het nationale niveau tot stand gekomen. Uiteindelijk is het advies gepresenteerd in zowel het Engels als in het Nederlands. Dit heeft de verspreiding binnen de Europese Unie vergemakkelijkt. Naar aanleiding van het advies is een informele conferentie georganiseerd met de onderhandelaars in de Raad, de sociale partners hebben het advies uitgegeven en het is naar het Europees Parlement gestuurd. Daarnaast heeft de media het advies opgepakt. Het advies is ook gestuurd naar de heer Bolkestein als Eurocommissaris, hij heeft echter geen reactie gegeven.¹⁶⁰

Ten tweede is de positie van belanghebbenden aan nationale overheden kenbaar gemaakt. Zo is het ministerie van Economische Zaken en de vakcommissie van de Tweede Kamer door de Consumentenbond benaderd door middel van een brief. In deze brief zijn inhoudelijke punten kenbaar gemaakt.¹⁶¹

Er is door de FNV ook contact gelegd met ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken. In eerste instantie was er een lobby opgestart richting het ministerie van Sociale Zaken omdat dit voor de FNV meestal het aangewezen departement is. Omdat het ministerie van Economische Zaken echter de trekkende rol vervulde, is er al snel contact gelegd bij dit departement. Uiteindelijk heeft dit geleid

¹⁵⁶ BEUC: Europese koepel waar Europese consumentenbonden bij zijn aangesloten.

¹⁵⁷ Interview met de Consumentenbond.

¹⁵⁸ Interview met de FNV.

¹⁵⁹ Interview met VNO-NCW.

¹⁶⁰ Interview met de SER.

¹⁶¹ Interview met de Consumentenbond.

tot overleg op het hoogste niveau, tussen de voorzitter van de FNV en de minister. Verder hebben ze in contacten met parlementsleden getracht om de Tweede Kamer op te stoken tot actie.¹⁶²

De Tweede Kamer is ook benaderd door het GATS platform. Zij hebben brieven gestuurd naar het nationale parlement waarin de eigen positie gepresenteerd werd.¹⁶³

Het SER advies is vanuit het Nederlandse niveau opgestart. De SER heeft op basis van vier adviesvragen van het ministerie van Economische Zaken een adviestraject opgestart. Dit advies is op basis van bijeenkomsten met deskundigen, onderzoek en analyses is opgesteld. Meerdere partijen waren er bij betrokken, naast de leden van de SER hebben ook de landsadvocaat, andere juristen, professors en het CPB bijgedragen aan het advies. De centrale vraag die beantwoord diende te worden was hoe het voorstel van de Commissie beoordeeld kon worden. De vraag was wat de doorwerking zou zijn van de in het voorstel voorgestelde maatregelen. Het advies werd volgens de respondent breed gedragen door zowel de Nederlandse overheid als de werkgevers en de werknemers.¹⁶⁴

Ten derde zijn de eigen ideeën over het voetlicht gebracht door de belanghebbenden bij de maatschappij in brede zin. De deelname van een aantal belanghebbenden in de SER zorgde voor geïnstitutionaliseerd overleg tussen een groot aantal belanghebbenden. Andere activiteiten zoals bijeenkomsten en vergaderingen georganiseerd door bijvoorbeeld de PvdA hebben er ook toe gediend om bij andere partijen te verkennen wat de standpunten zijn en de eigen standpunten kenbaar te maken. Het platform Stop de Dienstenrichtlijn benoemde het als voornaam doel om collega-belanghebbenden te bereiken om ze te overtuigen met de standpunten van de deelnemers.¹⁶⁵

Communicatie met achterban¹⁶⁶:

De achterban verschilt per belanghebbende door het verschillende karakter van de belanghebbenden die deelgenomen hebben aan dit onderzoek. Voor de Consumentenbond, de FNV en VNO-NCW zijn de achterban de leden. Voor de politieke partijen D66, PvdA en SP is de achterban de kiezer. Voor het ministerie van Economische Zaken is de achterban, ruim opgevat, de Nederlandse politiek in de vorm van de Tweede Kamer en het kabinet en de Nederlandse burger.

De Consumentenbond geeft voor haar leden de Consumentengids uit. Hierin is volgens de respondent niet gepubliceerd over de dienstenrichtlijn. De respondent weet dit aan de beperkte interesse voor het onderwerp, zowel bij de achterban als in de eigen organisatie. Ten tijde van de dienstenrichtlijn waren andere onderwerpen die op het nationale niveau speelden en in de laatste fase van het beleidsproces zaten interessanter.¹⁶⁷

Voor de FNV waren ook zowel de eigen organisatie als de leden van groot belang voor de wijze waarop de organisatie actief was op de dienstenrichtlijn. Voordat er door de FNV actie ondernomen kon worden op het gebied van de dienstenrichtlijn moest eerst in de eigen organisatie een gevoel van urgentie gecreëerd worden. Toen binnen de vakcentrale draagvlak was gecreëerd diende vervolgens ook draagvlak tot stand gebracht te worden bij de verschillende bonden die aangesloten zijn bij de FNV. Om dit draagvlak te creëren is er binnen de eigen organisatie een bijeenkomst georganiseerd. Dit was een expertmeeting waaraan hoogleraren, leden van het Europees Parlement, Nederlandse politici en medewerkers van het CPB deelnamen om hun mening over de dienstenrichtlijn te geven.

¹⁶² Interview met de FNV.

¹⁶³ Interview met GATS platform.

¹⁶⁴ Interview met SER.

¹⁶⁵ Interview met leden van de SER, PvdA en GATS platform.

¹⁶⁶ Eigen toevoeging n.a.v. interviews

¹⁶⁷ Interview met Consumentenbond.

Uiteindelijk heeft het vijf maanden gekost voordat er binnen de FNV voldoende bestuurlijke aandacht was om actie te ondernemen op de dienstenrichtlijn.¹⁶⁸

Toen er eenmaal momentum was is er voor de achterban van de FNV een werkgroep opgericht rondom de dienstenrichtlijn. Dit had meerdere redenen, door middel van de werkgroep kon de achterban geïnformeerd worden maar er kon ook input verkregen worden voor de lobby. De leden van de werkgroep konden aangeven welke consequenties de dienstenrichtlijn zou kunnen hebben in hun sector, en ook kon de mening van de achterban over het voorstel gepeild worden. Verder kwam de werkgroep van pas bij het mobiliseren tijdens de demonstratie.¹⁶⁹

Ook voor VNO-NCW zijn de leden belangrijk. Na de presentatie van het voorstel wordt eerst intern in de organisatie van VNO-NCW de positie bepaald, vervolgens wordt deze positie met de leden en de Europese koepelorganisatie Business Europe afgestemd. Deze afstemming geschiedt door besprekingen in werkgroepen.

Voor een politieke partij zijn de burgers van de Europese Unie in hun verschillende hoedanigheden de achterban. Tijdens het besluitvormingsproces is de D66 benaderd door verscheidene belangengroepen die bezoeken aan haar hebben afgelegd. Verder zijn er bijvoorbeeld seminars georganiseerd of werkgroepen opgezet. Er zijn contacten geweest met onder andere de gokbranche, de detailhandel, communicatiediensten, consumentenverenigingen, vakbonden en werkgevers.

De PvdA heeft bijeenkomsten georganiseerd waar verschillende collega-belanghebbenden bij zijn uitgenodigd.¹⁷⁰ Daarnaast is er contact geweest met de Europese koepel van vakbonden. Er is vooral contact geweest met de vakbonden. Dit betrof vooral de haven- en bouwbonden die aangesloten zijn bij FNV bondgenoten, maar ook met het CNV is contact geweest. Voor de SP waren de vakbonden ook een belangrijk aanspreekpunt in de maatschappij.¹⁷¹

Het ministerie van Economische Zaken heeft zo vroeg mogelijk contact gezocht met de buitenwereld om zo onderbouwd een positie in te kunnen nemen met betrekking tot de dienstenrichtlijn. Er is contact gezocht met werkgevers en werknemers om te verkennen waar zij problemen ondervonden in de dienstensector. Dit is in kaart gebracht door middel van enquêtes. Dit contact heeft zich ook afgespeeld binnen de SER. Verder is er ook al snel, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, contact gelegd met de decentrale overheden. Dit contact is al vroeg gelegd omdat de decentrale overheden een belangrijke rol zouden krijgen in de uitvoering van de dienstenrichtlijn. Daarnaast dient het ministerie van Economische Zaken in haar handelen het Nederlandse standpunt, zoals dat is opgesteld door het kabinet, uit te dragen.¹⁷²

Coalitievorming¹⁷³:

Door het vormen van coalities met collega-belanghebbenden trachten de belanghebbenden hun positie in het debat te versterken. Door deze coalities krijgen de belanghebbenden de mogelijkheid om hun standpunt breder uit te dragen. Een brede coalitie waar een aantal van de respondenten bij zijn aangesloten is het Platform Stop de Dienstenrichtlijn. De respondenten die lid waren van deze coalitie zijn: PvdA, SP, GATS platform en FNV.

¹⁶⁸ Interview met FNV.

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ Deelnemers aan één van de bijeenkomsten: FNV, Consumentenbond, Deloitte, PGGM, SER, Universiteiten, Algemene Bond van Uitzendbureaus, GATS platform, NMa. Op basis van een verslag bijeenkomst in 2005 over de dienstenrichtlijn georganiseerd door de PvdA.

¹⁷¹ Interview met SP en PvdA.

¹⁷² Interview met ministerie van Economische Zaken.

¹⁷³ Eigen toevoeging n.a.v. interviews

De eigenschappen van de belanghebbenden bepaalden op welke wijze de coalitievorming benaderd werd. Politieke partijen en het ministerie van Economische Zaken hadden een bijzondere rol omdat ze enerzijds hun lobby voor de eigen standpunten door middel van het vormen van coalities kunnen verstevigen. Daarnaast zijn deze belanghebbenden echter ook een doel van de lobby van derden door hun bevoegdheden in de besluitvorming.

Na de beschrijving van deze algemene trend zal nu de wijze beschreven worden waarop elke belanghebbende de coalitievorming benaderd heeft.

D66 is als lid van het Europees Parlement, en dus als onderdeel van een instelling met wetgevende bevoegdheid, benaderd door belangengroepen om steun te vinden bij de positie van deze belanghebbenden op het gebied van de dienstenrichtlijn. Er zijn bijvoorbeeld contacten geweest met de gokbranche, de detailhandel en communicatiediensten.

Naast dat D66 benaderd is door derden heeft het zelf ook contacten gelegd. Zo hebben ze bijvoorbeeld bilaterale contacten gehad met de Commissie zowel openbaar als binnenskamers over het voorstel. In deze gesprekken werd de tekst van het aangepaste voorstel samen afgestemd en werd er over onderhandeld. De reden dat deze gesprekken plaats hebben gevonden is dat er uiteindelijk tussen de instellingen van de Europese Unie overeenstemming moet komen over het te volgen beleid. De Commissie wordt dus gezien als één van de actoren binnen de Europese Unie waarmee afstemming bereikt moet worden. In die zin is de Commissie een onderhandelingspartner. Omdat iedereen naar hetzelfde doel toewerkt, namelijk het vaststellen van een richtlijn voor de dienstensector, waren dergelijke gesprekken nodig en mogelijk.¹⁷⁴

Toen de respondent van de PvdA na een waarschuwing van het DG Sociale Zaken er achter kwam dat het voorstel er aan zat te komen heeft de respondent contact gezocht met de vakbeweging om acties op te zetten. Dit heeft er voor gezorgd dat er een uitgebreid debat op gang is gekomen in de maatschappij en bij de instellingen. De PvdA heeft ook contacten onderhouden met degenen die de onderhandelingen voeren voor Nederland.¹⁷⁵

De SP heeft buitenparlementaire actie ondernomen door middel van het lidmaatschap aan het Platform Stop de Dienstenrichtlijn. Er is getracht om door middel van dat platform een zo breed mogelijk veld op te zetten van gelijkgestemden. Hoewel het bedoeld was om de besluitvorming te beïnvloeden waren de handelingen niet gericht op een specifieke institutie, maar meer op de maatschappij en collega-belanghebbenden.¹⁷⁶

Het ministerie van Economische Zaken heeft tijdens de onderhandelingen die in het kader van de besluitvormingsprocedure gevoerd worden informeel contact met de verschillende instellingen. Zo wordt getracht om te monitoren wat er aan de hand is binnen de instellingen, zodat hier weer op geanticipeerd kan worden. Dit hield ook in dat er na de presentatie van het voorstel continu contact is geweest met de Commissie.

