

EUROPEANISERING VAN DE NEDERLANDSE POLITIEK

Nog steeds een zaak voor de bovenlaag maar niet voor de gewone burgerij

J. de Beus en P. Pennings

1. Het verre ideaal van een niet-oligarchische openbaarheid in de Europese politiek

De voorstanders van Europese integratie van Nederland hadden van oudsher een dubbele doelstelling. Aan de ene kant zou Nederland in alle opzichten (vrede, voorspoed, sociale rechtvaardigheid, culturele bloei) beter af zijn door zijn neutraliteitspolitiek op te geven en mee te doen aan de verwezenlijking van een Europees beschavingsideaal. Grote omringende landen, zoals Duitsland, Frankrijk en ook het Verenigd Koninkrijk, zouden voortaan geen vijanden meer zijn met een neiging tot onderwerping – soms zelfs bezetting. Ze zouden bondgenoten en partners worden in het streven naar vrijhandel, vorming van een interne markt, gezamenlijk monetair beleid en andere grootse projecten. Aan de andere kant zou de nieuwe, hogere bestuurslaag van de Europese Unie (EU) – voorheen de Europese Economische Gemeenschap – op allerlei manieren rekening houden met de belangen en voorkeuren van gewone Nederlanders (boeren, werknemers, middenstanders, werklozen en armen). Tot deze manieren behoorden de beslissende stem van de Nederlandse premier in de hoogste kring van regeringsleiders, het waakzame toezicht van de Tweede Kamer, de prominente rol van de gevestigde volkspartijen met hun zusterpartijen in de Nederlandse en Europese politiek, en het streven naar compromis en rechtsheerschappij door Europese lichamen en gezagsdragers, om te beginnen de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie.

Het aantal Nederlandse respondenten in opiniepeilingen dat het Europees lidmaatschap ziet als een goede zaak met een voordelig saldo en dat een positieve indruk heeft van de EU en teleurgesteld zou zijn bij haar opheffing, is in 2004 en 2005 nog altijd groot. Nederland hoort tot de Europees gezinde lidstaten, samen met België, Denemarken, Griekenland, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Portugal en Spanje.¹ Toch laat

de massale afwijzing van het grondwettelijk Verdrag van Rome tijdens het referendum van 1 juni 2005 zien dat ook in Nederland het meningsklimaat omslaat in de richting van eurosceptis – een mengsel van het gevoel te laat te worden ingelicht, ongelooft, wantrouwen en afzijdigheid. Jongeren, lager-opgeleiden, werknemers en vrouwen waren oververtegenwoordigd in het nee-kamp.² Er zijn meer politici en groepen kiezers dan voorheen die verdere integratie en een grondwettelijk federalisme afwijzen, terwijl ook meer dan ooit wordt gewezen op een bepaald democratisch tekort: tegenstanders van Europees beleid zouden minder invloed hebben dan voorstanders; en zakelijke aanpassing aan de Europese integratie zou steeds prevaleren boven principiële politieke afweging. Een eerdere illustratie van deze omslag in de steun van de Nederlandse bevolking voor het Europese project is het succes bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 2002 van de beweging van W.S.P. (Pim) Fortuyn, die in 1997 *Zielloos Europa* publiceerde en zich in 2002 in *De puinhopen van acht jaar paars* pleitbezorger toonde van een drastische hernationalisering.³

In dit artikel concentreren wij ons op het democratische tekort van Nederland als Europese lidstaat. Dit tekort is een verzamelaar voor een afwezige of zwakke rol van politieke partijen, gekozen volksvertegenwoordigers en representanten van maatschappelijke organisaties in de openbare bepaling van de Europese koers van de Nederlandse overheid (waaronder agendering, debat, besluitvorming en verantwoording). Er bestaat een gezaghebbend *normatief* argument ten gunste van een vitale openbaarheid. Daarin zijn sterke politieke verenigingen – waaronder partijen – en sterke massamedia – waaronder kranten – de woordvoerders van de Europese belangen en voorkeuren van gewone Nederlanders. Het argument luidt globaal als volgt.⁴ Zowel op het Europese niveau van besluitvorming als op het Nederlandse niveau is een openbare sfeer nodig, die andere actoren toelaat naast, tegenover of in plaats van de gebruikelijke machthebbers (centrale overheden, grote ondernemingen, belangengroepen en lobbies van producenten, beleidsdeskundigen). Ook de politieke partijen, sociale bewegingen en niet-gouvernementele organisaties die het langs democratische weg opnemen voor de meest kwetsbare groepen burgers, voor bedreigde midden-groepen, voor groepen burgers die de nationale economie en cultuur willen afschermen en voor groepen burgers die eerder mondiaal gericht zijn (versterking van de Verenigde Naties en dergelijke), dienen vertegenwoordigd te worden in de politiek van de Europese integratie. Een dergelijk brede en nationaal gewortelde openbaarheid bevordert de politisering van de Europese kwestie en draagt in deze gedachtengang bij tot de politieke competentie van gewone burgers (hun kennis, betrokkenheid en deelnemingsvrijheid), het gezag en de tegenmacht van

het Europees Parlement, de publieke opinie van de Europese samenleving in wording, de geloofwaardigheid van Europees beleid, de doeltreffendheid ervan en – het laatste doch niet het minste – de temming van demonen uit het duistere verleden van Europa (Nederland inbegrepen): chauvinisme, protectionisme, militarisme, kolonialisme, racisme en ook totalitarisme.

Wij zijn hier enkel geïnteresseerd in de *feitelijke* betekenis van deze argumentatie ten gunste van een Europese openbare sfeer met een Europees publiek als de wenselijke inbedding van Europese regulering. Er wordt regelmatig gesuggereerd dat juist Nederland een voorloper zou kunnen zijn op dit gebied. Zijn pretentie een gidsland te zijn; zijn geschiedenis van tolerantie, pluralisme en pacificatie via overleg tussen overheid en burgerlijke samenleving; zijn rijke verenigingsleven uit de tijd van de verzuiling plus zijn anti-autoritaire openbaarheid sinds de ontzuiling; zijn langdurige Europese lidmaatschap; zijn verwevenheid met de wereldmarkt en de geglobaliseerde cultuur (waaronder een soort Engelse voertaal); en zijn weerzin tegen eng nationalisme zouden stuk voor stuk bevorderlijk zijn voor een aanzienlijke ‘europeanisering’ van de nationale openbaarheid. In dit artikel zullen we aantonen dat de europeanisering van Nederlandse politieke partijen en kranten weliswaar *gaande* is, maar tevens veel *zwakker* is dan op grond van een nog altijd toonaangevend progressief zelfbeeld wordt aangenomen. De critici van de kleine partijen ter linker- en rechterzijde – zeg SP en SGP – alsmede de Europese Beweging en de Vereniging Democratisch Europa hebben feitelijk gelijk: er bestaat in Nederland een kloof tussen enerzijds de werkelijkheid van een elitaire, ja oligarchische (besloten, gesloten) overheidsbeleidssfeer rondom de Europese macht, bevoegdheid en koers, en anderzijds het ideaal van representatief leiderschap en actief burgerschap in een Europese openbaarheid die nationale grenzen overschrijdt zonder de nationale democratie te ondermijnen. We verwijzen af en toe naar andere landen, maar dit artikel bevat geen stelselmatige theoretische of empirische vergelijking inzake de internationale europeanisering van partijen en kranten.

Ons betoog is opgebouwd uit de volgende onderdelen. Eerst geven we een beknopte omschrijving van het begrip europeanisering. Dan schetsen we onze operationalisering van achtereenvolgens de europeanisering van Nederlandse politieke partijen en die van Nederlandse kranten. De daaropvolgende kernparagrafen behandelen de empirische evidentie van de europeanisering van de verkiezingsprogramma’s van politieke partijen en de europeanisering van berichten en hoofdredactionele commentaren van kranten.⁵ We sluiten af met een beschouwing over een mede door referenda en brede maatschappelijke discussies versnelde normalisering van openbare politisering (geschil, oppositie, discussie,

kritiek) inzake de koers van de EU en de Europese koers van de Nederlandse regering in de naaste toekomst.