De Raad en het Europees Parlement hebben gezamenlijk door middel van de codecisieprocedure besloten over de dienstenrichtlijn. Hoewel er tussen de instituties intensieve contacten bestaan is het volgens de respondent van het ministerie van Economische Zaken niet de bedoeling ambtenaren en volksvertegenwoordigers met elkaar in contact staan. De contacten bestaan, maar

¹⁷⁴ Interview met D66.

¹⁷⁵ Interview met PvdA.

¹⁷⁶ Interview met SP.

volksvertegenwoordigers en ambtenaren horen onafhankelijk van elkaar te opereren. De afstemming en coalitievorming tussen deze twee instellingen van de Europese Unie is dus maar beperkt.¹⁷⁷

De Consumentenbond is niet met andere actoren opgetreden omdat coalities niet mogelijk waren. De inschatting die de Consumentenbond maakte van de risico's van de dienstenrichtlijn weken namelijk af van de inschatting van collega-belanghebbenden. Deze verschillen te groot om samenwerking mogelijk te maken. Volgens de respondent werd de discussie te zeer bepaald door zwart-wit tegenstellingen waarin geen ruimte was voor rationele argumenten. In een dergelijke discussie voelde de Consumentenbond zich niet thuis.¹⁷⁸

De FNV heeft na de publicatie van het voorstel van de Commissie in de Europese koepel deelgenomen aan een overleg met de Europese bonden over de dienstenrichtlijn. Op Europees niveau is de FNV echter niet in staat geweest om samen met de koepel een grote lobby op te zetten. FNV als vertegenwoordiging van de Nederlandse bonden kon geen coalitie vormen met bonden uit andere landen door meningsverschillen over de consequenties van de dienstenrichtlijn. De FNV was minder negatief dan andere Europese bonden en Nederland kon niet genoeg gewicht in de schaal leggen om haar positie over te dragen op de andere bonden. Verder is de FNV door consumentenorganisaties en milieuorganisaties uitgenodigd om de posities af te stemmen en de informatie over de ingenomen posities uit te wisselen.¹⁷⁹

Alle handelingen die het GATS platform heeft uitgevoerd op het gebied van de dienstenrichtlijn waren er telkens op gericht om zoveel mogelijk collega-belanghebbenden kennis te laten maken met de positie van het platform en hen vervolgens te mobiliseren tot actie. Deze handelingen zijn ondernomen vanuit het platform Stop de dienstenrichtlijn, waarvan de vertegenwoordiger van het GATS platform contactpersoon was. Binnen dit platform is door het GATS platform een intensieve relatie onderhouden met de SP en met de PvdA.

De eerste handeling van het GATS platform in het kader van de dienstenrichtlijn was het organiseren van een workshop op het 'globaliseringsfestival'. Het doel van deze workshop was om het bewustzijn te vergroten bij groepen die door de dienstenrichtlijn beïnvloed zouden worden. Daarnaast was het doel om mensen te mobiliseren om actie te ondernemen op dit dossier en binnen de politiek te lobbyen. Deelnemers van de workshop waren vooral mensen uit de vakbonden. Naar aanleiding van deze workshop zijn er contacten gelegd met leden van de vakbond en met de eurofractie van de PvdA. Deze contacten hebben geleid tot het platform Stop de dienstenrichtlijn¹⁸⁰. Door middel van de site van het platform Stop de dienstenrichtlijn is informatie aangeboden over de dienstenrichtlijn en zijn kritische analyses verspreid. Daarnaast was het platform een middel om mensen te mobiliseren voor de demonstraties. Na het opzetten van het platform Stop de dienstenrichtlijn heeft het GATS platform al haar handelingen vanuit dit platform ondernomen. Het GATS platform werkte hierbij intensief samen met de PvdA en SP op dit dossier. Zo is in samenwerking met de PvdA het middenveld van het bedrijfsleven benaderd. Er is getracht om hen bij discussie te betrekken en actief te laten worden in het protest tegen de dienstenrichtlijn. Verder zijn er vanuit het platform Stop de dienstenrichtlijn met VNG en het MKB gesprekken gevoerd om daar de eigen positie te presenteren. Dit had tot doel om hen van de gevaren van de dienstenrichtlijn te overtuigen en hen te verleiden actie te ondernemen.

¹⁷⁷ Interview met ministerie van Economische Zaken.

¹⁷⁸ Interview met de Consumentenbond.

¹⁷⁹ Interview met de FNV.

¹⁸⁰ Platform Stop de Dienstenrichtlijn

Verder is er ook getracht om de Europese koepel voor de vakbonden, de ETUC, te overtuigen van de eigen zienswijze door hen een brief te sturen.¹⁸¹

VNO-NCW geeft aan dat ze met maatschappelijke organisaties contact hebben gehad om het standpunt af te stemmen en na te gaan of er gezamenlijk een positie kon worden ingenomen. Tegelijkertijd betekende dit ook dat de argumenten van de tegenstanders kunnen worden verkend zodat hier in het debat effectief op ingegaan kan worden. Contacten met de Commissie en met andere instituties werden zoveel mogelijk aangegrepen. Volgens de respondent zijn de ambtenaren van de Commissie heel toegankelijk.¹⁸²

Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat het zoeken naar coalitiepartners een heel belangrijke vorm van politiek gedrag is voor de belanghebbenden. Voor bijvoorbeeld het GATS platform bestond vrijwel het gehele politiek gedrag er uit om een zo breed mogelijke coalitie te smeden van gelijkgestemden. Daarnaast hebben zowel VNO-NCW als FNV als de Consumentenbond op het Europese niveau voornamelijk opgetreden vanuit de Europese koepels waar ze bij waren aangesloten.

Participatie in media¹⁸³:

Door zowel de Consumentenbond, het ministerie van Economische Zaken en de wetenschapper is aangegeven dat het debat over de dienstenrichtlijn op een gepolitiseerde wijze gevoerd is. In het maatschappelijk debat dat veelal via de media gevoerd is bleken vooral de partijen die tegen de dienstenrichtlijn waren aandacht te kunnen genereren. Alle drie de respondenten hebben aangegeven dat er voor rationele argumenten, argumenten die volgens de respondenten voor de dienstenrichtlijn spraken, in het debat geen plaats was.¹⁸⁴

Zo heeft het ministerie van Economische Zaken geconcludeerd dat de communicatie niet goed verliep en dat het lastig bleek om deze te beïnvloeden. In de media was veel aandacht voor de positie van de partijen die tegen het voorstel van de dienstenrichtlijn waren en de partijen die voor dit voorstel kwamen niet goed uit de verf. Dit werd volgens de respondent veroorzaakt doordat de tegenpartij goed was in het mobiliseren van mensen en ze brachten onjuistheden in de media die sterke beelden oproepen die niet goed waren recht te zetten. In het gepolitiseerde debat kon het ministerie dus moeilijk een plekje veroveren omdat de eigen argumenten eerder technisch van aard waren. Deze inhoudelijke argumenten waren niet opgewassen tegen de dramatische metaforen van de tegenpartij. Achteraf heeft het ministerie van Economische Zaken de omgang met de media dan ook als aandachtspunt voor de toekomst bestempeld.¹⁸⁵

Door de beperkte rol die de Consumentenbond speelde in het debat is deze organisatie niet veel in de media vertegenwoordigd geweest. De respondent gaf aan dat het debat op ideologische gronden werd gevoerd, daarnaast werden er volgens de respondent 'spookvoorstellingen' de wereld in geholpen. Voor de Consumentenbond, die voor het principe van de dienstenrichtlijn was, werd het lastig om invloed te krijgen. De rationele standpunten van de Consumentenbond kwamen in een ideologische en verhitte discussie minder goed voor het voetlicht. Er werd daarom na een rationele afweging van de succeschansen besloten om er niet veel energie meer in te steken nadat het voorstel voor de eerste keer door het Europees Parlement was besproken. De beperkte aandacht voor het standpunt van de Consumentenbond had echter ook nog een andere oorzaak, de Consumentenbond

¹⁸¹ Interview met GATS platform.

¹⁸² Interview met VNO-NCW.

¹⁸³ Heette voorheen: Massamedia participatie

¹⁸⁴ Interviews met betreffende respondenten.

¹⁸⁵ Interview met ministerie van Economische Zaken.

gaf zelf de voorkeur aan het vragen van media-aandacht voor andere onderwerpen. In Nederland speelden in dezelfde periode onderwerpen die in de laatste en beslissende fase van het beleidsproces zaten. Aandacht voor deze onderwerpen had meer urgentie dan het genereren van aandacht voor de dienstenrichtlijn. Hierdoor is de media door de Consumentenbond niet benaderd over de dienstenrichtlijn. Er is wel een reactie gegeven als de media er om vroeg, maar er is geen eigen contact geïnitieerd op dit onderwerp.¹⁸⁶

Voor de FNV, die grote bezwaren had tegen de dienstenrichtlijn, speelde de media een grote rol. In het begin heeft de vakbond ingezonden brieven naar de krant gestuurd om aandacht te vragen voor het onderwerp en de positionering van de FNV in dit debat. Daarnaast zijn er persberichten uitgedaan, en heeft de voorzitter als boegbeeld van de FNV opgetreden. Voor de twee georganiseerde demonstraties is aandacht geweest vanuit de NOS. Dit nieuwsprogramma heeft in zowel Brussel als Straatsburg reportages gemaakt. Na afloop van de demonstraties hield de aandacht aan. Deze aandacht was er echter niet vanuit alle media, het bleef beperkt tot de nieuwsrubrieken. Binnen de eigen organisatie bleek het uiteindelijk lastig om structureel aandacht te mogen vragen van de media op dit onderwerp. De perswoordvoerder bepaalt wat de FNV naar buiten brengt, dus het is van essentieel belang om deze mee te krijgen. Pas als de woordvoerder de urgentie van een bericht inziet mag er richting de pers actie ondernomen worden. De dienstenrichtlijn had niet deze urgentie behalve rondom de demonstraties.¹⁸⁷

De SP en het GATS platform die samen tegen de dienstenrichtlijn ten strijde trokken hebben de media zelf benaderd. Ze vonden het echter lastig om op dit podium hun zegje te kunnen doen. Opiniestukken werden vaak niet geaccepteerd omdat de analyses van de gevolgen van de dienstenrichtlijn voorspellingen waren die niet met hard bewijs onderbouwd konden worden. Daarnaast was de dienstenrichtlijn een technisch onderwerp, dit vonden de kranten niet aantrekkelijk.¹⁸⁸

VNO-NCW geeft aan dat de media-aandacht groot was. De organisatie is door de media benaderd, maar heeft de media ook zelf opgezocht. In de media treed voornamelijk de voorzitter van VNO-NCW op, door zijn positie is hij in staat om aandacht te genereren.¹⁸⁹

Kortom, veel belanghebbenden hebben zich ingespannen om in de media vertegenwoordigd te zijn.

Demonstratie¹⁹⁰:

Er zijn twee demonstraties georganiseerd rondom de dienstenrichtlijn. Door de Europese vakbondskoepels is twee keer een demonstratie georganiseerd in zowel Brussel als Straatsburg in 2005 en 2006. Vanuit Nederland hebben verschillende organisaties hier aan deelgenomen, zoals de FNV, de PvdA, het GATS platform en de SP. De demonstraties waren gericht op het beïnvloeden van het Europees Parlement en de publieke opinie.

Deze organisaties hebben getracht om de eigen achterban te mobiliseren. Hiervoor heeft de FNV bijvoorbeeld een werkgroep van binnen de organisatie gebruikt om mensen te mobiliseren, ook is het platform Stop de dienstenrichtlijn hiervoor ingezet.¹⁹¹

¹⁸⁶ Interview met de Consumentenbond.

¹⁸⁷ Interview met de FNV.

¹⁸⁸ Interview met GATS platform en SP.

¹⁸⁹ Interview met VNO-NCW.

¹⁹⁰ Heette voorheen manifest, demonstratie

¹⁹¹ Interviews met betreffende respondenten.