2. Het begrip europeanisering

Het sociaal-wetenschappelijke begrip europeanisering is veel recenter dan het begrip Europese integratie. Europese integratie is de vermindering van als destructief ervaren verschillen tussen het overheidsbeleid en de maatschappelijke orde van Europese lidstaten en de vergroting van als scheidend ervaren overeenkomsten in deze staten door toedoen van gemeenschappelijke wetgeving alsmede interventie van een supranationale laag van politiek, bestuur en recht, en wel met het oog op gezamenlijke doelen (zoals een hoogwaardige ‘informatie-economie, een doelstelling sinds de Lissabon-top van 2000). Europeanisering is de meer of minder duurzame *uitwerking* van Europees lidmaatschap, Europese regelgeving en Europese afspraken en initiatieven op het *nationale politieke systeem* in ruime zin. Waar de klassieke literatuur over Europese integratie de aandacht vestigt op nationale bronnen van Europese politiek en Europese integratie, daar richt de moderne literatuur over europeanisering zich op Europese bronnen van verandering van nationale politiek en integratie (ook: desintegratie). Na ruim vijftig jaar ervaring met eenwording vanaf de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) van 1952 tot het Europese veiligheidsbeleid compleet met vredesmissies op de Balkan sinds 2004, rijst de voor de hand liggende vraag wat een voortgezet lidmaatschap van een bepaald land plus de eigen werking van Europese organen plus de wisselwerking tussen het land en overige lidstaten daadwerkelijk betekenen voor de politiek en – uiteindelijk – de samenleving van dat land. Ziedaar de hoofdvraag van het europeaniseringsonderzoek (met als vervolgvraag het verband tussen Europese integratie en nationale europeanisering).⁶

Europeanisering van een lidstaat is een breed proces. Zij omvat de werking van de regering en de hoge overheidsorganen van een land in verstrengeling met Brussel, Straatsburg en Luxemburg (vooral de ministeries); de werking van de rechterlijke macht; de werking van de volksvertegenwoordiging en de politieke partijen; de werking van belangengroepen, sociale bewegingen en andere politieke actoren in de zogeheten burgerlijke samenleving; de werking van de journalistiek; de werking van bedrijven, gezinnen en verenigingen in de economie; en uiteindelijk de wijze van leven van burgers, zowel groepsgevoel als persoonlijk. Voorts is europeanisering een door en door betrekkelijk proces. De onderzoeker neemt een bepaald vertrekpunt naar tijd en plaats dat meestal nog verder wordt beperkt – zeg de europeanisering van een sport als het betaalde voetbal en de regulering daarvan – en gaat

dan na of er zich bepaalde veranderingen hebben voorgedaan die wijzen op een aanpassing aan Europese integratie in ruime zin eerder dan op mondialisering, nationalisering, regionalisering of welke andere denkbare samentrekking van gezamenlijkheid (identiteit, gezag, capaciteit) dan ook.

In Nederland is al het nodige onderzoek gedaan naar europeanisering.⁷ Een logisch doch omstreden beginpunt is het onderzoek naar de Europese oorsprong van Nederlandse wetgeving. Waar politici tot voor kort strooiden met percentages van zestig en hoger, daar komen bestuurskundigen op veel lagere percentages uit, zowel totaal als per beleidsgebied.⁸ Een onzer onderzocht de europeanisering van het sociaal-economisch beleid (een erkende sector van Europese integratie), terwijl het Ruimtelijk Planbureau een overzicht publiceerde van europeanisering van het gebruik van de Nederlandse ruimte (een sector waar de EU officieel geen enkele bevoegdheid of geen enkel verlangen heeft om in te grijpen).⁹ Er is onderzoek gedaan naar de europeanisering van Nederlandse lobbies, het Nederlandse parlement, de Nederlandse televisie en het Nederlandse kiezersgedrag. Om slechts één resultaat te noemen: vijf tot tien procent van alle verhalen in het televisienieuws heeft een Europese dimensie in Nederland, wat grofweg overeenkomt met het beeld in Denemarken en de ons omringende grote landen.¹⁰

Het onderzoek naar europeanisering van partijen en kranten staat echter nog in de kinderschoenen, ondanks het feit dat dit twee centrale actoren zijn in vrijwel alle visies op de openbare sfeer binnen democratische samenlevingen van Hegel en Tocqueville gisteren tot Habermas en Putnam vandaag. Dit artikel probeert hier een leemte te vullen.

3. Partij en krant: een dubbele operationalisering van het begrip europeanisering

We operationaliseren europeanisering als achtereenvolgens de toename van het aantal koppelingen tussen beleidssectoren en Europa in zinnen in verkiezingsprogramma's, alsmede de toename van het aantal verwijzingen naar Europa in de nieuwsberichten plus het hoofdredactionele commentaar van dagbladen. Door zowel de krant als de partij te onderzoeken, voorkomen we dat we op basis van één bron gaan generaliseren over 'de' aandacht voor Europa. Beide toepassingen van het europeaniseringsbegrip verdienen enige toelichting.

Verkiezingsprogramma's vormen in een aantal opzichten nuttig onderzoeksmateriaal. Ze maken vergelijkingen tussen landen, perioden en partijen mogelijk. De inhoud van programma's verandert niet met de tijd mee, zoals de interpretaties van partijstandpunten door experts dat wel kunnen doen. Een tekst die bijvoorbeeld in 1971 is vastgesteld is

inhoudelijk ‘gefixeerd’, ongeacht de voortschrijdende ontwikkelingen en inzichten. Partijprogramma’s geven informatie over de posities die de partijen zelf hebben verwoord. We zijn dus niet afhankelijk van eventueel gekleurde interpretaties die experts uit de tweede hand geven van partijposities. Terwijl deze deskundigen zelden een compleet en betrouwbaar overzicht kunnen bieden van partijstandpunten in een periode van meer dan veertig jaar, bieden partijprogramma’s dit overzicht wel. Daarbij komt dat experts vaak moeite hebben om partijstandpunten door de tijd heen te plaatsen. Partijprogramma’s bieden echter zoals reeds vermeld een goede tijdsgebonden weergave van standpunten.

Uiteraard kent dit materiaal ook belangrijke beperkingen. De verkiezingsprogramma’s verschillen nogal qua aard en omvang door de tijd en tussen partijen onderling. Ook is het niet geheel duidelijk wat een dergelijk document precies verwoordt: is dat de ideale positie van een partij of juist een strategische positie waarbij rekening wordt gehouden met electorale belangen en interne tegenstellingen? Zo kan een partij die intern verdeeld is over Europa dit thema doelbewust vermijden om die tegenstellingen te dempen, maar daaruit mag natuurlijk niet worden afgeleid dat daarom het thema voor die partij niet belangrijk is. Integendeel, in dit voorbeeld is het weglaten van verwijzingen naar Europa juist het gevolg van het toegenomen belang ervan en de doorwerking daarvan op de interne partijdiscussies. We zullen verderop laten zien dat dit effect inderdaad bestaat, maar dat het toch ook weer niet zo sterk is dat de nadruk op Europa puur een afgeleide is van de interne verdeeldheid of andere partijkenmerken.

Het hoofdargument om over eventuele tekortkomingen van partijprogramma’s heen te stappen is dat ze de mogelijkheid bieden om partijen in meer landen door de tijd heen te vergelijken, zoals hierboven reeds werd aangeduid. De hier gepresenteerde Nederlandse data zijn dan ook afkomstig uit een internationaal vergelijkend onderzoek, waarin de belangrijkste Westerse democratieën zijn opgenomen. Het belangrijkste alternatief – de zogeheten expert data – biedt deze mogelijkheid niet, omdat deskundige opinies niet door de tijd heen beschikbaar zijn.

De analyse van de verkiezingsprogramma’s is als volgt aangepakt. Allereerst zijn twintig beleidsterreinen vastgesteld die in meer of mindere mate met Europa in verband gebracht kunnen worden en op nationaal of Europees niveau van belang zijn. Deze twintig beleidsterreinen worden geïdentificeerd met behulp van een elektronisch woordenboek, dat woorden en uitdrukkingen bevat die deze beleidsterreinen beschrijven. Omdat dit onderzoek deel uitmaakt van een internationaal vergelijkend onderzoek, is het woordenboek in het Engels opgesteld en zijn alle programma’s door middel van vertaalsoftware in het Engels vertaald.

De analyse-eenheid is de *zin*. Met behulp van het programma SIMSTAT in combinatie met WORDSTAT worden zogeheten ‘co-occurrence matrices’ gemaakt, die op zinsniveau tellen hoe vaak in één zin beleidsterreinen samen met een verwijzing naar Europa (in de brede zin van het woord) worden besproken.¹¹ Zodoende ontstaat voor Nederland een bestand met 836 rijen, die voor elk beleidsterrein weergeven hoeveel dwarsverbindingen op zinsniveau met andere beleidsvelden, inclusief Europa, bestaan.

Er zijn meer manieren om de nadruk op Europa te meten. We kunnen alle verwijzingen naar Europa binnen het totaal per beleidsterrein optellen en daarna relateren aan alle verwijzingen die binnen het totaal per beleidsterrein worden gemaakt. Dit komt het dichtste in de buurt van onze definitie van europeanisering. Een andere manier is om de verwijzingen naar Europa te relateren aan alle verwijzingen naar beleidsterreinen in het gehele verkiezingsprogramma. Daarmee komt het belang van Europa als beleidsveld in beeld. Deze manier van tellen zullen we slechts zijdelings toepassen.

Ons onderzoek betrof maar liefst 88 politieke partijen in vijftien landen in de periode 1960-2003. In dit artikel beperken wij ons tot de partijen in Nederland, in het bijzonder de christen-democraten, sociaal-democraten, de liberalen (met inbegrip van D66) en GroenLinks.

Ook het onderzoek naar de kranten vergt een nadere operationalisering. Ditmaal is de eenheid van analyse niet de geschreven zin in een partijprogramma, maar de zichtbare ‘aanspraak’ in een krant. Een aanspraak (*claim*) is een of andere strategische actie (de uiting van een politieke mening of eis). Een volledige aanspraak in een krantenbericht over de (Europese) politiek dan wel een hoofdredactioneel commentaar geeft aan wie waar en wanneer aan het woord is, hoe de actor zich uit, aan wie de aanspraak is geadresseerd, wat het onderwerp is, wiens belang de actor wil dienen (of juist wil bestrijden), en wat de rechtvaardiging ofwel inkadering is van de aanspraak. In ons onderzoek werden aanspraken gecodeerd op twee oude gebieden van integratie (landbouwbeleid en monetair beleid), twee nieuwe gebieden met vooralsnog beperkte of vage bevoegdheden voor een Europese beleidsmaker (pensioenbeleid en onderwijsbeleid), twee tussenliggende gebieden (humanitaire militaire interventie alias troepenverplaatsing, en immigratie) en het algemene gebied van Europese samenwerking. We codeerden twee kwaliteitskranten (*de Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad*), een regionale krant (*de Leeuwarder Courant*) en de Nederlandse benadering van een boulevardkrant (*de Telegraaf*) in 1990, 1995 en 2000-2002. De hoofdredactionele commentaren geven een indruk van de krant als zelfstandige politieke actor, en dus niet als ruimte voor de gangbare politieke actoren. Deze commentaren werden gecodeerd in 2000, 2001

en 2002. Er is sprake van supranationale europeanisering als de berichtgeving zuiver Europese instellingen betreft, van verticale europeanisering als de berichtgeving nationale actoren in verhouding tot Europese instellingen betreft, en van horizontale europeanisering als de berichtgeving verschillende lidstaten betreft.

4. Europeaniseren Nederlandse politieke partijen?

Tabel 1 geeft het totaaloverzicht van het aandeel van verwijzingen in de verkiezingsprogramma's naar Europa, gerelateerd aan het totaal van verwijzingen per beleidsterrein. Per zin is nagegaan hoe vaak de EU in verband is gebracht met de genoemde beleidsterreinen. Het overzicht laat een duidelijk patroon zien, namelijk dat Europa vooral wordt genoemd in verband met vier gebieden, te weten financieel-economische zaken, buitenlandse betrekkingen, veiligheid en defensie, en ten slotte handel. Opmerkelijk is dat ontwikkelingshulp ook vaak in verband wordt gebracht met de EU en dus voor een deel als Europese taak wordt gezien. Sociale kwesties, onderwijs en gezondheidszorg die nationaal een aanzienlijk deel van het overheidsbudget beslaan, worden maar zelden in verband gebracht met Europa, evenals werkgelegenheid. Democratie krijgt in vergelijking met de meeste andere beleidsterreinen behoorlijke aandacht, naar verwachting vaak in kritische zin. Dit kan echter niet hard worden gemaakt, omdat de richting van de uitspraken over Europa in dit onderzoek niet kan worden onderzocht aangezien de gehanteerde methodiek zich daarvoor niet leent.

Vervolgens bekijken we een tweede totaaloverzicht, waarin de verwijzingen naar Europa per beleidsterrein worden gerelateerd aan het totaal van alle verwijzingen in het volledige verkiezingsprogramma. Tabel 2 laat zien hoe vaak Europa wordt genoemd en welk gewicht Europa binnen de programma's krijgt. Duidelijk is te zien dat politieke partijen *niet veel aandacht* besteden aan Europa. Het patroon is wel vergelijkbaar met tabel 1. Europa wordt vooral in verband gebracht met de economische en internationale beleidsterreinen en veel minder met de sociale beleidsterreinen in de breedste zin van het woord. Het relatieve aandeel van sommige beleidsterreinen blijft vaak door de tijd heen redelijk groot (zoals buitenlandse betrekkingen, democratie, infrastructuur, veiligheid en defensie). Op andere gebieden is Europa in opkomst. Ook betekent europeanisering niet dat de aandacht voor de nationale identiteit (in relatie tot Europese zaken) minder belangrijk wordt. Eerder blijkt het tegendeel, hoewel dit per periode kan verschillen.

Tabel 1. Verwijzingen in de verkiezingsprogramma's naar Europa, gerelateerd aan het totaal van verwijzingen per beleids-terrein, 1963-2003 (in %)

	1963	1967	71-72	1977	81-82	86-89	1994	1998	02-03
Landbouw	16,4	4,4	3,2	7,9	6,1	8,2	7,7	5,6	8,3
Begrotingsbeleid	0,0	2,9	4,1	4,8	2,5	3,0	3,2	6,0	3,5
Cultuur	0,0	5,7	1,0	1,0	2,4	2,3	4,2	2,9	1,1
Democratie	6,3	4,4	6,2	4,5	4,3	4,0	7,1	6,8	7,4
Economisch, financieel en monetair beleid	4,2	1,8	2,8	5,3	2,9	4,0	5,8	4,3	4,2
Onderwijs	3,7	1,5	0,9	2,7	1,8	1,9	2,0	0,2	1,1
Werkgelegenheid	0,0	0,9	2,8	2,5	0,6	1,3	1,9	1,7	1,4
Milieu	2,2	3,3	2,2	2,8	3,8	3,5	5,7	4,6	2,6
Buitenlandse betrekkingen	15,3	17,7	9,6	8,8	4,5	11,5	15,7	11,0	8,4
Ontwikkelingshulp	1,7	11,0	4,1	6,2	10,1	6,0	14,3	10,3	7,2
Gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	1,0	1,2	0,4
Infrastructuur	14,6	5,4	2,7	4,5	1,7	4,6	3,5	3,7	3,4
Justitie	0,0	0,0	,90	1,0	2,2	2,8	4,1	5,0	5,7
Nationale identiteit	0,0	3,6	0,0	1,7	1,8	1,7	4,3	0,6	1,5
Regio's	4,8	0,0	1,1	2,2	0,6	1,4	3,0	3,2	2,7
Veiligheid en defensie	8,6	10,6	9,5	11,0	11,9	9,3	12,2	7,9	9,1
Sociale kwesties	3,0	1,3	0,4	1,2	0,8	1,3	1,9	1,8	2,0
Belastingen	0,0	2,3	2,2	1,4	1,6	2,1	4,0	4,2	2,4
Handel	5,2	4,2	4,3	5,4	2,7	6,6	10,5	6,6	6,8

Nu we een algemeen beeld hebben verkregen van de aandacht die Europa krijgt binnen beleidsterreinen, kunnen we dit specificeren per politieke partij. De belangrijkste aanname die we daarbij hanteren is dat in de aandacht voor Europa het ideologische profiel van de partij door-klinkt, zonder dat duidelijk vooraf gepreciseerd kan worden of en wanneer dit een nadruk op of juist een gebrek aan aandacht voor Europa betekent. Op nationaal vlak verwachten we van GroenLinks naar verhouding wat meer aandacht voor het milieu, van de VVD voor financieel-economische zaken en justitie, van de PvdA voor sociale kwesties, van D66 voor democratie, en van het CDA voor landbouw. Dit hoeft niet automatisch door te werken in een verbinding tussen deze beleids-terreinen en Europa. Het verbinden van Europa met het eigen partij-ideologische profiel kan zoals reeds vermeld interne verdeeldheid oproepen, waardoor partijen dit juist doelbewust achterwege laten. Partijen kunnen ook redenen hebben om Europa juist in verband te

brenge met thema's die verder van hen af staan om daarmee te benadrukken dat deze problemen alleen in Europees verband opgelost kunnen worden, hetgeen de nationale verantwoordelijkheid en de eigen rol afzwakt. Kortom, we verwachten een vrij divers beeld waarin de verwijzingen naar Europa het resultaat zijn van een allesbehalve simpel geheel aan afwegingen die partijen maken inzake het eigen profiel, het (geringe) electorale belang van Europese thema's, en de interne verdeeldheid over Europese strijdpunten.