Petitie¹⁹²:

Via het Platform stop de dienstenrichtlijn is er een petitie opgezet. De petitie was gericht aan het Europees Parlement.¹⁹³

Wetenschap:

Door zowel de FNV als door het Europees Parlement en de SER is de wetenschap ingeschakeld om vragen te beantwoorden en de belanghebbenden van feitelijke informatie te voorzien. Daarnaast heeft de FNV tijdens de beginfase van de activiteiten deskundigen ingeschakeld om intern te laten zien hoe belangrijk het onderwerp is voor de leden van de FNV.¹⁹⁴

De wetenschapper die aan dit onderzoek heeft meegewerkt heeft naar aanleiding van de dienstenrichtlijn een wetenschappelijk artikel geschreven over het onderwerp. In dit artikel wordt aan de hand van de tekst van de richtlijn, analyses van de gevolgen van de dienstenrichtlijn en juridische teksten kritisch gereflecteerd wordt op de argumenten die in de discussie aangedragen worden over de dienstenrichtlijn.¹⁹⁵

Folder of een brochure:

Door de PvdA en het GATS platform is een folder geschreven met de titel 'de Bolkenstein Bubble'. In deze brochure wordt een overzicht gegeven van de inhoud van de dienstenrichtlijn een analyse van de gevolgen er van en een voorstel voor aanpassingen.¹⁹⁶

Internet:

Het internet is door de FNV, het GATS platform, de PvdA en de SP gebruikt voor de activiteiten vanuit het Platform Stop de dienstenrichtlijn. Op de site van dit platform werd gemobiliseerd tot actie en werden analyses en nieuwsberichten verzameld over de dienstenrichtlijn. De site is gebruikt om te mobiliseren voor de demonstraties en om handtekeningen te verzamelen voor de petitie.¹⁹⁷

Daarnaast is het internet door de overige partners gebruikt om informatie te geven over de inhoud van de dienstenrichtlijn (inclusief de eigen visie daarop) en de stand van zaken in het besluitvormingsproces.¹⁹⁸

Overig:

In de interviews is de respondenten een lijst voorgelegd met allerlei mogelijke vormen van politiek gedrag. De volgende gedragingen zijn door de respondenten niet genoemd, hier was volgens de respondenten geen sprake van: uitnodiging voor een uitje, lidmaatschap van een comité, participatie in consultatie, persconferentie, boycot, blokkade, staking, rechtszaak of procedure bij het Hof van Justitie. Andere gedragingen waar wel sprake van is geweest bleken te vallen onder andere kopjes zoals: formeel bezoek, contact, delegatie en politieke publiciteit. Verder is van een groot aantal

¹⁹² Heette voorheen formeel verzoek, petitie

¹⁹³ Platform Stop de Dienstenrichtlijn.

¹⁹⁴ Interview met FNV en SER.

¹⁹⁵ G. Vonk (2005)

¹⁹⁶ I. van der Brug en R. Knottnerus (2005)

¹⁹⁷ Platform Stop de Dienstenrichtlijn

¹⁹⁸ Zie bijvoorbeeld de site van het ministerie van Economische Zaken.

gedragingen de naam veranderd omdat die de lading naar mijn inziens beter denkt. Voor de gedragingen waarvoor dit geldt is dit in een voetnoot vermeld.

Conclusie:

Het is naar aanleiding van de interviews gebleken dat het politiek gedrag dat de belanghebbenden uit deze casus hebben vertoond niet geheel overeenkomt met de vormen van politiek gedrag die op basis van de literatuur onderscheiden zijn. Het is gebleken dat er een aantal vormen van politiek gedrag misten in de literatuur of dat een andere term de lading beter dekte.

De belangrijkste vormen van politiek gedrag, de vormen die door de meeste respondenten werden aangewend zijn de volgende. Het is gebleken dat voor een aanzienlijk aantal belanghebbenden de participatie in de institutionele procedure heel belangrijk was om de eigen inzichten en posities over te dragen. Daarnaast zijn er meerdere manieren waarop belanghebbenden, buiten de institutionele procedure, hebben getracht om hun eigen positie te presenteren aan Europese en nationale collega-belanghebbenden. Bij alle activiteiten van de belanghebbenden was de coalitievorming met andere belanghebbenden één van de belangrijkste prioriteiten. Hierdoor werd het namelijk mogelijk om een breder podium te vinden voor de eigen standpunten en daardoor werd de kans op beleidsbeïnvloeding groter.

De media bleek voor de verschillende belanghebbenden een andere rol te spelen. De tegenstanders van de dienstenrichtlijn waren meer aanwezig in de media dan de voorstanders. Dit had te maken met de wijze waarop de boodschap door de belanghebbenden verpakt werd. Ook het middel van een demonstratie en de petitie is door de tegenpartij wel gebruikt, maar niet door de voorstanders van de dienstenrichtlijn. Het internet is door alle belanghebbenden gebruikt om informatie over te dragen, maar ook door de tegenpartij om te mobiliseren. Het hing van de organisatie af hoe de communicatie met de achterban vorm kreeg. Hoe meer prioriteit het onderwerp had voor de achterban hoe meer communicatie er geweest is. Er is in beperkte mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een folder of brochure te verspreiden.

Door een groot aantal belanghebbenden werd onderstreept hoe belangrijk het is om in een vroeg stadium betrokken te zijn bij een beleidsdossier. Hoe vroeger een belanghebbende de eigen visie op een onderwerp kan delen met de Commissie, hoe meer kans er is om succes te hebben in de beïnvloeding. Het blijkt echter dat hiervoor informele contacten met de Commissie noodzakelijk zijn. De meeste belanghebbenden bezitten die niet (in voldoende mate).

Vooruitblik

In dit hoofdstuk is eerst aan de hand van de conceptualisatie van belanghebbenden uit hoofdstuk vier besproken hoe de belanghebbenden die deelgenomen hebben aan het onderzoek getypeerd kunnen worden. Vervolgens is besproken welke vormen van politiek gedrag ze aangewend hebben om hun visie op de Commissie over te brengen.

In het vorige hoofdstuk is het potentieel aan toegangsvoorzieningen besproken. In dit hoofdstuk is het politiek gedrag van belanghebbenden beschreven. Dan zal nu verkend worden hoe het politiek gedrag beïnvloed wordt door de toegangsvoorzieningen. Hiervoor zal eerst het gebruik geschetst worden dat gemaakt wordt van de toegangsvoorzieningen.

Empirie 3: Relatie toegang tot documenten en politiek gedrag

In dit hoofdstuk wordt het daadwerkelijke documentgebruik van de belanghebbenden besproken. Er wordt ingegaan op het documentgebruik van de belanghebbenden uit de casus van de dienstenrichtlijn, maar er wordt ook in algemene zin ingegaan op het gebruik dat belanghebbenden maken van documenten.

Om inzicht te geven in de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van documenten van de Commissie wordt de bespreking van het documentgebruik opgedeeld in stappen. Eerst wordt er informatie gegeven over de wijze waarop belanghebbenden documenten lokaliseren en oproepen. Vervolgens wordt ingegaan op het raadplegen van de documenten en zal ingegaan worden op de wijze waarop belanghebbenden informatie onttrekken aan de documenten.

Deze informatie over het gebruik dat belanghebbenden maken van documenten maakt het mogelijk om de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden: hoe beïnvloeden de toegangsmogelijkheden het politiek gedrag van belanghebbenden? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het namelijk eerst nog nodig om te weten wat het documentgebruik is om zo er achter te komen hoe het politiek gedrag van belanghebbenden erdoor beïnvloed wordt.

Lokaliseren en oproepen documenten

In deze paragraaf wordt besproken hoe belanghebbenden documenten lokaliseren. Het is namelijk de vraag hoe respondenten weten dat een document bestaat en hoe ze dat document vervolgens verkrijgen. Deze informatie is op basis van de interviews verkregen.

Lokaliseren van documenten:

De respondenten uit de casus hanteren verscheidene methoden om op de hoogte te raken van het bestaan van documenten van de Commissie.

Ten eerste is het mogelijk om via de zoekmogelijkheden van de Europese Unie (ook zoekfuncties van andere instellingen bieden toegang tot documenten van de Commissie) een overzicht te krijgen van de procedure. Alle officiële documenten die direct van doen hebben met deze procedure zijn via deze mogelijkheid te downloaden. Via Eurlex, Prelex, het documentregister en ook Oeil is het mogelijk een dergelijk overzicht te krijgen. De respondent van de SER geeft aan dat Eurlex en Prelex gebruikt zijn om documenten te lokaliseren. Ook de Consumentenbond heeft van Eurlex gebruik gemaakt.

Ten tweede zijn respondenten door collega-belanghebbenden attent gemaakt op het bestaan van documenten. De respondenten die onderdeel zijn van het besluitvormingsproces worden door de Commissie ingelicht als er nieuwe documenten gepubliceerd werden. Dit zijn het ministerie van Economische Zaken, de PvdA, D66 en SP. FNV en de Consumentenbond zijn door de Europese koepel van bonden van het bestaan van documenten op de hoogte gebracht. De Consumentenbond is daarnaast ook via de media geïnformeerd over het bestaan van documenten.

Hoewel de respondent van het GATS platform aangeeft geen nauwkeurige herinneringen te hebben aan het zoekproces naar documenten weet de respondent zich wel te herinneren dat verwijzingen in al gevonden documenten als leidraad hebben gediend.

De persdienst van de Commissie wordt ook gebruikt om op de hoogte te raken van de publicatie van documenten. Deze persdienst, Rapid, wordt gevolgd door VNO-NCW, FNV en de PvdA.

Verder wordt er gebruik gemaakt van nieuwsdiensten, deze diensten worden niet door de Europese Unie beheerd. Nieuwsdiensten die door de respondenten genoemd zijn, zijn Euractiv, Agiance

Europe, Euobserver en European Voice. De respondent van de SER houdt tot slot de BNC fiches in de gaten (hierin geeft de Nederlandse regering een eerste beoordeling van een Commissievoorstel).

Oproepen van documenten:

Zoals in de vorige paragraaf ook is vermeld worden de documenten automatisch toegestuurd door de Commissie aan de belanghebbenden die onderdeel zijn van het besluitvormingsproces. Dit geldt voor het ministerie van Economische Zaken, de PvdA, D66, SP. Het ministerie van Economische Zaken gaf verder aan dat documenten tussen de Europese instellingen worden uitgewisseld. Dit wordt bevestigd door de PvdA.

Het ministerie vervulde voor de leden van de SER ook de functie van een doorgeefluik voor documenten. Deelnemers van de SER hebben bij het ministerie documenten opgevraagd. Deze documenten zijn hen ook toegestuurd, hoewel ze de documenten ook zelf hadden kunnen opzoeken. Lobbyorganisaties hebben het ministerie niet benaderd voor documenten. Hiervoor is de Tweede Kamer een meer aangewezen organisatie. Er zijn meer respondenten die van collega-belanghebbenden documenten ontvangen. De FNV heeft bijvoorbeeld stukken ontvangen van collega-vakbonden.

Een aantal van de belanghebbenden die documenten automatisch krijgen toegestuurd hebben aangegeven dat ze documenten nazoeken via andere kanalen.

Er zijn verschillende locaties waar respondenten de documenten oproepen. De PvdA zoekt documenten na in het register van het Europees Parlement (Oeil). Verder wordt er door veel respondenten gebruik gemaakt van de website van de Commissie. Op de website van het DG Interne Markt is een themapagina ingericht over de dienstenrichtlijn.¹⁹⁹ Onderdeel van deze site is een overzicht met 'officiële publicaties en verklarende documenten'. Het ministerie van Economische Zaken heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om documenten na te zoeken. Ook het GATS platform, FNV, de SER en de wetenschapper hebben via deze route de documenten opgezocht. Daarnaast worden de zoekfunctie Eurlex door een aantal respondenten genoemd. Verder worden documenten door de respondent van het GATS platform en de respondent van de PvdA opgezocht via zoekmachines op het internet.

De wetenschapper en de PvdA laten medewerkers vaak op zoek gaan naar documenten en konden daardoor niet zeggen hoe zij de documenten gevonden hadden.

Geen enkele respondent heeft expliciet aangegeven dat ze documenten opgeroepen hebben via het register met documenten van de Commissie. Ook geven de respondenten aan dat ze niet bekend zijn met het transparantieportaal dat de Commissie heeft opgezet.²⁰⁰ De Consumentenbond, D66, FNV, GATS platform, PvdA, SER, VNO-NCW, wetenschapper geven aan niet bekend te zijn met het bestaan van een transparantieportaal.

Het is uit het onderzoek gebleken dat het naast bovenstaande praktijk ook voorkomt dat belanghebbenden kennisnemen van de inhoud van documenten voor de officiële publicatiedatum. Belanghebbenden die anoniem willen blijven geven aan dat documenten via contacten bij Europese instellingen verspreid worden onder insiders voordat de documenten officieel verspreid worden onder alle belanghebbenden.