Tabel 2. Verwijzingen naar Europa per beleidsterrein gerelateerd aan het totaal van alle verwijzingen in het volledige verkiezingsprogramma, 1963-2003 (in %)

	1963	1967	71-72	1977	81-82	86-89	1994	1998	02-03
Landbouw	0,9	0,1	0,2	0,4	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4
Begrotingsbeleid	0,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Cultuur	0,0	0,8	1,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Democratie	1,2	0,7	1,2	0,9	0,8	0,7	1,2	1,3	1,2
Economisch, financieel en monetair beleid	1,3	0,4	0,7	1,3	0,8	1,1	1,7	1,2	1,1
Onderwijs	0,6	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,0	0,2
Werkgelegenheid	0,0	0,1	0,4	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Milieu	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,8	0,6	0,3
Buitenlandse betrekkingen	2,6	1,6	0,8	1,0	0,5	1,2	2,0	1,0	0,8
Ontwikkelingshulp	0,2	0,5	0,2	0,4	0,3	0,3	0,5	0,2	0,2
Gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Infrastructuur	0,5	0,7	0,4	0,6	0,2	0,6	0,4	0,6	0,4
Justitie	0,0	0,0	1,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7
Nationale identiteit	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,0	0,1
Regio's	0,4	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Veiligheid en defensie	0,6	0,9	0,8	0,7	1,0	0,6	0,8	0,3	0,5
Sociale kwesties	0,6	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Belastingen	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2
Handel	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,5	0,8	0,6	0,4

Tabel 3. Verwijzingen naar Europa binnen het totaal per beleidsterrein door GroenLinks, 1989-2003 (in %)

	1989	1994	1998	2002-03
Landbouw	5,6	10,1	4,3	8,2
Begrotingsbeleid	0,0	7,1	9,4	1,6
Cultuur	0,0	11,5	3,4	1,5
Democratie	3,9	11,1	7,5	5,6
Economisch, financieel en monetair beleid	1,7	8,0	3,3	2,7
Onderwijs	1,6	1,3	0,0	0,3
Werkgelegenheid	0,9	6,1	1,6	2,3
Milieu	3,0	7,4	5,1	2,8
Buitenlandse betrekkingen	9,9	19,3	11,2	11,8
Ontwikkelingshulp	2,0	11,0	6,2	6,1
Gezondheidszorg	0,0	3,3	0,0	0,7
Infrastructuur	1,9	4,7	4,2	1,7
Justitie	2,9	5,2	4,8	6,3
Nationale identiteit	1,8	6,8	0,0	2,3
Regio's	0,0	6,5	5,2	1,6
Veiligheid en defensie	8,6	11,3	5,1	7,1
Sociale kwesties	1,2	5,6	3,2	3,2
Belastingen	0,0	6,7	6,6	1,4
Handel	0,0	11,2	8,2	3,1

Tabel 3 toont de resultaten voor GroenLinks. Opvallend is dat de aandacht voor Europa op bepaalde beleidsterreinen per verkiezingsjaar aanzienlijk kan verschillen. Tevens valt op dat – terwijl in 1989 zes terreinen in het geheel niet met Europa worden verbonden – in de jaren 2002 en 2003 alle beleidsterreinen aan Europa worden gerelateerd. Op basis van deze gegevens kan men niet beweren dat GroenLinks in zijn politieke oriëntatie meer Europees is geworden door steeds meer aandacht te besteden aan Europa. Integendeel, de aandacht neemt op veel beleidsterreinen juist licht af. Een verklaring kan zijn dat GroenLinks steeds ambivalenter is gaan staan tegenover Europa. Terwijl de ‘groene’ partijen eerst vaak negatief stonden tegenover Europa als zijnde eenzijdig gericht op financieel-economische zaken, neigen ze vandaag steeds meer naar een pro-Europese houding – zij het met een aantal belangrijke reserves.¹² Daarmee onderscheidt GroenLinks zich van de PvdA en van de meeste sociaal-democratische partijen in Europa, die bijvoorbeeld allemaal voorstander van de Europese Monetaire Unie (EMU) waren.¹³ De ambivalente houding kan de interne verdeeldheid doen toenemen, waardoor de aandacht voor Europa wat afneemt om de spanningen over dit onderwerp niet verder te laten oplopen.¹⁴ Opvallend bij GroenLinks

is de geringe aandacht voor Europa in relatie met veiligheid en defensie in vergelijking met de andere partijen, zoals hieronder zal blijken. Hier zien we dus wel een ideologisch effect.

Tabel 4. Verwijzingen naar Europa binnen het totaal per beleidsterrein door de Partij van de Arbeid, 1963-2003 (in %)

	1963	1967	71-72	1977	81-82	86-89	1994	02-03
Landbouw	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	8,6	7,6	13,1
Begrotingsbeleid	0,0	11,8	5,3	4,1	3,5	0,5	4,4	2,2
Cultuur	0,0	5,9	0,0	2,0	5,6	1,6	3,0	0,7
Democratie	9,7	6,5	11,4	6,0	4,1	3,9	5,9	13,4
Economisch, financieel en monetair beleid	7,4	3,5	1,8	2,3	2,3	3,8	4,1	5,7
Onderwijs	5,3	3,9	0,0	1,3	0,0	1,9	1,9	0,3
Werkgelegenheid	0,0	3,5	4,2	2,0	0,0	1,5	1,5	1,7
Milieu	6,7	7,1	0,0	0,0	2,3	4,2	4,1	3,5
Buitenlandse betrekkingen	16,7	14,3	11,4	10,9	5,3	9,9	14,5	8,5
Ontwikkelingshulp	5,0	14,3	7,7	9,3	1,7	7,1	10,4	3,3
Gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0
Infrastructuur	40,0	10,0	2,5	3,3	0,0	3,6	3,0	3,9
Justitie	0,0	0,0	0,0	1,9	0,0	2,6	4,7	8,0
Nationale identiteit	0,0	14,3	0,0	0,0	2,8	2,0	1,9	1,4
Regio's	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	3,7	1,8	2,8
Veiligheid en defensie	10,5	12,9	11,8	8,1	8,8	9,3	9,1	11,8
Sociale kwesties	3,7	3,5	0,0	0,0	0,7	1,0	1,0	1,1
Belastingen	0,0	9,1	0,0	0,0	4,8	0,0	3,5	4,7
Handel	12,5	12,5	3,9	4,3	2,3	7,2	4,9	2,0

N.B.: Het Engelstalige programma uit 1998 was niet beschikbaar ten tijde van het onderzoek.

De PvdA toont een wat ander beeld dan GroenLinks (zie tabel 4). De sociaal-democraten laten in de laatste decennia op de meeste beleidsterreinen geen echte teruggang zien in de aandacht voor Europa. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de PvdA iets ondubbelzinniger positief is over Europese integratie dan GroenLinks, nauwelijks verdeeld is over Europa en daarom minder snel de Europese discussie zal vermijden. De soms hoge percentages in de beginperiode laten zich deels verklaren uit de geringe omvang van de verkiezingsprogramma's (een paar verwijzingen naar Europa resulteren dan in een groot aandeel in het totaal).

Het meest opvallend is dat de verbindingen tussen Europa aan de ene kant en sociale kwesties en werkgelegenheid aan de andere kant zeer gering in aantal zijn. Blijkbaar ziet de PvdA deze klassiek sociaal-democratische onderwerpen nog steeds primair als een nationale aanleggelegenheid. Onder de oppervlakte kan dit wel degelijk een verwijzing zijn naar interne verdeeldheid, namelijk over de mate waarin Europa in staat is om effectief en rechtvaardig sociaal regulerend op te treden. Hoe meer de PvdA dit zou erkennen, hoe minder er sprake is van een nationaal bestaansrecht voor deze partij en hoe meer de noodzaak zou ontstaan om zich primair op Europees niveau te manifesteren.