¹⁹⁹ DG Interne Markt van de Commissie over de dienstenrichtlijn.

²⁰⁰ Aan de respondenten omschreven als: de Commissie heeft in een portaal alle informatie met betrekking tot transparantie gekoppeld. Via dit portaal worden bezoekers doorverwezen naar de verscheidene registers. Dit portaal wordt door de Commissie de 'transparantieportal' genoemd, en is te vinden via de site van de Commissie.

Naast de informatie die de respondenten gegeven hebben zijn ook de gegevens uit de jaarlijkse rapporten over de toepassing van Verordening 1049/2001 relevant.²⁰¹ In deze rapporten worden gegevens gepresenteerd over belangrijke ontwikkelingen die gerelateerd zijn aan de verordening en er wordt data gepresenteerd over de toegangsmogelijkheden. Zo worden cijfers gepresenteerd over het aantal documenten dat in het register is opgenomen en wordt aangegeven welk type documenten dit zijn. Daarnaast wordt het aantal verzoeken vermeld en de mate waarin hieraan gehoor is gegeven. Ook worden de uitzonderingsgronden vermeld waarop verzoeken zijn afgewezen. Verder worden er gegevens gepresenteerd over de belanghebbenden die toegang zoeken tot documenten door een verzoek in te dienen. Deze gegevens zijn interessant omdat zij gedeeltelijk inzicht bieden in de aantallen gebruikers en het profiel van de gebruikers van de toegangsmogelijkheden.

Zo geeft de Commissie cijfers over de bezoekers die de transparantiesite trekt.

*Tabel 7: 'De gegevens betreffende de raadpleging van de op de EUROPA-server toegankelijke website "Transparantie en toegang tot documenten"'*²⁰²

	<i>Aantal bezoekers</i>	<i>Aantal sessies</i>	<i>Aantal opgeroepen pagina's</i>
<i>Totaal 2007</i>	39.013	53.848	65.156
<i>Totaal 2006</i>	71.241	109.780	131.124
<i>Totaal 2005</i>	98.804	151.176	203.159
<i>Totaal 2004</i>	-	-	1.384.108
<i>Totaal 2003</i>	-	-	384.087
<i>Totaal 2002</i>	-	-	-

Sinds de start van het online documentenregister van de Commissie is het gebruik na een flinke stijging fors afgenomen. Deze cijfers lijken namelijk te indiceren dat de transparantievoorzieningen van de Commissie steeds minder bezoekers trekken en dat er navenant ook minder pagina's worden opgeroepen. Het is echter onduidelijk wat precies tot de website "Transparantie en toegang tot documenten" behoort. Betekent dit dat alleen de registers meegenomen worden in deze meting? Of worden ook de raadplegingen meegerekend van documenten die via de centrale site van de Commissie per beleidsveld op dossier worden aangeboden?

Hoewel de bezoekersaantallen dus dalen, stijgt het aantal documenten dat in het register wordt opgenomen elk jaar. Sinds de start van het documentenregister is het aantal documenten verviervoudigd.

²⁰¹ Te vinden op: Toegang tot documenten en openheid portaal op de website van de Commissie.

²⁰² Opgesteld op basis van de rapporten die de Commissie publiceert over de toepassing van Verordening 1049/2001.

Tabel 8: Aantallen documenten van Commissie in register²⁰³

Jaar	Aantal documenten
2008	102.582
2007	86.887
2006	73.708
2005	61.085
2004	-
2003	35.883
2002	24.942

In 2008 waren van de 102.582 documenten de meerderheid van de documenten (46.762) C documenten, deze documenten hebben betrekking op besluiten van de Commissie. 21.985 SEC documenten, 15.753 waren COM documenten en de rest kwamen voor de rekening van overige typen documenten.²⁰⁴

Aanvragen:

Onder de respondenten bestaat slechts in beperkte mate ervaring met het aanvragen van documenten. Geen enkele respondent heeft in het kader van de dienstenrichtlijn een aanvraag voor een document ingediend dat nog niet gepubliceerd is door de Commissie.²⁰⁵

De Consumentenbond heeft wel ooit een poging gewaagd. Na een gesprek met de Commissie is de organisatie echter ontmoedigd geraakt. Ze kregen de impressie dat de kosten van een dergelijke procedure niet op zouden wegen tegen de mogelijke opbrengsten. De kans van slagen werd namelijk laag geschat. D66 zet het aanvragen van documenten die niet openbaar zijn alleen in als er sprake is van een conflict. Een voorbeeld van een dergelijk conflict speelt rondom de onderhandelingen tussen de Europese Unie en de VS over passagiersgegevens. Toen is een document dat als geheim geclassificeerd was aangevraagd. De respondent van de FNV heeft nog nooit documenten aangevraagd bij de Commissie, de respondent was er niet van op de hoogte dat dit mogelijk was. Als er documenten zijn die niet gepubliceerd zijn, maar wel interessant zijn voor Economische Zaken dan worden medewerkers van de Commissie informeel benaderd. Er wordt nooit een officiële procedure opgestart. De ervaring met aanvragen is volgens de respondent van de SP 'beperkt'. Het is volgens de respondent niet nodig om documenten aan te vragen omdat alles al verkregen kan worden. Of de documenten worden toegestuurd door de Commissie, of de SP haalt het van de website van de Commissie, of medewerkers van de Commissie of collega belanghebbenden doen de SP documenten toekomen. Alleen documenten die openbaar zijn worden door VNO-NCW geraadpleegd, de respondent heeft nog nooit documenten bij de Commissie aangevraagd (of gevraagd om openbaarmaking). Dit geldt ook voor de PvdA, het GATS platform, de SER en de wetenschapper.

In algemene zin wordt er echter op steeds grotere schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om documenten aan te vragen. Waren er in 2002 991 belanghebbenden die een verzoek deden, in 2007 is dit gestegen naar 4.196. Wie zijn deze belanghebbenden die documenten aanvragen?

²⁰³ Idem

²⁰⁴ Agenda's, PJ, OJ of PV documenten. (In de verslagen wordt of PJ of OJ of Agenda's afwisselend gebruikt). Opgesteld op basis van voorlopige cijfers van de Commissie over 2008.

²⁰⁵ Onderstaande resultaten zijn verkregen op basis van de interviews met de betreffende respondenten.

De Commissie bezit helaas alleen gegevens over de belanghebbenden die een verzoek doen om een niet-gepubliceerd document te raadplegen. Van belanghebbenden die een document opzoeken en raadplegen dat al gepubliceerd is dus niet bekend wat hun beroep of sociale achtergrond is. Een belanghebbende doet een verzoek als een document niet gepubliceerd is, maar volgens de belanghebbende wel openbaar gemaakt zou moeten worden.

Uit gegevens van de Commissie blijkt dat vooral de academische wereld van de mogelijkheid gebruik maakt om documenten aan te vragen. 31,85% van de verzoeken komen voor hun rekening. 17,7% van de verzoeken wordt door het maatschappelijk middenveld (belangengroepen, industrie, NGO's enz.) gedaan, 15,33% door leden van het publiek waarvoor geen sociale achtergrond is opgegeven, 15,69% van de verzoeken wordt door overheden gedaan andere dan EU-instellingen, 9,69% door advocaten, 6,75% van de verzoeken wordt door andere EU-instellingen gedaan en 2,90% door journalisten.

Bovenstaande is gebaseerd op cijfers uit 2007²⁰⁶. In vergelijking met 2002²⁰⁷ zijn er verschuivingen opgetreden in de cijfers. Binnen de groeiende groep aanvragers zijn de academici naar verhouding meer actief geworden, het maatschappelijk middenveld is gelijk gebleven, de overheden maken er naar verhouding meer gebruik van, en de overige EU-instellingen (in 2002 nog alleen het Europees Parlement) is gelijk gebleven. Deze verschuivingen kunnen er echter veroorzaakt worden door het procentueel grotere aantal aanvragers dat ingedeeld kon worden in een profiel. De vertegenwoordiging van deze groep is namelijk met de helft afgenomen.²⁰⁸

Dat de respondenten die deelgenomen hebben aan het onderzoek nooit iets aangevraagd hebben is niet te verklaren op basis van bovenstaande gegevens. De belanghebbenden die onderdeel hebben uitgemaakt van dit onderzoek vallen namelijk onder de categorieën die de Commissie benoemd heeft. Dit gegeven kan echter wel verklaard worden uit de beperkte aantallen belanghebbenden die documenten aanvragen (4.196).

Uit bovenstaande bespreking blijkt dat er helaas beperkte kennis is over zowel het gebruik van de toegangsmogelijkheden als van het profiel van de belanghebbenden. Over een aantal zaken zou het belangrijk zijn om kennis te ontwikkelen. Zo is het van belang om te weten of alle documenten die openbaar horen te zijn ook openbaar zijn. Daarnaast is het van belang om te weten hoeveel van de openbare documenten geheel en hoeveel gedeeltelijk toegankelijk zijn. Verder is niet duidelijk of de documenten tijdig gepubliceerd worden in de zin dat de documenten niet eerst aan insiders zijn verstrekt voordat het grote publiek er kennis van mag nemen. Daarnaast is het onduidelijk welke belanghebbenden nu toegang zoeken tot documenten omdat er alleen gegevens beschikbaar zijn over belanghebbenden die een aanvraag indienen.

Complicerend voor de analyse van de bestaande gegevens is dat de gegevens lastig te interpreteren zijn omdat de verschuivingen in de cijfers meerdere oorzaken kunnen hebben.

Dan zal nu ingegaan worden op de praktijken van belanghebbenden als de documenten eenmaal verkregen zijn.

²⁰⁶ De cijfers voor 2008 zijn nog niet bekend.

²⁰⁷ Voor dit jaartal is gekozen omdat de verordening in 2001 in werking is getreden.

²⁰⁸ Opgesteld aan de hand van de rapporten die de Commissie publiceert over de toepassing van Verordening 1049/2001.

Raadplegen documenten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de documenten die respondenten raadplegen. De gegevens zijn wederom verkregen aan de hand van de interviews.

Het bleek voor respondenten lastig om zich te herinneren welke documenten van de Commissie precies gebruikt zijn. In ieder geval is door elke respondent het voorstel van de Commissie als uitgangspunt genomen.

Het ministerie van Economische Zaken geeft aan dat ze alle documenten gebruikt hebben die er zijn gepubliceerd door de Commissie en die gerelateerd zijn aan de dienstenrichtlijn. Specifiek is door de respondent genoemd: het voorstel en de documenten met uitleg die daarop volgden, mededelingen, het groen- en witboek. Daarnaast kan het zo zijn dat notulen en verslagen van Commissievergaderingen informeel worden uitgewisseld.

De FNV heeft zoveel mogelijk documenten geraadpleegd over dit onderwerp. Alle documenten die genoemd zijn in de topiclijst (zie bijlage 1) die gebruikt is bij de interviews zijn gebruikt. Behalve het voorstel heeft de respondent van het GATS platform doelgericht gezocht naar analyses over de gevolgen van de dienstenrichtlijn. Dit betroffen zowel analyses van de Commissie, maar vooral kritische analyses van derden waren relevant. Verder heeft de respondent documenten gezocht die het behandelingstraject van de dienstenrichtlijn aankondigde. Zo was de respondent op de hoogte van wat wanneer op de agenda stond.

De PvdA heeft de volgende documenten geraadpleegd. De besluitenlijstjes die volgen uit de Commissievergaderingen zijn geraadpleegd omdat de notulen en agenda's zijn maar in beperkte mate openbaar zijn. Groen- en witboeken zijn ook geraadpleegd, maar in dit geval wist de respondent niet meer of er sprake is geweest van één van de twee. Ook vraagt de respondent zich af of de dienstenrichtlijn in een werkprogramma is aangekondigd. De werkprogramma's worden in ieder geval wel geraadpleegd. Daarnaast wordt het register van COM, SEC en C documenten gebruikt. Een comité is niet opgezet voor de dienstenrichtlijn. Daarnaast zijn toespraken van de Commissaris (McCreevy) geraadpleegd door zowel de PvdA als het GATS platform.

De SER heeft het voorstel van de Commissie en de analyses die hieraan ten grondslag lagen gebruikt voor haar advies. De SP heeft het officiële voorstel gebruikt en het witboek dat er aan voorafgegaan is. Alles dat gepubliceerd wordt door de Commissie over dit onderwerp wordt door de respondent gebruikt. Om zich in het onderwerp te verdiepen heeft de wetenschapper het voorstel van de Commissie, het groenboek en mededelingen van de Commissie geraadpleegd.