Tabel 5. Verwijzingen naar Europa binnen het totaal per beleids-terrein door D66, 1967-2003 (in %)

	1967	71-72	1986	1994	1998	02-03
Landbouw	0,0	5,0	6,6	7,6	6,8	7,1
Begrotingsbeleid	0,0	3,3	3,5	2,7	3,6	10,2
Cultuur	14,3	2,2	2,2	3,0	2,6	0,8
Democratie	6,3	4,3	4,1	4,3	7,0	6,7
Economisch, financieel en monetair beleid	0,0	3,0	4,3	3,3	3,4	2,8
Onderwijs	0,0	0,8	1,5	2,2	0,7	3,1
Werkgelegenheid	0,0	0,0	1,1	1,2	1,7	1,2
Milieu	0,0	1,5	3,1	3,7	2,8	1,3
Buitenlandse betrekkingen	33,3	13,6	15,2	12,2	8,8	4,0
Ontwikkelingshulp	0,0	5,0	5,4	11,9	8,2	10,3
Gezondheidszorg	0,0	0,0	0,6	0,0	1,8	0,0
Infrastructuur	0,0	1,6	5,5	3,6	3,0	4,1
Justitie	0,0	1,3	4,0	1,1	4,2	4,9
Nationale identiteit	0,0	0,0	1,5	3,6	1,7	1,4
Regio's	0,0	2,4	1,2	4,5	0,0	4,8
Veiligheid en defensie	16,7	9,8	14,6	11,9	12,8	13,3
Sociale kwesties	0,0	0,6	0,9	0,7	1,3	0,5
Belastingen	0,0	1,9	2,7	1,0	4,3	2,6
Handel	0,0	1,5	7,5	6,0	6,1	7,8

N.B.: De Engelstalige programma's uit 1977 en 1982 waren niet beschikbaar ten tijde van het onderzoek.

Bij D66 zien we een vrij klassiek beeld van Europa, met veel aandacht voor financieel-economische zaken en buitenlandse betrekkingen, hoewel deze laatste categorie vrij sterk afneemt (zie tabel 5). Progressieve thema's als milieu en democratie komen relatief weinig aan bod in relatie met Europa. Afgezien van 1967, toen D66 voor het eerst aan de Tweede-Kamerverkiezingen deelnam, kent de aandacht voor Europa

een vrij constant beeld. Het toegenomen belang van Europa voor de nationale regelgeving en besluitvorming wordt niet helder weerspiegeld in de verkiezingsprogramma's van D66, net zomin als dit bij de andere partijen het geval is. Europa wordt niet nadrukkelijk verbonden met D66-thema's als onderwijs, milieu en democratie.

Tabel 6. Verwijzingen naar Europa binnen het totaal per beleidsterrein door de VVD, 1963-2003 (in %)

	1963	1967	71-72	81-82	1986	1994	1998	02-03
Landbouw	9,1	4,4	3,6	11,1	13,3	7,7	5,7	4,4
Begrotingsbeleid	0,0	0,0	2,7	0,0	7,4	0,0	4,9	0,1
Cultuur	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0	2,9	0,0
Democratie	2,8	1,9	2,8	4,4	5,3	10,2	5,9	3,9
Economisch, financieel en monetair beleid	0,8	0,6	3,2	1,2	4,5	7,1	6,2	5,1
Onderwijs	0,0	0,0	1,4	2,6	2,7	3,0	0,0	0,5
Werkgelegenheid	0,0	0,0	1,7	0,0	1,3	0,0	1,6	0,4
Milieu	0,0	5,9	1,7	3,3	1,2	10,7	6,0	1,5
Buitenlandse betrekkingen	7,7	17,1	4,8	0,0	11,2	19,2	13,1	5,2
Ontwikkelingshulp	0,0	7,7	3,9	20,0	4,4	30,0	16,7	9,5
Gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	1,8	0,0
Infrastructuur	3,9	11,8	1,7	0,0	4,5	3,1	3,9	1,8
Justitie	0,0	0,0	0,0	5,0	3,2	7,1	6,0	1,7
Nationale identiteit	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	5,3	0,0	0,7
Regio's	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	4,6	0,0
Veiligheid en defensie	15,4	6,3	7,7	18,2	7,5	19,1	5,9	3,6
Sociale kwesties	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	1,0	3,4
Belastingen	0,0	0,0	3,9	0,0	2,6	4,4	1,5	0,6
Handel	3,0	0,0	5,0	0,0	7,1	19,2	5,4	12,3

N.B.: Het Engelstalige programma uit 1977 was niet beschikbaar ten tijde van het onderzoek.

Het meest opvallend in het geval van de VVD is dat deze partij pas laat begon met het leggen van verbanden tussen beleidsterreinen en Europa (zie tabel 6). Dat geldt ook voor een aantal typisch aan Europa gerelateerde beleidsterreinen zoals de handel. Blijkbaar ziet de VVD pas laat in Europa een thema dat in de nationale verkiezingen een rol speelt. Zelfs bij de Tweede-Kamerverkiezingen in 2002 en 2003 worden drie beleidsterreinen in het geheel niet gerelateerd aan Europa (daarbij moet wel worden bedacht dat de VVD in de regel beduidend kortere programma's heeft dan de meeste andere partijen). De belangrijkste uitzondering is veiligheid en defensie, die vanaf het allereerste begin veel

met Europa in verband worden gebracht. Dat past in het ideologisch profiel van de VVD, en contrasteert bijvoorbeeld fel met GroenLinks.

Tabel 7. Verwijzingen naar Europa binnen het totaal per beleidsterrein door de ARP, CHU en KVP en vanaf 1977 door het CDA, 1963-2003 (in %)

	1963	1967	71-72	1977	81-82	1986	1994	02-03
Landbouw	40	0,0	4,2	12,9	7,2	5,7	5,7	8,9
Begrotingsbeleid	0,0	0,0	5,3	5,6	4,1	2,1	2,0	2,3
Cultuur	0,0	2,6	2,0	0,0	1,5	4,2	3,5	3,7
Democratie	6,3	3,0	6,3	3,0	4,4	2,9	4,1	7,7
Economisch, financieel en monetair beleid	4,4	3,2	3,0	8,3	5,3	4,6	6,3	5,2
Onderwijs	5,9	2,3	1,4	4,0	2,9	1,7	1,7	1,3
Werkgelegenheid	0,0	0,0	5,4	2,9	1,8	1,6	1,0	1,2
Milieu	0,0	0,0	5,7	5,6	5,8	5,7	2,7	5,2
Buitenlandse betrekkingen	21,4	5,9	8,6	6,7	8,2	10,7	13,4	17,1
Ontwikkelingshulp	0,0	11,1	0,0	3,1	8,6	9,2	8,3	9,1
Gezondheidszorg	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	2,2
Infrastructuur	0,0	0,0	5,0	5,7	5,1	6,2	3,0	7,1
Justitie	0,0	0,0	2,3	0,0	1,5	1,3	2,4	9,3
Nationale identiteit	0,0	0,0	0,0	3,9	2,7	1,9	4,0	2,3
Regio's	14,3	0,0	2,1	3,4	1,8	1,0	2,3	5,9
Veiligheid en defensie	0,0	6,7	8,8	13,9	8,6	6,0	9,7	10,6
Sociale kwesties	5,3	1,9	1,0	2,4	1,9	1,6	2,3	1,8
Belastingen	0,0	0,0	2,9	2,8	0,0	4,1	4,2	3,5
Handel	0,0	4,2	6,7	6,5	5,8	7,9	11,2	10,5

N.B.: Het Engelstalige programma uit 1998 was niet beschikbaar ten tijde van het onderzoek.

Opmerkelijk is dat de VVD Europa ook pas laat in verband brengt met financieel-economische beleidsterreinen. Ontwikkelingshulp wordt door de liberalen een aantal keren zelfs primair gezien als een Europese aangelegenheid (met percentages tot dertig procent), waarin deze partij verschilt van de PvdA, die in ontwikkelingshulp meer een nationale verantwoordelijkheid ziet. De VVD blijkt milieu wat vaker in verband te brengen met Europa dan GroenLinks doet. Hier kan hetzelfde mechanisme achter steken als bij ontwikkelingshulp, namelijk dat dit alleen kan en zin heeft als het Europees wordt aangepakt. In dat opzicht blijkt onze beginhypothese deels omgedraaid te moeten worden: sommige beleidsterreinen die normaal niet erg benadrukt worden door partijen worden juist wel in verband gebracht met Europa.