De respondent van VNO-NCW raadpleegt de besluitenlijsten van de Commissievergaderingen. Groen- en witboeken worden, als ze uitkomen, ook geraadpleegd en er wordt actie op ondernomen wanneer relevant. Het werkprogramma dat elk jaar uit komt is ook geraadpleegd, de richting die hierin wordt uitgezet voor het komende jaar is van belang voor de organisatie. Register voor COM/SEC/C documenten wordt niet geraadpleegd, documenten worden op andere manier verkregen.

De respondenten geven allemaal aan dat ze het register van de werkzaamheden van de comités en het register van de deskundigen niet geraadpleegd hebben. Het register met deskundigen is pas in November 2004 opgestart, dus pas na het verschijnen van het voorstel van de Commissie.²⁰⁹ Volgens de respondent van de PvdA is de dienstenrichtlijn zelfs één van de aanleidingen geweest om het register op te zetten. Het register met de werkzaamheden van de comités was niet relevant omdat de dienstenrichtlijn niet door een comité behandeld is.²¹⁰

²⁰⁹ Register van deskundigen van de Commissie.

²¹⁰ Het staat niet vermeld in het overzicht van de procedure van de dienstenrichtlijn op PreLex.

Onttrekken van informatie uit documenten

De respondenten raadplegen bepaalde documenten omdat ze hier de informatie denken te vinden die ze nodig hebben om hun politiek gedrag vorm te geven. Voordat gehandeld kan worden op informatie moet deze eerst worden onttrokken aan de documenten. Hierbij zijn een aantal respondenten geholpen door de Commissie. Zij heeft na het uitbrengen van het voorstel op verschillende manieren uitleg gegeven over de inhoud van het voorstel. Ook het ministerie van Economische Zaken heeft voor collega-belanghebbenden uitleg gegeven over het voorstel en de besluitvormingsprocedure. Onderstaande resultaten zijn verkregen aan de hand van de interviews met de desbetreffende respondenten.

Doel van het onttrekken van informatie:

Telkens is het doel bij het raadplegen van de documenten geweest om informatie uit de documenten te onttrekken. Deze informatie werd in eerste instantie verzameld om te begrijpen wat het voorstel inhield, maar ook om vervolgens de positie te bepalen in het debat.

De documenten zijn door de respondent van de FNV in de eerste plaats geraadpleegd als informatievoorziening. De respondent heeft eerst het voorstel gelezen en gebruikt om zich in te werken in het onderwerp. Naast dat de respondent de inhoud van de documenten trachtte te begrijpen, keek de respondent tegelijkertijd naar aangrijpingspunten voor de rol die de FNV zou kunnen vervullen in dit dossier.

VNO-NCW onttrekt informatie aan de documenten om er zo op de hoogte te blijven van wat er gebeurt bij de Commissie en om te kunnen analyseren wat de het voorstel in de praktijk zal betekenen voor de VNO-NCW achterban. Hierop wordt vervolgens samen met de achterban een standpunt geformuleerd. De respondent van het GATS platform begon zich verdiepen in het onderwerp met het voorstel van de Commissie. Dit voorstel vergeleek de respondent met het GATS verdrag. Zo trachtte de respondent een link te leggen tussen de nadelen van het GATS verdrag en de dienstenrichtlijn.

Door D66, PvdA en SP wordt het voorstel en de communicaties van de Commissie gebruikt om aan het politieke proces deel te nemen. Op basis van deze documenten worden amendementen opgesteld en wordt er onderhandeld.

Ook het ministerie van Economische Zaken heeft deelgenomen aan het besluitvormingsproces. Er wordt informatie aan de documenten onttrokken op basis waarvan de positie van de Nederlandse regering wordt bepaald. Ook wordt er informatie aan de documenten onttrokken om te gebruiken in onderhandelingen op het Europese niveau.

De SER heeft de documenten gebruikt om op basis daarvan te bepalen wat de gevolgen voor de Nederlandse dienstensector zou zijn. Bij haar onderzoek waren de adviesvragen van het ministerie van Economische Zaken leidend. Op basis van de informatie uit de dienstenrichtlijn en de ingeschatte gevolgen voor Nederland is in samenwerking met verschillende partners een standpunt bepaald over de dienstenrichtlijn en een advies uitgebracht.

De documenten zijn door de wetenschapper gebruikt om op basis daarvan een wetenschappelijke analyse te geven van de kritiek die door belanghebbenden tegen het voorstel is ingebracht.

Uitleg over voorstel:

De belanghebbenden zijn door de Commissie geassisteerd bij het onttrekken van informatie aan het voorstel. De Commissie heeft op verscheidene momenten uitleg verleend over het voorstel.

Door de verschillende belanghebbenden die deelgenomen hebben aan het besluitvormingsproces zijn specifieke vragen gesteld aan de Commissie om uitleg te krijgen. Dit geldt voor het ministerie van Economische Zaken en de parlamentsfracties.

Voor een aantal van de overige belanghebbenden geldt dat ze bijeenkomsten van de Commissie bezocht hebben. Dit geldt voor de FNV, de Consumentenbond, het GATS platform en VNO-NCW. Bij deze laatste organisatie is ook een delegatie van de Commissie op bezoek geweest.

Daarnaast zijn door de organisaties zelf bijeenkomsten georganiseerd om het voorstel uit te leggen. Dit geldt voor de FNV en VNO-NCW. Door middel van deze bijeenkomsten is het voorstel toegelicht aan de achterban. De FNV vond de tekst van het voorstel voor de achterban van de FNV ook relevant. De integrale tekst van het voorstel werd door de respondent wel verspreid bij de collega's van de bonden. Voor de achterban van de FNV was de tekst echter veel te complex. Vandaar dat de tekst is 'vertaald' voor de leden.

Daarnaast heeft het ministerie van Economische Zaken voor de leden van de SER doorgegeven wat er in de EU gebeurde en hebben ze informatie over het voorstel gegeven. Ze hebben ook de rol om de Tweede Kamer te informeren en de Raad van State. Dit contact volgde of automatisch uit het besluitvormingsproces, of het ministerie heeft er zelf het initiatief toe genomen.

Waardering van de transparantievoorzieningen:

Een aantal respondenten uiten kritiek op de informatie die beschikbaar wordt gemaakt door de Commissie. Hoewel een aantal respondenten aangeven dat zij vinden dat de Commissie zeer transparant is, zijn er ook respondenten die vinden dat de Commissie meer inzicht zou moeten geven in de wijze waarop belanghebbenden invloed uitoefenen.

Zo is de Consumentenbond niet tevreden over het transparantiebeleid van de Commissie. De respondent van de Consumentenbond vindt dat er onvoldoende documenten worden gepubliceerd. De documenten die gevoelig liggen worden bijvoorbeeld niet gepubliceerd. Reacties van belanghebbenden die buiten de officiële kaders gegeven worden aan de Commissie worden niet inzichtelijk gemaakt voor collega-belanghebbenden. Dit leidt volgens de respondent tot een afzwakking van het principe van transparantie. Het is voor derden namelijk niet mogelijk om te weten welke actoren welke reactie hebben gegeven.

De respondent van de PvdA sluit zich hier bij aan. Deze respondent vindt de transparantie 'selectief en beperkt'. Niet alles wordt openbaar over de contacten van de Commissie met belanghebbenden. Gevolg is dat niemand weet wie geraadpleegd is voordat een voorstel de deur uit gaat. In het geval van de dienstenrichtlijn is het de respondent dan ook niet duidelijk geworden wie geraadpleegd is. Dit is volgens de respondent kwalijk omdat het informele traject essentieel is. Via dit informele traject kan er achter gekomen worden wat interessant en belangrijk is. Als documenten gepubliceerd zijn is het te laat, veel documenten worden pas openbaar als het al niet meer van belang is. Daarom is het van groot belang om de documenten voor die tijd te ontvangen, dit verloopt dan wel via informele routes. De gang van zaken die de PvdA onderschrijft wordt door meerdere respondenten onderschreven.

Er zijn echter ook respondenten die zeer tevreden zijn over de transparantie van de Commissie en die geen beperkingen ervaren bij het onttrekken van relevante informatie uit de documenten.

Het ministerie van Economische Zaken geeft bijvoorbeeld aan dat veel documenten openbaar zijn en ook nog eenvoudig te vinden. De Commissie heeft er volgens het ministerie belang bij dat de documenten openbaar zijn omdat de Commissie de overige instituties wil overtuigen van de eigen

voorstellen. Ook de SP en de SER geeft aan dat de documenten ze zouden willen ontvangen openbaar en te vinden zijn.

Conclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat documenten zeer belangrijk zijn voor het politieke gedrag van respondenten. Het belang van documenten blijkt omdat belanghebbenden trachten zo veel mogelijk documenten te verzamelen over het beleidsonderwerp bij de Commissie. Dit leidt er echter niet toe dat documenten die niet gepubliceerd zijn aangevraagd worden bij de Commissie. De documenten worden gebruikt om kennis te vergaren over het besluitvormingsproces en het beleidsonderwerp. Op basis van de documenten wordt vervolgens de positie bepaald. Dit in combinatie met analyses van derden en de expertise van de belanghebbenden zelf.

Verder is gebleken dat de documenten niet tegelijkertijd beschikbaar worden voor alle belanghebbenden. Een belangrijke deel van het politiek gedrag van belanghebbenden is er op gericht om documenten te verkrijgen voordat deze documenten gepubliceerd zijn door de Commissie. Het merendeel van de respondenten is echter pas op de hoogte geraakt van de inhoud van het voorstel na het verschijnen van het voorstel. Volgens een groot aantal belanghebbenden zijn hiermee de kansen voor een succesvolle lobby al verkleind.

10

Conclusie

Door middel van dit onderzoeksvorstel is getracht de volgende vraag te beantwoorden:

Hoe beïnvloedt de toegang tot documenten van de Commissie het politieke gedrag van belanghebbenden in de voorbereidende fase van het beleidsproces van de Europese Unie?

Om deze vraag te beantwoorden is het transparantiebeleid van de Europese Unie onder de loep genomen. In dit kader zijn ook de digitale toegangsvoorzieningen van de Commissie geanalyseerd. Vervolgens is aan de hand van een casus inzicht verkregen in het politiek gedrag dat belanghebbenden vertonen op basis van documenten van de Commissie.

In dit hoofdstuk zal teruggekoppeld worden naar de verwachtingen die geformuleerd zijn in hoofdstuk zes. Deze verwachtingen zijn geformuleerd op het gebied van toegang tot documenten, politiek gedrag en de relatie tussen de beide variabelen. Bij de bespreking van de relatie tussen toegang tot documenten en het politiek gedrag zal het komen tot een beantwoording van de hoofdvraag.

Terugkoppeling verwachtingen

Toegang tot documenten:

Een grotere bruikbaarheid van de digitale voorzieningen zal een positief effect hebben op de frequentie van het gebruik door belanghebbenden.

In de loop der jaren zijn er meer mogelijkheden gecreëerd door de Europese Unie die het belanghebbenden mogelijk maken om documenten te raadplegen. Niet alleen zijn de aantallen documenten die beschikbaar worden gemaakt uitgebreid, ook de wijze waarop deze documenten kunnen worden verkregen zijn verbeterd. Het is echter gebleken uit de analyse dat het op een aantal punten schort aan de effectiviteit en de efficiëntie van de digitale toegangsvoorzieningen van de Commissie. Dit vermindert de bruikbaarheid van de toegangsvoorzieningen.

Uit gebruikersgegevens van de Commissie is gebleken dat het gebruik van toegangsvoorzieningen in de loop der jaren is afgenomen. Het is echter onduidelijk of het gerechtvaardigd is om te concluderen dat de bruikbaarheid van de toegangsvoorzieningen hier debet aan is, of dat dit te maken heeft met het karakter van de aangeboden informatie of kenmerken van de belanghebbenden. De gegevens zijn daarnaast lastig te beoordelen omdat het onduidelijk is welke toegangslocaties tot documenten door de Commissie in haar meting zijn meegenomen en welke niet.

Door de Commissie zijn geen gegevens verzameld over het profiel van belanghebbenden die gebruik maken van de toegangsvoorzieningen tot documenten. Voor degenen die niet-openbare documenten aanvragen bij de Commissie is dit wel bekend. De cijfers indiceren dat de meeste aanvragen vanuit een professionele achtergrond gedaan zijn. Dit geeft aan dat de expertise van belanghebbenden van invloed kan zijn op het gebruik. De betrouwbaarheid van de gegevens is echter niet 100%.

Politiek gedrag:

Naar verwachting zullen belanghebbenden verschillende routes (direct/indirect) gebruiken met het doel het handelen van de Commissie te beïnvloeden.

Het is inderdaad gebleken dat de belanghebbenden hun activiteiten niet beperkt hebben tot de Commissie. Andere Europese instellingen zoals de Raad en het Europees Parlement worden door de belanghebbenden benaderd om invloed uit te oefenen op de Commissie. Daarnaast trachten ze via het nationale niveau, via het Parlement, de ministeries en decentrale overheden, invloed uit te

oefenen. Ook is gebleken dat niet alleen de actoren die deel uit maken van het besluitvormingsproces door belanghebbenden benaderd worden. Collega- belanghebbenden zonder institutionele rol worden benaderd om zo een zo breed mogelijke coalitie te kunnen smeden waarmee de aandacht van de Commissie op de eigen standpunten gevestigd kan worden.

Belanghebbenden die een achterban met diffuse belangen vertegenwoordigen zullen naar verwachting ook vormen van politiek gedrag aanwenden die gericht zijn op de eigen achterban. Politiek gedrag is in dit onderzoek ingedeeld in termen van access en voice strategieën. Uit de literatuur is naar voren gekomen dat belanghebbenden die diffuse belangen vertegenwoordigen eerder geneigd zijn om voice strategieën te hanteren en belanghebbenden die specifieke belangen vertegenwoordigen access strategieën ontplooiën. Het werd naar aanleiding hiervan verwacht dat belanghebbenden waarvan de achterban heterogeen is (diffuse belangen) ook activiteiten zouden ontplooiën richting de eigen achterban omdat naast de Commissie ook een deel van de eigen achterban meegenomen diende te worden in de gekozen lijn.

Uit dit onderzoek is inderdaad gebleken dat belanghebbenden met een achterban met diffuse belangen meer de aandacht van de bredere maatschappij op zich hebben willen vestigen door middel van voice strategieën. Belanghebbenden die specifieke belangen vertegenwoordigen hebben voornamelijk access strategieën ontplooid. Het is echter gebleken dat dit samenviel met de positie die de belanghebbenden hadden ten opzichte van de dienstenrichtlijn. Belanghebbenden die diffuse belangen vertegenwoordigden stonden voornamelijk kritisch ten opzichte van de dienstenrichtlijn. Het kan ook zijn dat belanghebbenden die kritisch stonden ten opzichte van de dienstenrichtlijn beter in staat waren om een podium voor zichzelf te creëren binnen het maatschappelijk forum. Het onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat de belanghebbenden die voor het voorstel van de dienstenrichtlijn waren moeite hadden om in de media vertegenwoordigd te raken. Hieruit kan dus geconcludeerd worden dat er meer factoren van invloed zijn op de keuze van het doelgroep van activiteiten van belanghebbenden.

De verwachting is dat insider groepen meer gebruik zullen maken van access strategieën dan outsider groepen omdat zij een hechtere relatie met de Commissie onderhouden.

Naar aanleiding van de literatuur is de verwachting geformuleerd dat er belanghebbenden bestaan die als insiders en outsiders te typeren zijn. Deze verwachting wordt bevestigd in dit onderzoek. Het is gebleken dat de belanghebbenden met een institutionele rol beschouwd kunnen worden als insiders. Dit hield in dat zij betere contacten hadden met de Commissie en hierdoor meer kansen hadden om de eigen denkbeelden kenbaar te maken aan de Commissie. Naast de geïnstitutionaliseerde momenten waarin contact was tussen de insider belanghebbenden en de Commissie bezitten deze belanghebbenden ook de informele contacten met medewerkers binnen de Commissie.

Het is gebleken dat elke belanghebbende met een institutionele rol de mogelijkheid benutte om access strategieën aan te wenden. Het bleek dat belanghebbenden met een institutionele rol die tegen het voorstel van de dienstenrichtlijn waren ook van de mogelijkheid gebruik maakten om voice strategieën te ontplooiën. Op deze manier werd getracht om de maatschappij een tegengeluid op gang te brengen waardoor de discussie binnen de instituties beïnvloed kon worden.

Geconcludeerd kan worden dat het inderdaad zo is dat insider groepen meer gebruik maken van access strategieën omdat zij hier meer mogelijkheden toe hebben. Het is daarnaast ook gebleken dat als de lijn van de Commissie niet de lijn van de insider belanghebbenden was deze belanghebbenden ook voice strategieën hebben ontplooid. De outsider groepen hebben echter vooral moeite gedaan om insider te kunnen worden en hierdoor access strategieën te kunnen ontplooiën. Daarnaast hebben ze voice strategieën ontplooid om binnen de maatschappij aanhang te genereren.

Relatie toegang tot documenten en politiek gedrag:

De gedragingen die vallen onder de access strategie zullen naar verwachting dominant zijn onder de belanghebbenden vanwege het karakter van de aangeboden informatie in de documenten.

Het is gebleken uit het onderzoek dat deze verwachting niet onderschreven kan worden. Hoewel de informatie in de documenten specialistisch is wordt de inhoud van de documenten door de belanghebbenden zowel gebruikt om voice strategieën uit te zetten als access strategieën. De voorkeur van belanghebbenden voor een access strategie bleek niet te verklaren te zijn vanuit het karakter van de informatie maar vanuit het insider/outsider onderscheid.

Er wordt verwacht dat het politiek gedrag van belanghebbenden naar aanleiding van de documenten niet beperkt zal zijn tot de Commissie.

Het is gebleken dat documenten van de Commissie ook gebruikt worden in de richting van andere instellingen. Nadat de Commissie een voorstel heeft gepresenteerd en documenten die gerelateerd zijn aan dit voorstel heeft gepubliceerd is het aan de overige instituten om met deze documenten aan de slag te gaan. Daardoor blijkt inderdaad dat het politiek gedrag op basis van deze documenten niet beperkt blijft tot de Commissie.

Er wordt verwacht dat belanghebbenden met meer expertise de toegangsvoorzieningen vaker zullen gebruiken.

De cijfers van de Commissie indiceren dat vooral vanuit een professionele achtergrond (wetenschappers, bedrijven etc.) gebruik wordt gemaakt van de toegangsvoorzieningen. Uit de interviews is gebleken dat binnen groep de belanghebbenden, die allen vanuit hun professie invloed trachten uit te oefenen op het besluitvormingsproces, een onderscheid te maken is. Belanghebbenden met meer expertise, in de zin dat ze aan het informele proces van het besluitvormingsproces kunnen meedoen, maken juist minder gebruik van de toegangsvoorzieningen. Doordat zij contacten hebben binnen instellingen van de Europese Unie en met collega-belanghebbenden hoeven zij geen of minder gebruik te maken van de toegangsvoorzieningen. Zij hebben hierdoor de mogelijkheid om documenten onderhands te verkrijgen.

Hiermee is gebleken dat insiders naast een groter aantal mogelijkheden in het uitoefenen van politiek gedrag ook een voorsprong hebben als het betrekking heeft op het toegang krijgen tot documenten.

Uit het onderzoek blijkt de grote waarde van toegang tot documenten van de Commissie. Voor het succesvol uitoefenen van politiek gedrag wordt het kennisnemen van de informatie in documenten van de Commissie als essentieel beschouwd. Belanghebbenden raadplegen en gebruiken zoveel mogelijk documenten en daarnaast onderstrepen ze allemaal het belang van het bestaan van voorzieningen.

Naar verwachting zal het verschil in de intensiteit van de relatie tussen de Commissie en belanghebbenden er toe leiden dat belanghebbenden die 'outsider' zijn meer afhankelijk zullen zijn van de formele voorzieningen dan de belanghebbenden die tot de 'insider' groep behoren.

In navolging op de conclusie die betrekking had op de vorige verwachting is gebleken dat outsiders inderdaad meer afhankelijk zijn van de formele voorzieningen dan de belanghebbenden die tot de insiders gerekend kunnen worden. In bovenstaande verwachting werd verwacht dat de expertise van invloed was op de mogelijkheid om documenten te kunnen verkrijgen. Dit is ook gebleken, specifiek bleek dat vooral de rol in het besluitvormingsproces en de contacten die de respondenten hebben van invloed zijn op de wijze waarop belanghebbenden documenten verkrijgen.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden. Als de ambitie om toegankelijk te zijn voor elke belanghebbende gerealiseerd moet worden, dan zal de Europese Unie de invloed van belanghebbenden op het besluitvormingsproces transparanter moeten maken. Het zou duidelijker moeten zijn welke belanghebbenden hoe invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces. Ook zou het onmogelijk moeten worden gemaakt dat bepaalde belanghebbenden documenten eerder ontvangen dan andere belanghebbenden. Daarnaast zou de huidige praktijk van de toegangsvoorzieningen verbeterd kunnen worden. De toegangsvoorzieningen zouden verbeterd kunnen worden door de zoekmogelijkheden binnen het register te optimaliseren. Het is immers gebleken dat het schort aan de effectiviteit en efficiëntie van de voorzieningen. Deze optimalisatie zou gebaad zijn bij een beter beeld van de huidige gebruikers van de voorzieningen. Hierdoor kan bepaald worden welke belanghebbenden wel en niet bereikt worden en hoe de toegangsvoorzieningen door de gebruikers gewaardeerd worden. Door een verbetering van de toegangsvoorzieningen zal tegelijkertijd de transparantie van de Europese Unie verbeterd worden.

11

Discussie

In deze discussie wordt besproken hoe de resultaten van dit onderzoek zich verhouden tot de bestaande wetenschappelijke kennis op dit gebied. Want wat betekenen de resultaten nu eigenlijk? Daarnaast zal besproken worden welke factoren de betrouwbaarheid van dit onderzoek hebben aangetast, en hoe hier door de onderzoeker mee is omgegaan. Vervolgens zullen enkele aanbevelingen gedaan worden voor verder onderzoek naar dit onderwerp.

Reikwijdte resultaten

In de inleiding is zowel de maatschappelijke als de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek uiteengezet. Daar zal nu op gereflecteerd worden.

Maatschappelijke relevantie:

Door middel van dit onderzoek is een begin gemaakt met een evaluatie van het functioneren van de toegangsmogelijkheden die de Europese Unie heeft opgezet om transparantie te bieden. Er is meer inzicht gekomen in het gebruik van de toegangsvoorzieningen en er is meer inzicht gekomen in de wijze waarop documenten vervolgens door belanghebbenden gebruikt worden. Hierdoor is een start gemaakt met een evaluatie van beleid waarin door de Europese Unie al jaren in geïnvesteerd wordt zowel met tijd, geld als met moeite.

Door de Europese Unie is het transparantiebeleid enerzijds opgezet vanwege de inherente waarde op het gebied van democratie en goed bestuur die het zou vertegenwoordigen. Anderzijds zou het beleid het functioneren van de instituties in de praktijk dienen te verbeteren. Eén van de verdiensten is dat transparantie het beter mogelijk maakt voor belanghebbenden om de Europese Unie tot verantwoording te roepen. Het blijkt uit dit onderzoek dat de documenten daar in deze casus niet voor gebruikt zijn. Documenten zijn gebruikt als informatievoorziening om vervolgens met de opgedane kennis invloed uit te kunnen oefenen op het besluitvormingsproces. Er is echter niet getracht om de Commissie tot de verantwoording te roepen.

Van de overige verwachtingen die de Europese Unie geformuleerd heeft is echter niet duidelijk in hoeverre het beleid hier een bijdrage aan levert. Zo kan niet bepaald worden of de belanghebbenden door het beleid meer vertrouwen hebben in de Europese Unie, of de Commissie meer gericht is op het verlenen van diensten door het beleid of dat corruptie bestreden wordt.

Het onderzoek onderstreept het belang van transparantie. De belanghebbenden geven aan dat de toegangsvoorzieningen door hen gebruikt worden en dat hen in staat stelt om activiteiten te ontplooiën in het besluitvormingsproces. Hiermee wordt de aanname dat transparantie een inherente waarde vertegenwoordigt onderstreept. Het is echter gebleken uit dit onderzoek dat er nog mogelijkheden zijn voor verbetering. Hoe beter de transparantie geregeld is, hoe meer de ambities van de Europese Unie werkelijkheid kunnen worden.