Bij het CDA zien we een patroon dat we ook bij de PvdA konden waarnemen (zie tabel 7). Er is een vrij constante aandacht voor Europese zaken, die eerder toe- dan afneemt. De verschillen tussen de beleidsterreinen zijn niet zo groot als bij de VVD, D66 en GroenLinks. Dit hebben de grootste partijen CDA en PvdA gemeen: een redelijk evenwichtig verdeelde en licht toenemende aandacht voor Europa. Dit zijn dan ook de twee partijen die het meest zijn geëuropeaniseerd. Dit blijkt uit het feit dat de meeste beleidsterreinen al vanaf een vroeg stadium in verband met Europa werden gebracht en dat deze verbindingen in veel gevallen iets sterker worden (zij nemen zeker niet gestaag af).

Dit leidt ons tot de conclusie dat grote pro-Europese partijen als het CDA en de PvdA Europa anders in hun verkiezingsprogramma benaderen dan kleinere of meer eurosceptische partijen. Toch overheerst het beeld dat de aandacht voor Europa in de verkiezingsprogramma's geringer is dan men op basis van de 'feitelijke' invloed van Europa zou mogen verwachten. Anders gezegd: Europa groeit aan betekenis en beperkt daarmee de macht van nationale partijen. Dit gebeurt met de steun van de grootste partijgroepen in Europa, zonder dat in de nationale partijprogramma's deze toenemende invloed van Europa en de gegeven steun daarvoor prominent naar voren komt in de uitleg aan de kiezer.

5. Europeaniseren Nederlandse kranten?

Een manier om een indruk te krijgen van de europeanisering van de Nederlandse journalistiek is het beeld van de onderwerpen van politieke aanspraken in het nieuws, de ontwikkeling daarin en het aandeel van onderwerpen met een Europese strekking. Tabel 8 geeft een overzicht van enkele beleidsgebieden tussen 1990 en 2002.

Opvallend is dat de aanspraken op het gebied van Europese integratie en monetair beleid sterk zijn toegenomen. Hier staat tegenover dat de aanspraken op het gebied van landbouw en ook militaire interventies en onderwijs sterk zijn afgenomen. Dit houdt in dat de toename van delegatie van nationale bevoegdheden naar het Europese niveau op een bepaald gebied (zoals van oudsher bij landbouwbeleid en meer recent bij monetair beleid) niet automatisch leidt tot toenemende en blijvende europeanisering van het nieuws op dit gebied. Onderwerpen met een Europese reikwijdte bedroegen in de hele steekproef maar liefst 41,3 procent, terwijl thema's met een Nederlandse portee 28,7 procent bedroegen en onderwerpen met een supranationale en multilaterale reikwijdte 16,1 procent. Onderwerpen die de verhouding tussen Nederland en andere Europese lidstaten betreffen (en die kunnen wijzen op een horizontale europeanisering, dat wil zeggen communicatie en mobilisering tussen lidstaten onderling) bedroegen 3,8 procent. In het alge-

meen lijkt overigens de verticale europeanisering – van Brussel naar de lidstaten en omgekeerd – van de Nederlandse openbaarheid groter te zijn dan de horizontale europeanisering.

Tabel 8. *Onderwerpen van politieke aanspraken in het Nederlandse nieuws, 1990-2002 (in %)*

	1990	1995	2000	2002	totaal %	totaal freq.
Monetair beleid	7,8	17,5	14,0	20,8	15,1	207
Landbouw	16,3	11,5	10,4	9,2	11,4	155
Immigratie	10,6	7,8	11,7	17,1	12,2	167
Militaire interventies	23,3	24,0	8,5	9,0	13,7	187
Pensioenen	1,2	4,6	1,6	5,2	2,9	40
Onderwijs	25,3	14,7	20,0	15,6	19,0	259
Europese integratie	15,5	19,8	33,8	23,1	25,6	349
Totaal	100,0 (N=245)	99,9 (N=217)	100,0 (N=556)	100,0 (N=346)	99,9	1.364

Kijken we naar de verandering van de reikwijdte van de onderwerpen van aanspraken, dan vallen drie zaken op. Het aandeel van onderwerpen met een Europese connotatie nam toe van 17,1 procent in 1990 naar 51,7 procent in 2002. Het aandeel van onderwerpen met een binnenlandse reikwijdte nam in deze periode af van 33,1 naar 27,5 procent. Onderwerpen met een supranationale en multilaterale portee namen eveneens af. Het *Algemeen Dagblad* besteedt de meeste aandacht aan Europese onderwerpen, terwijl *de Telegraaf* de meeste aandacht besteedt aan binnenlandse onderwerpen.

In de hoofdredactionele commentaren gaat de meeste aandacht uit naar onderwijs (22,7 procent), Europese integratie (21,6 procent) en immigratie (14,3 procent). Onderwerpen met een Europese reikwijdte blijken overheersend bij Europese integratie (99,4 procent) en monetair beleid (83,5 procent), belangrijk bij landbouw (52,3 procent), aanwezig bij immigratie (19,4 procent) maar marginaal bij militaire interventies en onderwijs. Thema's met een binnenlandse reikwijdte zijn overheersend in de commentaren op onderwijsbeleid (95,1 procent) en pensioenbeleid (80,5 procent), belangrijk bij immigratie (54,4 procent) en landbouw (39,8 procent), maar marginaal bij militaire interventies, monetair beleid en Europese integratie.

Op grond van deze gegevens mogen we vaststellen dat de EU is doorgedrongen tot de Nederlandse kranten. De europeanisering van de kranten

lijkt ook omvangrijker te zijn dan die van de Nederlandse televisie-stations (afgaand op het televisie-onderzoek van experts als C.H. de Vreese). Wat betreft de omvang is het Nederlandse debat over Europa dus veel verder gevorderd dan vaak wordt beweerd door degenen die klagen over een gebrek aan discussie over grote Europese vraagstukken en grote Nederlandse belangen bij dergelijke kwesties. Maar deze conclusie moet wel meteen worden gerelativeerd. Een analyse van de politieke aanspraken in Nederlandse kranten in vergelijking met die in Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Zwitserland leert namelijk dat de europeanisering van Nederlands nieuws achterblijft bij de ontwikkeling elders en bij de gemiddelde ontwikkeling. Weliswaar is het aandeel van onderwerpen met een Europese reikwijdte (42 procent in de hele steekproef) hoger dan het desbetreffende aandeel in Italië (30 procent), het Verenigd Koninkrijk (35 procent), Zwitserland (38 procent) en Duitsland (41 procent). Maar ook is bij andere indicatoren (zoals de houders van aanspraken en de geadresseerden) sprake van een geringere europeanisering in het Verenigd Koninkrijk, Italië *en* Nederland.¹⁵ Dit beeld wordt bevestigd door een vergelijkende analyse van de hoofdredactionele commentaren. Commentaren in Britse, Zwitserse en Nederlandse kranten zijn het minst geëuropeaniseerd.¹⁶

Tabel 9. Soorten actoren in het Nederlandse nieuws, 1990-2002 (in %)

	M	L	I	MI	P	O	EU	totaal	
Overheid/partij	60,9	65,8	69,5	84,5	50,0	48,3	75,4	66,7	910
Belangengroep	15,0	22,6	4,2	0,5	27,5	9,3	1,7	8,4	115
Media	16,9	5,8	4,8	8,0	5,0	4,2	14,6	9,6	131
Middenveld	5,3	3,9	20,4	3,7	17,5	38,2	5,7	13,5	184

In ons onderzoek wordt een onderscheid gemaakt in de volgende soorten actoren, te weten actoren namens overheden, actoren namens de wetgevende macht en de politieke partijen, actoren namens de media (meestal journalisten), en actoren namens het middenveld (belangengroepen, niet-gouvernementele organisaties, sociale bewegingen en experts). De overheid plus de politieke partijen zijn de belangrijkste houders van aanspraken in het nieuws (66,7 procent), gevolgd door het maatschappelijk middenveld (13,5 procent), media (9,6 procent) en – uit het middenveld gelicht – economische belangengroepen (8,4 procent). De meeste geadresseerden zijn de overheid plus de partijen (78,1 procent), gevolgd op grote afstand door het middenveld (10,6 procent), economische belangengroepen (6,4 procent) en media (1,1 procent). In tabel 9 wordt een globaal beeld gegeven van de identiteit van houders van politieke aanspraken op de inmiddels bekende gebieden M (mone-

tair beleid), L (landbouwbeleid), I (immigratiebeleid), MI (militaire interventies), P (pensioenbeleid), O (onderwijsbeleid) en EU (Europees beleid).