Wetenschappelijke relevantie:

Zoals eerder beschreven is tracht dit onderzoek een hiaat in de literatuur aan te vullen. Dit zorgt er dan ook voor dat er in beperkte mate gesproken kan worden over de wijze waarop de resultaten te plaatsen zijn binnen de huidige literatuur. Het onderzoek heeft getracht een aanvulling te zijn op de bestaande literatuur. In de bestaande literatuur over transparantie is theoretisch onderzoek gepubliceerd of is gefocust op de motieven en het beleid van de Europese Unie. Door middel van dit onderzoek is het hiaat in het bestaande onderzoek voor een deel opgevuld. Er is meer inzicht

verkregen over de wijze waarop de Europese Unie transparantie biedt. Daarnaast is ook meer inzicht gekomen in de wijze waarop belanghebbenden vervolgens gebruik maken van de toegangsmogelijkheden. Er is nog een andere vorm waarin dit onderzoek bijdraagt aan de vermeerdering van wetenschappelijke kennis. Er wordt namelijk door middel van dit onderzoek gereflecteerd op het gebruik van toegangsmogelijkheden op het Europese niveau.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van theorieën over politieke gedragingen die in de literatuur onderscheiden zijn. Voor dit onderzoek bleek de indeling niet volledig van toepassing te zijn. Bepaalde gedragingen werden door de belanghebbenden niet aangewend en andere gedragingen bleken te missen in de literatuur. Zo was in dit onderzoek de participatie in de institutionele procedure en coalitievorming zeer belangrijk. Uitnodigingen voor een uitje, stakingen of rechtszaken waren echter geen instrumenten die belanghebbenden gebruikten. Dit is naar verwachting veroorzaakt door het karakter van de casus die zich in de werkelijkheid van de Europese Unie heeft afgespeeld.

Reikwijdte onderzoek:

De tijd en middelen die voor dit onderzoek beschikbaar waren maakten het mogelijk om één casus te onderzoeken en de beoordeling van de bruikbaarheid op basis van een analyse te doen. De resultaten van dit onderzoek kunnen hierdoor aangemerkt worden als een verkenning van het onderwerp. Voordat de vraag van dit onderzoek definitief beantwoord kan worden zullen de resultaten eerst in het licht gezien moeten worden van andere casussen en zal extra onderzoek gedaan moeten worden. Hierdoor is het dus nog niet duidelijk in hoeverre de resultaten van dit onderzoek te generaliseren zijn.

Factoren die de betrouwbaarheid van dit onderzoek aantasten

Er zijn drie factoren die van invloed zijn geweest op de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Ten eerste bleek dat de herinneringen met betrekking tot de documenten die respondenten geraadpleegd hebben en de wijze waarop ze vervolgens gehandeld hebben bij veel respondenten waren weggezaakt. Dit zorgde er voor dat het soms niet duidelijk was welke documenten respondenten nu precies geraadpleegd hebben, hoe ze deze documenten verkregen hebben en hoe ze hierop vervolgens gehandeld hebben. Hoewel dit de betrouwbaarheid van het onderzoek aantast heeft het kiezen van een recentere casus ook nadelen. In een recente casus is het politieke proces nog gaande en kunnen belanghebbenden zich niet vrij voelen om te spreken over hun activiteiten omdat dit hun belangen mogelijk kan schaden.

Het bleek dat er ook in deze casus voor respondenten motieven waren om niet volledig te zijn over hun documentgebruik. De interviews gaven aan dat respondenten documenten niet alleen via de formele weg verkrijgen, maar dat er ook via informele wegen documenten worden uitgewisseld die officieel nog niet gepubliceerd zijn. Deze onderhandse manier om documenten te verkrijgen verloopt echter niet volgens de regels die door de Europese Unie zijn vastgesteld. Daarom hebben respondenten belang om deze praktijken niet te delen met de onderzoeker. In dit onderzoek hebben respondenten ook niet uitgesproken dat zij onderhands documenten hebben verkregen.

Dat het onderwerp van studie gevoelig is bleek er ook uit dat meerdere respondenten de wens uitspraken dat de interviews niet opgenomen zouden worden. Uiteindelijk is er voor gekozen om geen enkel interview op te nemen. Hiervoor is gekozen omdat verwacht werd dat respondenten vrijer zouden spreken over hun activiteiten als ze zouden weten dat het interview niet opgenomen werd. Er is getracht om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten door gegeven informatie na te zoeken op internet en door respondenten om bevestiging te vragen als bepaalde zaken onduidelijk waren gebleven.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

Uit dit onderzoek is gebleken dat er ruimte is voor verbetering van de transparantievoorzieningen. Dit kan geconcludeerd worden hoewel de Europese Unie in de loop der jaren transparanter is geworden voor een grote groep belanghebbenden. Binnen de Europese Unie lijkt men zich ook bewust te zijn van deze ruimte. Zo onderneemt de Commissie stappen om de invloed van belanghebbenden op het besluitvormingsproces transparanter te maken door middel van het register voor belangenvertegenwoordigers en de uitgave van groen- en witboeken. Ook laait in het Europees Parlement regelmatig de discussie op over de wijze waarop de invloed van belanghebbenden op de uitkomst van het besluitvormingsproces inzichtelijk gemaakt kan worden. Eén van de middelen die genoemd wordt is het verplicht maken van deelname aan het register van belangenvertegenwoordigers.

Het is de vraag of het per definitie verkeerd is dat bepaalde belanghebbenden voorrechten hebben door hun contacten met de Commissie. De Commissie streeft er naar om zo democratisch mogelijk te functioneren. Dus wanneer de huidige stand van zaken wordt vergeleken met de ambities van de Commissie schiet de Commissie tekort. Het bestaan van insiders heeft echter ook een functie. Door de uitwerking van ideeën van te voren te verkennen bij belanghebbenden kan bijgedragen worden aan het functioneren van de Commissie. De Commissie heeft hierdoor een laagdrempelige mogelijkheid om de maatschappij te laten reflecteren op haar ideeën zonder dat de Commissie meteen vol in de schijnwerpers staat.

De keerzijde van de medaille is echter dat bepaalde belanghebbenden voordelen hebben ten opzichte van andere belanghebbenden zowel in het verkrijgen van documenten als in de mate waarin ze de kans krijgen om de Commissie te beïnvloeden. Dit kan als onrechtvaardig beschouwd worden en kan negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het beleid en de staat van de democratie. Besluitvorming kan dan gestuurd worden door de belangen van een beperkte groep.

Er kan geconcludeerd worden dat de mate waarin toegestaan wordt of er een insider/outsider onderscheid mag bestaan een normatieve keuze is waar voor en tegen argumenten aan verbonden kunnen worden. In deze discussie heeft de Europese Unie al een keuze gemaakt. Uit dit onderzoek is in ieder geval gebleken dat de ambities van de Europese Unie niet bereikt worden. 'Political decision-makers are ultimately accountable to the public, so they must be open to public scrutiny. Citizens have a right to know how their taxes are being spent and how the power entrusted to political bodies is handled. Good governance demands nothing less.'²¹¹ Door bepaalde belanghebbenden een helderdere kijk achter de schermen te geven dan anderen wordt aan deze ambitie afbreuk gedaan.

Op basis van de ervaringen met dit onderzoek kunnen meerdere aanbevelingen verstrekt worden die verder onderzoek naar dit onderwerp kan helpen. Hoewel een evaluatie van de toegangsvoorzieningen op basis van dit onderzoek niet mogelijk is, geeft dit onderzoek wel de relevantie ervan aan. Het is gebleken dat er meerdere vragen spelen rondom de toegangsvoorzieningen. Ten eerste is niet duidelijk wie precies de gebruikers zijn van de toegangsvoorzieningen en op welke manier zij gebruik maken van de voorzieningen. Dit is belangrijk om te weten omdat zo beter bepaald kan worden of de Commissie haar ambities op het gebied van democratie en behoorlijk bestuur kan realiseren. Ten tweede is gebleken dat de toegangsvoorzieningen zoals ze nu vormgegeven zijn op bepaalde fronten tekort schieten in effectiviteit en efficiëntie. Op basis van de analyse van de bruikbaarheid van de toegangsvoorzieningen zou het mogelijk zijn om dieper in te gaan op de beoordeling van gebruikers. In kaart kan worden gebracht hoe de gebruikers de bruikbaarheid van de voorzieningen beoordelen. Op basis daarvan kunnen de toegangsvoorzieningen verbeterd worden.

²¹¹ Commissaris Siim Kallas - transparantie-initiatief.

In een vergelijkende studie kunnen deze resultaten vergeleken worden met resultaten uit andere landen. Hoe wordt daar gebruik gemaakt van de toegangsmogelijkheden wanneer belanghebbenden politiek gedrag vertonen? Kunnen 'best practises' gevonden worden met betrekking tot de wijze waarop de toegangsvoorzieningen vorm zijn gegeven? Bovenstaande suggesties kunnen meer kennis creëren over het gebruik van toegang tot documenten en deze kennis kan aangewend worden om het beleid te verbeteren zodat de Europese Unie transparanter kan worden.

12

Literatuurlijst

Wetenschappelijke literatuur

Abran, A., Khelifi, A. en Suryan, W. (2003), 'Usability Meanings and Interpretations in ISO standards', *Software Quality Journal*, (11), pp. 325- 338.

Beyers, J. (2004), 'Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations', *European Union Politics*, (5) 2, pp. 211- 240.

Bjurulf, B. en Elgstrom, O. (2004), 'Negotiating Transparency: The Role of Institutions', *Journal of common Market Studies*, (42) 2, pp. 249- 269.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W. en U. Rosenthal (2001), *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en Politiek*, (Alphen aan de Rijn: Kluwer).

Brugha, R. and Varvasovszky, Z. (2000), 'Stakeholder analysis: a review', *Health Policy and Planning*, (15) 3, pp. 239- 246.

Cotino, L. (2005), 'Theory and reality of public access to EU information', in: D. Curtin, A. Kellermann en S. Blockmans (eds.), *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, (Kluwer: Den Haag).

Curtin, D. (2000), 'Citizens' fundamental right of access to EU information: an evolving digital passepartout?', *Common market law review*, (37), pp. 7- 41.

Curtin, D. and Meijer, A. (2005), 'Five Myths of European Union Transparency: Deliberation through the Looking Glass?', *Paper presented at Special Workshop Deliberative Democracy and Its Discontents, IVR World Congress in Legal Philosophy, Granada, 24-29 May 2005*.

Davis, R. (1999), 'Public access to community documents: a fundamental human right?' *European Integration online Papers (EioP)*, (3) 8.

Deckmyn, V. (2003), 'Guide to European Union information', (European Institute of Public Administration).

Dillon, A. (2001), 'Beyond usability: process, outcome, and affect in Human Computer Interactions', *Canadian Journal of Information Science*, (26) 4, pp. 57- 69.

Donaldson, T and Preston, L.E. (1995), 'The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications', *Academy of Management Review*, (20) 1, pp. 63- 91.

Europa Instituut Universiteit Amsterdam (1965), *Pressiegroepen in de EEG*, (Deventer: Kluwer).

Flanagan, A. (2007), 'EU Freedom of information: determining where the interest lies', *European Public Law*, (13) 4, pp. 595- 632.

Gena, D. and Ardissono, L. (2009), 'A User-Centered Approach to the Retrieval of Information in an Adaptive Web Site', in: E.J. Szewczak (ed.), *Selected Readings on the Human Side of Information Technology*, (Hershey, New York: Information Science Reference).

Greenwood, J. (2003), *Interest Representation in the European Union*, (Palgrave MacMillan).

Heliskoski, J. en Leino, P. (2006), 'Darkness at the break of noon: The Case Law on Regulation No. 1049/2001 on Access to Documents', *Common Market Law Review*, (43) 3, pp. 735- 782.

Héritier, A. (2003), 'Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information', *Journal of European Public Policy*, (10) 5, pp. 814- 833.

Hix, S. (1999), *The Political System of the European Union*, (Palgrave MacMillan).

Hüller, T. (2007), 'Assessing EU strategies for publicity', *Journal of European Public Policy*, (14) 4, pp. 563– 581.

Lodge, J. (2003), 'Transparency and EU Governance: Balancing Openness with Security', *Journal of Contemporary European Studies*, (11), 1, pp. 95- 117.

Mackenzie Owen, J. (1999), 'Het document aan het einde van de 20^{ste} eeuw: kanttekeningen bij het documentaire paradigma', *Universiteit van Amsterdam*, <http://cf.hum.uva.nl/bai/home/jmackenzie/pubs/jmo-dvd.htm#sdendnote3sym>, bekeken 10 juni 2009.

Mazey, S. and Richardson, J. (eds.) (1993), *Lobbying in the European Community*, (Oxford University Press).

Meijer, A. (2007), 'Publishing Public Performance Results on the Internet. Do Stakeholders use the Internet to hold Public Service Organizations to Account?', *Government Information Quarterly*, (24) issue, pp. 165- 185.

Meijer, A. (2009), 'Understanding Modern Transparency', *International Review of Administrative Sciences*, (75), pp. 255- 269.

Meijer, A.J., Grimmelikhuijsen, S.G., Brandsma, G.J. (2009), 'Transparantie: Verbreedt en versterkt openbaarmaking de publieke verantwoording?', in: M.A.P. Bovens en T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording*, (Den Haag: Lemma), pp. 205- 226.

Moser, C. (2001), 'How open is 'open as possible'? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents'. Institute for Advanced Studies, Vienna.

Nielsen, J. (2009), 'Ten Usability Heuristics', http://www.useit.com/papers/heuristic/heuristic_list.html, bekeken op 12 juni 2009.

Prat, A. (2005), 'The wrong kind of transparency', *The American Economic Review*, (95) 3, pp. 862- 877.

Richardson, J. (ed.) (1996), *European Union. Power and Policy-Making*, (Routledge).

Sawasdichai, N. (2009), 'A Qualitative Study in User's Information-Seeking Behaviors on Web Sites: A User-Centered Approach to Web Site Development', in: E.J. Szewczak (ed.), *Selected Readings on the Human Side of Information Technology*, (Hershey, New York: Information Science Reference).

Schendelen, M.P.C.M. van (2005), *Machiavelli in Brussels: the Art of lobbying the EU*, (Amsterdam: Amsterdam University Press).

Scholl, H.J. (2001), 'Applying stakeholder theory to e-government: benefits and limits'. IFIP Conference Proceedings.

Settembri, P. (2005), 'Transparency and the EU Legislator: 'Let He Who is Without Sin Cast the First Stone'', *Journal of Common Market Studies*, (43) 3, pp. 637- 654.

Shapiro, A.L. (1999), *The control revolution, how the Internet is putting individuals in charge and changing the world*, (New York: Public Affairs).

Symonds, J. en Connor, A. (2009), 'Usability Evaluation Meets Design: The Case of Bisco Office TM', in: A. Cater-Steel en L. Al-Hakim (eds.), *Information Systems Research Methods, Epistemology, and applications*, (Hershey, New York: Information Science Reference).

Szyszczyk, E. en Cygan, A. (2008), *Understanding EU Law*, (Sweet and Maxwell).

Vonk, G. (2005), 'Het windmolengevecht tegen de dienstenrichtlijn', *Sociaal Maandblad Arbeid*, pp. 267-271, tevens opgenomen in het Jaarboek 2005-2006 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (uitgave CPB) Den Haag, pp. 90-100.

Beleidsdocumenten, wetgevingsdocumenten & verdragen

COM(2001) 428 definitief, Europese Governance – Een witboek.

COM(2007) 127 definitief, Mededeling van de Commissie – Follow-up van het Groenboek Europees transparantie-initiatief.

COM(2008) 229 definitief, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang van het publiek tot documenten van het Europees parlement, de Raad en de Commissie.

OJ L 145/43, Verordening (EG) Nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Verdrag van Maastricht, Verdrag betreffende de Europese Unie.

Websites en overig

ALTER-EU (2009), 'The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?', <http://www.alter-eu.org/en/system/files/publications/register-assessment-after-one-year.pdf>, bekeken juli 2009.

Burg, I. van de en Knottnerus, R. (2005), 'De Bolkenstein Bubble. Het voorstel voor een Europese Dienstenrichtlijn: een Omstreden Erfenis', *Nederlandse delegatie van de sociaal-democratische fractie in het europees parlement / PvdA-Eurodelegatie*, te vinden op: <http://www.pesdelegatie.nl/renderer.do?menuId/438601/clearState/true/sf/438601/returnPage/438601/itemId/459554/realltemId/459554/pageId/19717/instanceId/438607/>, bekeken 12 augustus 2009.

Centrale site op de Europa Server over documenten van de Europese Unie, http://europa.eu/documents/index_en.htm, bekeken 12 augustus 2009.

Comitologieregister van de Commissie, <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=nl>, bekeken 12 augustus 2009.

Commissaris Siim Kallas - transparantie-initiatief, http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_nl.htm, bekeken op 10 november 2008, 9 december 2008.

Commissie over de vergaderingen van de Commissie, http://ec.europa.eu/atwork/collegemeetings/index_nl.htm, bekeken 25 mei 2009.

Commissie over de werkprogramma's van de Commissie, http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_nl.htm, bekeken 12 augustus 2009.

DG Interne Markt van de Commissie over de dienstenrichtlijn, http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm, bekeken 6 juni 2009.

EurLex, de toegang tot het recht van de Europese Unie, <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>, bekeken op 12 augustus 2009.

ISO 9241, <http://www.userfocus.co.uk/resources/iso9241/part11.html>, bekeken 19 mei 2009.

Kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden, www.europadecentraal.nl, bekeken op 12 augustus 2009.

Lijst met comités die de Commissie assisteren, http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/include/comitology_committees_EN.pdf, bekeken 12 augustus 2009.

Ministerie van Economische Zaken over de dienstenrichtlijn, <http://www.dienstenrichtlijn.ez.nl/introductie>, bekeken 22 mei 2009.

Nieuwsdienst over de Europese Unie, www.euractiv.com, bekeken 12 augustus 2009.

Oeil, de 'Legislative Observatory' van het Europees Parlement, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>, bekeken 23 juni 2009.

Overzicht van de procedure van de dienstenrichtlijn in PreLex, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=188810, bekeken 7 juni 2009.

Platform Stop de Dienstenrichtlijn, www.dienstenrichtlijn.nl, bekeken 12 augustus 2009.

PreLex, follow-up van de institutionele procedures, <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=nl>, bekeken 12 augustus 2009.

Publicatiebureau van de Europese Unie, http://publications.europa.eu/official/index_nl.htm, bekeken 25 mei 2009.

Publicaties van prof. dr. L.J.A. Damen <http://www.rug.nl/staff/l.j.a.damen/index!publications>, bekeken op 11 augustus 2009.

Publicaties van prof. dr. B. van der Meulen op <http://www.law.wur.nl/UK/Staff/Prof.+Mr.+Dr.+B.M.J.+van+der+Meulen/>, bekeken op 11 augustus 2009.

Register van belangenvertegenwoordigers van de Commissie, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=nl>, bekeken op 25 juni 2009.

Register van deskundigen van de Commissie, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>, bekeken 12 augustus 2009.

Register van documenten van de Commissie, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=nl>, bekeken 12 augustus 2009.

Register van de 'joint entities' van de Commissie, http://ec.europa.eu/transparency/joint_entities/index_en.htm, bekeken op 17 juni 2009.

Riel, B. van (2002), 'EU informatiegids adviesdirecties SER', Sociaal Economische Raad.

Statewatch, klacht over de Commissie gericht aan de Ombudsman, <http://www.statewatch.org/foi/eu-ombuds-1-2006.pdf>, bekeken 25 mei 2009.

Statewatch, persbericht van de Ombudsman over de uitspraak ten aanzien van de klacht, <http://www.statewatch.org/news/2009/jan/eu-sw-ombudsman-complaint-com-register.pdf>, bekeken 25 mei 2009.

Toegang tot documenten en openheid portaal op de website van de Commissie, http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm#, bekeken 25 mei 2005

Transparantie website van de Commissie, http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm, bekeken 12 augustus 2009.

Veelgestelde vragen over het taalbeleid van de Europese Unie,
<http://europa.eu/languages/nl/document/59#5>, bekeken 12 augustus 2009.

Verslag bijeenkomst in 2005 over de dienstenrichtlijn georganiseerd door de PvdA,
<http://www.iekevandenburg.pvda.nl/download.do/id/100378301/cd/true/> bekeken op 23 april 2009.

Website over het functioneren van de Europese Unie, www.europa-nu.nl, bekeken op 12 augustus 2009.

Wikipedia pagina over de dienstenrichtlijn, <http://nl.wikipedia.org/wiki/EU-Dienstenrichtlijn>, bekeken 22 mei 2009.

13

Bijlagen

1: Lijst met gespreksthema's interviews

1. Rol respondent in dienstenrichtlijn?
2. Hoe staat de organisatie tegenover de dienstenrichtlijn? (ondersteunend, afkeurend)
 - 2.1 Samenwerking met andere partijen?
3. Hoe kan de relatie met de Europese Commissie omschreven worden?
 - 3.1 Overlegstructuren
 - 3.2 Financieel
4. Op basis van wat voor informatie handelt de respondent vanuit zijn/haar functie?
5. Hoe verkrijgt de respondent deze informatie?
6. Raadpleegt of vraagt de respondent documenten aan?
7. Met welk doel worden de documenten geraadpleegd?
8. Schatting van aantal/frequentie raadplegen documenten?
9. Welke documenten van de Europese Commissie worden door de respondent geraadpleegd? vb.
 - 9.1 Agenda's en notulen vergaderingen,
 - 9.2 Groen- en witboeken
 - 9.3 Werkprogramma's
 - 9.4 Register van COM (voorstellen en andere mededelingen), SEC (interne documenten i.v.m. het besluitvormingsproces, en de algemene werking van de EC) en C (officiële besluiten).
 - 9.5 Register van de werkzaamheden van de comités
 - 9.6 Register van groepen van deskundigen
 - 9.7 Toepassing van het Gemeenschapsrecht
 - 9.8 Medebeslissingsprocedure
 - 9.9 Rol voorzitter
 - 9.10 Andere?
10. Hoe worden deze documenten verkregen? vb.
 - 10.1 Portal
 - 10.1.1 Raadplegen/ aanvragen
 - 10.2 Ambtenaar nationaal/europees niveau
 - 10.3 Collega belanghebbenden
11. Wat wordt er met de documenten gedaan?
 - 11.1 Wie wordt er benaderd?
 - 11.1.1 Europese Commissie (ambtenaren)
 - 11.1.2 (Sub) nationale verenigingen/associaties
 - 11.1.3 (Sub) nationale overheden
 - 11.1.4 Instituties Europese Unie

- 11.1.5 Non-Europese netwerken
- 11.1.6 Ad-hoc coalities
- 11.1.7 Geaffilieerde groepen belanghebbenden
- 11.1.8 Mid-level ambtenaren
- 11.1.9 Politieke partijen
- 11.1.10 Makelaren en adviseurs
- 11.1.11 Bekende personen
- 11.1.12 Zaakwaarnemers en vrienden bij Europese Commissie
- 11.1.13 Media
- 11.1.14 Achterban
- 11.2 Hoe wordt er gehandeld?
 - 11.2.1 Persoonlijk bezoek, brief, telefoontje, e-mail
 - 11.2.2 Uitnodiging voor een uitje
 - 11.2.3 Lidmaatschap van een comité
 - 11.2.4 Participatie aan consultatie
 - 11.2.5 Presentatie van positie bij Europese Commissie
 - 11.2.6 Formeel bezoek, contact, delegatie
 - 11.2.7 Formeel verzoek, petitie
 - 11.2.8 Folder of brochure
 - 11.2.9 Massamedia participatie
 - 11.2.10 Politieke publiciteit
 - 11.2.11 Persconferentie
 - 11.2.12 Manifestatie, demonstratie
 - 11.2.13 Boycot, blokkade, staking
 - 11.2.14 Rechtszaak, procedure bij Hof van Justitie
 - 11.2.15 Wetenschap: studies, seminars, werkbezoeken, reisjes, rondleidingen
 - 11.2.16 Lobbyen via het internet

12. Wie is er nog meer actief geweest die ik zou kunnen benaderen?

2: Lijst met respondenten

M. Karskens - Consumentenbond

S. in 't Veld - D66 eurofractie (Politieke Partij Democraten '66)

C. Vervloet - Ministerie van Economische Zaken

A. Blaauwbroek – FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging)

R. Knottnerus - GATS platform (platform over het General Agreement on Trade in Services)

I. van den Burg - PvdA eurofractie (Partij van de Arbeid)

R. Hallo - Oud- medewerker Natuur & Milieu (milieuorganisatie)

B. van Riel – SER (Sociaal Economische Raad)

R. Rovers – SP (Socialistische Partij)

M. Oomen - VNO-NCW (werkgeversorganisatie)

G. Vonk – Wetenschapper (Professor of Administrative Law and Public Administration, Universiteit Groningen).