Op het gebied van de Europese integratie zijn overheidsactoren dominant. Dit geldt ook voor gebieden waar de EU sterk is, zoals monetair beleid en landbouwbeleid. Overigens blijft deze dominantie ook bestaan als we twee soorten actoren buiten beschouwing zouden laten, namelijk politici (totaal 1,7 procent) en politieke partijen (totaal 2,6 procent). In de hoofdredactionele commentaren richten Nederlandse journalisten hun aanspraken overwegend op de overheid (87,7 procent), gevolgd door het middenveld (6,6 procent) en de belangengroepen (4,9 procent). Op het gebied van de Europese integratie zijn opnieuw overheidsactoren dominant (87,8 procent). Ook in andere Europese landen is vastgesteld dat de openbaarheid rondom Europese politiek en Europees bestuur in feite neerkomt op een *overheidsbeleidssfeer* waarin politieke actoren met betrekkelijk veel hulpbronnen en gevestigde netwerkposities overheersen en zwakkere actoren marginaal zijn. De politieke partijen zelf behoren tot deze zwakkere actoren als het om Europa gaat.

Slotbeschouwing: voorbij de Europese oligarchie ofwel de normalisering van partijpolitiek en journalistiek in de Europese kwestie

In dit onderzoek hebben we de aandacht in Nederland voor Europa van zowel kranten als politieke partijen onderzocht. Door twee gebieden in kaart te brengen, wordt voorkomen dat op basis van één bron conclusies worden getrokken over 'de' aandacht voor Europa. Politieke partijen hebben het thema Europa in hun presentatie ten behoeve van de kiezers in hun verkiezingsprogramma's nogal onderbelicht. Dit is niet uniek voor Nederland, maar een internationaal voorkomend verschijnsel. Partijen lijken zich ten opzichte van elkaar niet echt te profileren op dit punt. Tegelijkertijd biedt ons onderzoek aanwijzingen dat dit geleidelijk aan het veranderen is, gezien de toenemende aandacht voor Europa. Het is ook duidelijk geworden dat partijen selectief zijn in hun verwijzingen naar Europa. Meestal refereren zij weinig aan Europa op beleidsterreinen die doorslaggevend zijn voor hun electorale positie. Het omgekeerde komt wel voor, als een beleidsterrein waarmee een partij zich niet kan profileren (omdat deze het 'bezit' is van een andere partij) toch sterk wordt verbonden met Europa. Een partij kan daarmee tot uitdrukking brengen dat dit strijdpunt thuishoort bij Europa en weinig plaats hoeft te hebben binnen het eigen landelijke programma, omdat het niet nationaal kan worden opgelost. Verwijzingen naar Europa komen duidelijk vaker voor in het geval van handel en financieel-economisch beleid dan bijvoorbeeld pensioenbeleid of sociale zekerheid. Dit hangt

vanzelfsprekend samen met de grotere betekenis van de EU (juridisch, bestuurlijk, economisch) op de eerstgenoemde gebieden. Iets dergelijks zien we ook in de berichtgeving en opinievorming door kranten.

Kranten zijn het stadium van onderbelichting van de Europese integratie en de Europese politiek al enige tijd voorbij. Uit nader onderzoek (vraaggesprekken met hoofdredacteuren en correspondenten) blijkt dat niet enkel de nieuwswaarde hier een rol speelt – een nieuwswaarde die sterk verband houdt met de visie van een krant op wat er leeft in de Nederlandse samenleving en politiek –, maar ook een factor die we ‘democratisch paternalisme’ mogen noemen: hoofdredacteuren en journalisten menen dat hun lezers goed ingelicht horen te zijn over Europese gebeurtenissen en ontwikkelingen. Dit verschil tussen de europeanisering van partijen en kranten is in het bovenstaande gerelativeerd door te wijzen op de internationaal gezien beperkte europeanisering van het politieke nieuws en het hoofdredactionele commentaar daarop.

Wanneer politieke partijen als primaire vertegenwoordigers van het volk terughoudend zijn in hun representatie van Europese belangen en kranten vooral letten op gevestigde actoren die de overheid representeren, dan mag worden vastgesteld dat de Nederlandse openbare sfeer rondom de Europese kwestie een elitair, ja oligarchisch karakter vertoont. Dit zou kunnen worden verklaard uit diverse, elkaar versterkende factoren. De eerste is centralisatie als kenmerk van Europese eenwording en de besluitvorming daarover (zoals de leidende rol van regeringsleiders en ministeries van Financiën). Een tweede factor is de netwerkvorm van Europese politiek, waardoor zowel degenen die het beleid maken als degenen die het beleid beïnvloeden, niet-openbare strategieën boven openbare strategieën (de media inschakelen, de partijstrijd aanzwengelen) verkiezen om hun doelen te bereiken. Een derde factor is de gewoonte van depolitisering in de Nederlandse politiek die iets te maken heeft met de traditie van consensusvorming in binnenlandse zaken en zakelijke samenwerking tussen elites in buitenlandse aangelegenheden. Een vierde factor is de houding van de Nederlandse bevolking, die haar fundamentele steun geeft aan Nederlandse gezagsdragers, beleidsmaatregelen, instellingen en gemeenschapsvormen, en enkel een instrumentele en voorwaardelijke steun geeft aan het Europese politieke systeem (zolang Nederlandse gezagsdragers in dat systeem maar zorgen voor de behartiging van het Nederlandse belang bij vrede, voorspoed en dergelijke). Een vijfde factor zijn de hoge kosten van doeltreffende deelname aan de Nederlandse, internationale, transnationale en supranationale openbaarheid inzake de EU. Zo is het voor eigenaren van bedrijven in een bepaalde exportsector goedkoper om de Europese koers van Nederland en de specifiek Nederlandse koers van de EU te beïnvloeden dan voor leden van een werklo-

zenbeweging. Een laatste factor is de opkomst van een toeschouwers-democratie met campagnepartijen zonder leden en kritisch toekijkende kiezers zonder vaste partijbinding. Schaalvergroting van de politiek versterkt de toeschouwersrol van burgers.

Hoe passen het referendum over de grondwet in juni 2005 en de brede maatschappelijke discussie over Europa binnen ons relaas? Het referendum kende een hoge opkomst van 62,8 procent en een hoge nee-uitkomst van 61,6 procent. Anders dan het tweede kabinet-Balkenende, de meeste politieke partijen en vrijwel alle grote ondernemingen, maatschappelijke verenigingen en kranten, meende een minderheid van bijna veertig procent van alle kiesgerechtigde burgers dat een ondertekening van het grondwettelijk verdrag niet in het nationaal belang is. De belangrijkste drijfveren betroffen een informatiekort over de constitutionele conventie onder leiding van de gewezen Franse president V. Giscard d'Estaing (2002-2003) en het tweede Verdrag van Rome (2004), een vermeend verlies van Nederlandse soevereiniteit, en verzet tegen de Nederlandse regering. Velen zijn negatiever gaan denken en voelen over het nut van Europese besluitvorming en regelgeving alsmede over het voortbestaan van de Nederlandse eigenheid in het huidige Europese verband. In de campagne is door sceptische politici en kritische journalisten veel aandacht gegeven aan de vraag of de EU te snel, te duur, te vaak en te diep intervenueert in de Nederlandse gemeenschap.¹⁷

De positieve functies van dit schokkende eerste nationale referendum in de moderne geschiedenis van Nederland zijn wel degelijk aan te wijzen. De lauwe houding van electoraat en publiek in grote Europese zaken (zoals invoering van de euro en de uitbreiding van de EU in oostwaartse richting) is voor het eerst doorbroken. De voortgezette depolitisering van Europa door de Nederlandse partijen sinds het Verdrag van Maastricht (1992) – met uitzondering van de bijdrage van VVD-leider F. Bolkestein aan het debat – is afgestraft. De overeenstemming in de bovenlaag over de koers van de EU en de Europese koers van Nederland bleek niet samen te vallen met de consensus onder de bevolking. Alleen de Haagse zorg over Nederlandse netto-betalingen en afnemende Nederlandse invloed in een Unie met steeds meer nieuwe lidstaten werd door de bevolking gedeeld en zelfs uitvergroot. Diezelfde bevolking achtte een Europese grondwet ook minder belangrijk en schatte het risico van uitstel van hervormingen van de Europese instellingen ook lager in dan de elites. Tijdens de campagne werd uitvoerig aandacht besteed aan de schaduwzijden van Europese eenwording en de leegheid van traditionele argumenten ten gunste van deze eenwording. De tweedeling tussen buiten- en binnenlandse politiek werd verkleind, iets wat in dossiers als de Turkse toetreding ook voor de hand ligt.

Al met al zien wij in het grote nee niet een begin van het einde van het Nederlandse lidmaatschap, maar een begin van het einde van het oligarchisch karakter van de Nederlandse deelname aan het Europese project. Het kabinet-Balkenende en het ministerie van Buitenlandse Zaken leggen de mislukking van hun campagne op hun manier uit als een wraking van de Nederlandse bovenlaag en het eigen beleid in het bijzonder. Het middel van een brede maatschappelijke discussie werd aanvankelijk gekozen, op initiatief van de Tweede Kamer. Maar het kabinet heeft zich daarna bedacht, uit vrees dat dit middel enkel tot verdere delegitimering van Europa zal leiden. We verwachten echter dat de beroepspolitiek blijft zoeken naar andere middelen om de europeanisering van de Nederlandse openbaarheid een impuls te geven.

Wij menen dat het beoogde herstel van de geloofwaardigheid van het regeringsbeleid inzake de EU afhangt van de intrinsieke waarde van Europees optreden (zoals een afstemming van begrotingsbeleid die aantoonbaar bijdraagt tot nieuwe economische groei in de Unie), van het vermogen tot vertegenwoordiging van politieke partijen in de Tweede Kamer (politisering van echte scheidslijnen in Europese strijdpunten), en van een proactieve en duidelijke startpositie van elk kabinet in lopende internationale discussies over heikele dossiers (Turkse toetreding, opheffing van het landbouwbeleid, enzovoort). De doorsnee-Nederlander wil van de eigen politici weten (i) hoe men zelf terugblijkt op de tekortschietende eigen overtuigingskracht; (ii) wat men verder wil gaan doen met die Europese grondwet; en (iii) welke lessen men trekt inzake de toekomstige eenwording (zowel de 'lage weg' van het beheer van de Europese economie als de 'hoge weg' van de Europese geopolitiek).

We mogen aannemen dat de europeanisering van de openbare sfeer in Nederland (waaronder politieke partijen en massamedia) een impuls krijgt van een toenemende samentrekking van bevoegdheid en macht op het Europese niveau. Maar het tempo hiervan hangt ons inziens sterk af van de wil van politici en journalisten om de Europese eenwording te politiseren. Er zijn tekenen van toenemende euroscepsis in Nederland. De voorstanders van verdere integratie van Nederland in een Europees geheel worden hierdoor genoodzaakt om actiever en politieker steun te zoeken voor hun standpunten. Een toenemende onenigheid en rivaliteit in de Nederlandse politiek, bijvoorbeeld bij Tweede-Kamerverkiezingen, gaat vervolgens samen met toenemende aandacht hiervoor van de journalistiek. Zo bezien, kan de huidige scepsis ter linkerzijde (SP, ChristenUnie) en ter rechterzijde (LPF, SGP, groep-Wilders) worden uitgelegd als een fase in de normalisering van de politiek van Europese eenwording. Ook deze politiek maakt op afzienbare termijn deel uit van het Nederlandse patroon van partijdigheid en concurrerende journalis-

tiek en de Nederlandse manier van gesprek, kritiek, strijd en uiteinde-lijke meerderheidsvorming tussen ‘allemaal andersdenkenden’.

noten

¹ P. Dekker en S. Ederveen, red., *Europese tijden*. Bijlage bij *Staat van de Europese Unie 2006*, Den Haag, 2005, 7-15.

² R. Harmsen, ‘Euroscepticism in the Netherlands’, in: R. Harmsen en M. Spiering, red., *Euroscepticism, Party Politics, National Identity and European Integration*, Amsterdam, 2004, 99-126; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Bestemming Europa*, Den Haag, 2004, 10-27; S. Hix, *The Political System of the European Union*, Houndmills, 2005 (derde editie), 147-174; Dekker en Ederveen, *op.cit.*, 35-38; K. Aarts en H. van der Kolk, red., *Nederlanders en Europa*. Amsterdam, 2005.

³ J. Gillingham, *European Integration 1950-2003*, Cambridge, 2003, 274-282.

⁴ P. Schmitter, *How to Democratize the European Union ...and Why Bother?* Lanham, 2000; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Slagvaardigheid in de Europese Unie*, Den Haag, 2003; idem, *De staat van de democratie. De democratie voorbij de staat*, Den Haag, 2004.

⁵ Het krantenonderzoek van De Beus maakt deel uit van een groter project genaamd ‘The transformation of political mobilization and communication in European public spheres’ (EUROPUB.COM), gesponsord door de Europese Commissie in haar Vijfde kaderprogram (zie europub.wz-berlin.de). Het partijenonderzoek van Pennings maakt deel uit van het ‘Comparative Electronic Manifestos Project’, dat wordt gesubsidieerd door NWO. De Nederlandse verkiezingsprogramma’s zijn afkomstig uit dit project en te raadplegen via de website van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen: www.dnpp.nl.

⁶ R. Ladrech, ‘The Europeanization of Domestic Politics and Institutions’, in: *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994), no. 1, 69-88 ; M. Green Cowles e.a., red., *Transforming Europe*, Ithaca, 2001; K. Featherstone en C. Radaelli, red., *The Politics of Europeanization*, Oxford, 2003; C. Radaelli, ‘Europeanisation: Solution or Problem?’, in: *EioP*, 8 (2004), no.16.

⁷ Zie het themanummer ‘Tussen Brussel en de Polder’ van *Beleid & Maatschappij*, 32, 2005, no.1

⁸ E. de Jong en M. Herweijer, ‘Alle regels tellen’, in: *Beleidswetenschappen*, 18 (2004), no. 3, 223-241; M. Bovens en K. Yesilkagit, ‘De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever’, in: *Nederlands Juristenblad*, 11 maart 2005, 520-529. De belangrijkste politicoloog in de Europese studies noemt een gemiddeld percentage

van 20: A. Moravcsik, 'Europe without Illusions', in: *Prospect*, 112, Juli 2005.

⁹ J. de Beus, 'The Netherlands: Monetary Integration and the *polder model*', in: A. Martin en G. Ross, red., *Euros and Europeans*, Cambridge, 2004, 174-200; N. van Ravesteyn en D. Evers, red., *Unseen Europe*, Rotterdam, 2004.

¹⁰ Respectievelijk M.C.P.M. van Schendelen, red., *Nederlandse lobby's in Europa*, Den Haag, 1993; R. Holzhaecker, 'National Parliamentary Scrutiny over EU Issues', in: *European Union Politics*, 3 (2002), no., 3-4, 459-479; C.H. de Vreese, *Framing Europe. Television news and European integration*, Amsterdam, 2003; C. van der Eijk en M. Franklin, red., *Choosing Europe?*, Ann Arbor, 1996; J. Peter en C. de Vreese, 'In Search of Europe: the European Union in National Television News'. Paper voor de jaarvergadering van de International Communication Association, San Diego, 2003.

¹¹ Meer informatie deze programma's is te vinden op: www.simstat.com.

¹² L. Hooghe, G. Marks en C. Wilson, 'Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?' in: G. Marks en M. Steenbergen, red., *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, 2004, 120-140.

¹³ T. Notermans, red., *Social Democracy and Monetary Union*, New York, 2001.

¹⁴ De afname van nadruk op Europa bij interne verdeeldheid is aangetoond in een vergelijkend onderzoek: M. Steenbergen en D. Scott, 'Contesting Europe? The Salience of European Integration as a Party Issue', in: Marks en Steenbergen, *op.cit.*, 165-192.

¹⁵ R. Koopmans, 'Who Inhabits the European Public Sphere?'. Paper Vrije Universiteit, Amsterdam, 2004.

¹⁶ B. Pfetsch, 'The Voice of the Media in European Public Sphere', in: *Integrated Report WP3*, Hohenheim, 2004.

¹⁷ Flash Eurobarometer, *The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands*, Brussel, juni 2005; Dekker en Ederveen, *op.cit.*; Aarts en Van der Kolk, *op.cit.*; H. Anker, *Kom naar de camping! Tijd voor een reality check*, Amsterdam, 2005.